

EL SECTOR PÚBLICO

7.1. El sector público

Las actividades que se desarrollan en una economía pueden ser divididas en dos áreas que responden a dos órdenes jurídicos e institucionales diferentes: el sector privado y el sector público. En todas las sociedades modernas el sector público influye en la economía de manera significativa y desarrolla funciones económicas especiales que justifican su estudio por separado, aunque sus acciones están cada vez más relacionadas con las del sector privado, por ello podemos caracterizar a dichas economías como economías mixtas.

El Estado está presente a lo largo de toda la vida de la mayoría de las personas: muchas de ellas nacen en hospitales públicos o en sanatorios privados subsidiados por el Estado, cursan estudios primarios, secundarios y terciarios en instituciones públicas, viven en casas financiadas o subsidiadas por el Estado, reciben subsidios públicos para la crianza de los niños o por tener discapacidades o excesiva edad para poder trabajar. Muchos productos consumidos son subsidiados o regulados por el Estado, en particular los fundamentales para asegurar la alimentación y la salud, mientras otros son "castigados" o controlados en su consumo con impuestos, regulaciones o prohibiciones (el tabaco, los psicofármacos, las drogas). El Estado presta muchos servicios por los que cobra tarifas (electricidad, correos, teléfonos, saneamiento, agua potable) y otros que financia con impuestos: justicia, defensa, seguridad, asistencia social, cultura, promoción productiva, promoción barrial, recolección de residuos, por ejemplo. Además, muchas personas son funcionarios públicos o trabajan en empresas cuyo principal cliente es el sector público.

Existen cuatro maneras fundamentales de intervención del Estado en la economía: a través de la regulación (o sea estableciendo normas de funcionamiento), a través de los ingresos (recaudando dinero para desarrollar sus actividades), a través de los gastos (realizando actividades), y a través de las empresas públicas (dirigiendo empresas similares a las del sector privado, muchas veces bajo el régimen de un monopolio legal).

La economía del sector público se ocupa de analizar la organización y las actividades que este desarrolla con el fin de lograr comprender y prever las consecuencias de esas actividades y evaluar otras medidas alternativas. En ge-

neral, no existe una única opinión sobre estos temas y puede afirmarse que la economía del sector público es una de las áreas de mayor controversia dentro de la teoría económica.

7.1.1. El sector público en la economía

Hasta principios del siglo XX era común considerar que el gobierno debía cuidar fundamentalmente de la seguridad y defensa de los ciudadanos y de sus derechos de propiedad. La expresión "Estado juez y gendarme" resumía esta visión de mínima acción del gobierno en relación a la economía, limitándose a establecer el marco jurídico institucional en tanto que el sector privado era el real y único actor en la actividad económica.

Entre los años 30 y los años 60 de este siglo el Estado participó activamente en la economía constituyéndose en un factor de desarrollo económico y social. En ese período, y particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, el mundo asistió a un período de gran prosperidad económica y de aumento de los estándares de vida asociado a esa mayor presencia del Estado en la actividad económica.

A partir de los años 70 ese modelo de desarrollo entró en crisis y comenzó a cuestionarse el papel del Estado al cual se le acusó de ser la principal causa de elevación de las tasas de desempleo y del aumento de la tasa de inflación, fenómenos que ocurrieron, simultáneamente, desde entonces en casi todo el mundo.

La crisis económica de los años 80 redujo la tasa de crecimiento de los países desarrollados a la mitad de lo que fueran en los veinte años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, llevó a la mayoría de los países en desarrollo a un estancamiento de su ingreso por habitante durante 15 años y contribuyó al colapso de las economías de planificación centralizada del bloque soviético.

En los últimos años se ha puesto en discusión el papel tradicional del Estado de Bienestar (*Welfare State*) en la sociedad. Entre las diferentes críticas que se realizan desde el punto de vista teórico a la solución generalizada de resolver las llamadas fallas de mercado mediante la intervención directa o indirecta (a través de regulaciones) del Estado en la economía, se destaca la que reconoce que así como el mercado puede alejar a la economía de situaciones óptimas, dadas determinadas circunstancias, la acción del Estado, buscando el acercamiento a situaciones más eficientes, puede dar como resultado situaciones aún menos eficientes.

En concordancia con la aparición de estas teorías que cuestionan el papel del Estado en la economía se observa en diversos países procesos de revisión del papel del mismo. Esto ha dado lugar, por un lado, a procesos de privatización, como en el caso de Gran Bretaña o de países como Argentina y Chile en la región. Por otro lado, a la implementación de cambios en la administración y funcionamiento del Estado tendientes a la obtención de un Estado más eficien-

te, brindando mejores servicios a un menor costo (procesos de este tipo se observan por ejemplo en EE.UU. y Canadá).

7.1.2. La toma de decisiones: la elección pública

El análisis del proceso lógico mediante el cual se toman las decisiones por parte del Estado se estudia en la teoría de la elección pública (*public choice theory*, en inglés). Así como existe el supuesto de racionalidad del *homo economicus* como base para estudiar el comportamiento del consumidor o del productor, la teoría de la elección pública trata de descubrir la racionalidad que guía el comportamiento de los gobiernos, que son quienes orientan el desempeño estatal.

En una democracia, gobernantes y gobernados participan de un juego. El juego político debe satisfacer los deseos y necesidades de los electores. Los políticos deben, como los productores en relación a los consumidores, estimar cuáles son los deseos de los electores para tratar de conseguir el mayor número posible de votos.

Así como los productores del análisis microeconómico, los políticos son maximizadores de votos o de probabilidades de ser elegidos.

Mediante el voto los electores expresan sus preferencias respecto al conjunto de medidas de política económica que proponen los políticos. Cuando los grupos de votantes actúan en bloque logran mayor incidencia en la determinación de las políticas que desean.

La necesidad de maximizar los votos fortalece al sistema democrático, en la medida en que hace que los gobernantes deban estar atentos a las aspiraciones de los electores, si quieren asegurar su permanencia.

Los grupos de presión son empresarios o individuos que intentan influir en las decisiones políticas para obtener medidas que favorecen sus intereses particulares y que muchas veces son contrarias al interés general, por lo cual no cuentan con el respaldo de un amplio número de votantes. Cuando las decisiones políticas se toman bajo la influencia de los grupos de presión la democracia se debilita y se vuelve poco representativa.

7.1.3. Funciones del sector público

La *funciones del sector público* son las siguientes: establecer un marco legal para la economía, vender y comprar bienes y servicios y realizar transferencias, establecer impuestos, tratar de estabilizar la economía, redistribuir la renta, procurar la eficiencia económica, establecer un marco legal para la economía.

El Estado modifica el funcionamiento de la economía mediante un conjunto de normas de diferentes niveles: leyes, decretos, reglamentaciones, ordenanzas, procedimientos administrativos, etc., que se denominan genéricamente: *regulaciones*.

Se entiende por *regulación* el establecimiento, por parte del Estado, de reglas, apoyadas en ocasiones por la amenaza de sanciones en el caso de no cumplimiento, con la intención de modificar o controlar las conductas privadas.

La existencia de regulaciones presupone entonces un alejamiento de la situación que surgiría del libre funcionamiento de los mercados. La justificación económica de las mismas se basa en, por un lado, mejorar la eficiencia de la economía (por ejemplo, en lo que hace a problemas de información imperfecta, externalidades, etc.), y por otro lado, lograr mejoras en términos de equidad, hecho que no se asegura con el libre funcionamiento de los mercados.

Las diferentes regulaciones pueden ser clasificadas de la siguiente manera:

i) Controles directos sobre productos. Dentro de los controles sobre productos deben incluirse los controles de precios de alimentos (el pan y la leche, por ejemplo), de medicamentos y de la cuota mutual del sistema de medicina privada, de cantidades y los controles referidos a los atributos de los productos (calidad y estándares técnicos).

ii) Controles de entrada y salida de los mercados. En general, se acepta que cuando el Estado determina quién está autorizado a ofrecer un producto está en mejores condiciones de controlar precios y calidades, y de proteger el medio ambiente limitando aquellas actividades que lo afectan desfavorablemente en un grado importante. De manera que existen una serie de mercados donde la entrada presupone un permiso, una licencia o autorización del gobierno, por ejemplo en la actividad minera.

iii) Controles relacionados a los procesos de producción. En esta categoría se incluyen aquellas regulaciones que o bien reglamentan los insumos utilizados en el proceso de producción, o las características del proceso de producción. En el primer caso se incluye, por ejemplo, toda la normativa referida a las propiedades de los alimentos, así como a los procesos de envasado y conservación. En la segunda categoría se podrían incluir, por ejemplo, normas tendientes a controlar el consumo de agua potable en una industria, o la emisión de sustancias tóxicas al medio ambiente.

iv) Controles sobre la información. Esta forma de regulación tiene por objetivo que la información acerca de los atributos de un producto, un proceso, o situación (por ejemplo, condiciones de trabajos riesgosas) sean claramente especificadas. Son ejemplos de este tipo de regulaciones, la obligación de incluir

en la propaganda de algunos productos, que los mismos son nocivos para la salud, la fecha de vencimiento de algunos productos en los envases, etc.

v) *Derechos de mercado*. El Estado puede vender derechos o permisos de algunos bienes o servicios de forma de limitar su uso. Un ejemplo típico lo constituyen los derechos de polución. Una vez que el Estado vende estos derechos los mismos pueden ser negociados en el mercado libremente, siendo entonces éste, en última instancia, quien determina su valor. Este tipo de regulación de la actividad económica no se ha desarrollado en Uruguay.

Vender y comprar bienes y servicios y realizar transferencias

Existe una serie de bienes y servicios que el Estado está en mejores condiciones de ofrecer que los particulares. Así sucede con los servicios tradicionales: justicia, seguridad y defensa y los servicios sobre los cuales existe un monopolio natural: transmisiones eléctricas, por ejemplo.

El Estado, a su vez, compra al sector privado los bienes y servicios que necesita para el desarrollo de sus actividades. Estos bienes pueden ser consumidos por el Estado constituyendo sus *gastos corrientes* o pueden ser dedicados a la realización de la inversión pública, constituyendo sus *gastos de inversión*.

Las *transferencias* son pagos por los cuales no hay contraprestación en bienes o en servicios por parte de quien los recibe. El pago de primas por asignaciones familiares, hogares constituidos, pensiones a la vejez, subsidios para personas en situación de desempleo, canastas de alimentos, son ejemplos de transferencias que el Estado realiza a las personas, a cambio de las cuales las mismas no deben entregar ningún bien o servicio. En el caso de Uruguay las transferencias a los sistemas de la Seguridad Social han constituido la principal causa del déficit fiscal en los últimos años.

Establecer impuestos

Una de las principales funciones del Estado radica en su capacidad de establecer *impuestos o tributos* con el fin de financiar el gasto público y para promover cambios en algunas variables económicas tales como la distribución del ingreso, el consumo de algunos bienes o servicios sobre los cuales existe un juicio de valor favorable o desfavorable (en Uruguay, con impuestos altos se penaliza el consumo del alcohol y de los cigarrillos, mientras que con exoneraciones se promueven los espectáculos culturales, por ejemplo).

Tratar de estabilizar la economía

Los impuestos pueden ser utilizados como parte de las políticas de estabilización que tienden a combatir las fluctuaciones cíclicas de la economía (que

llevan a extremos no deseados variables tales como el desempleo o la inflación), junto con acciones sobre el gasto público y la política monetaria.

Redistribuir el ingreso

El funcionamiento de los mercados determina que los bienes y servicios se canalicen hacia quienes pagan por ellos y no hacia quienes los necesitan. Si en un país las personas están más preocupadas por canalizar sus ingresos en la compra de bienes suntuarios que en la construcción de escuelas en los barrios más pobres, donde nacen la mayor parte de los niños, se estará dando una inadecuada asignación del ingreso que determinará una creciente diferenciación social con condiciones muy poco equitativas para los habitantes. Mientras algunos viven en la opulencia con acceso a bienes sofisticados, otros no están teniendo lo suficiente para subsistir y carecen de instrumentos para disminuir esa diferencia.

Si la sociedad considera que la equidad es un valor a promover estará dispuesta a propiciar medidas o políticas solidarias con los sectores más pobres, con el fin de brindarles oportunidades de mejorar sus condiciones de vida. El sistema tributario y los sistemas de transferencias pueden ser algunos de los mecanismos utilizados para realizar traslados de ingresos desde los sectores más ricos de la población hacia los más pobres, o hacia algunos sectores con dificultades específicas tales como los discapacitados o los ancianos o los niños, o desde las zonas más prósperas del país hacia las más atrasadas.

Procurar la eficiencia económica

Otra justificación teórica para la intervención del Estado se encuentra en la existencia de fallas del mercado, que se originan en varios tipos de fenómenos: la competencia imperfecta; los bienes públicos; las externalidades; los mercados incompletos y la información insuficiente, tal como vimos en el capítulo 4.

Por lo tanto, la actividad económica del sector público tiene su justificación en que muchas veces el mercado no da la respuesta adecuada a las preguntas acerca de *qué, cómo y para quién* producir.

En una economía mixta la respuesta a *qué producir* viene dada por una combinación de bienes públicos y bienes privados que en el marco de la frontera de posibilidades de producción, señalan alternativas en la asignación de recursos: ¿producimos más defensa a costa de menos inversión privada?, ¿o producimos más educación pública y menos consumo privado? A su vez, el Estado desarrolla acciones para garantizar el acceso generalizado de la población a bienes que la sociedad entiende como fundamentales, los cuales se denominan bienes preferentes, como la enseñanza pública o alimentos básicos. Del mismo modo, existen otros bienes sobre los cuales la sociedad ha decidido que su

consumo es inconveniente, por lo cual el Estado prohíbe o limita su oferta, como por ejemplo cigarrillos, drogas, alcohol, etc.

El *cómo producir* se ve también influido por el Estado: el desarrollo de las ciencias básicas y la generación y adaptación de tecnología se hace en todos los países del mundo con un significativo aporte estatal, asimismo, el cuidado del medio ambiente y de la salud humana suelen definir regulaciones importantes sobre los métodos de producción del sector privado.

La cuestión de la distribución aparece en la decisión de *para quién* producir. Las políticas sobre ingresos estatales y las transferencias de los programas de asistencia social inciden en el ingreso disponible de las personas y en su capacidad de consumo.

7.2. Ingresos del Estado

Existen dos tipos de ingresos que el Estado utiliza como fuente de financiamiento para atender los gastos gubernamentales y hacer frente a otras necesidades públicas: los ingresos tributarios y los no tributarios.

7.2.1. Los ingresos tributarios

Los *ingresos tributarios* constituyen las contribuciones obligatorias impuestas por los gobiernos sobre las personas, las empresas y las propiedades.

Además de utilizarse para hacer frente a los gastos del Estado, los impuestos pueden establecerse para conseguir otros objetivos económicos y sociales, como fomentar el desarrollo de una economía de forma equilibrada, favoreciendo o penalizando determinadas actividades, o bien para realizar reformas sociales variando la distribución de la renta o de la riqueza.

En la actualidad los sistemas tributarios varían mucho según los países. Los sistemas más sencillos sólo son viables cuando la intervención del gobierno en una economía es mínima. Cuando los objetivos de la acción pública son múltiples y complejos (por ejemplo, cuando un objetivo consiste en redistribuir la renta con criterios de equidad), el sistema tributario tendrá una estructura técnica muy compleja. En este caso, habrá que elaborar complicados sistemas fiscales de control y educar a la ciudadanía para lograr su colaboración.

Dentro de los ingresos tributarios cabe distinguir:

i) Impuesto: tributo cuyo presupuesto de hecho es independiente de toda actividad de contraprestación estatal relativa al contribuyente.

ii) Tasa: tributo cuyo presupuesto de hecho se caracteriza por una actividad jurídica específica del Estado hacia el contribuyente. Por ejemplo, guía de armas, registros, partida de nacimiento, cédula de identidad, etc.

iii) Contribuciones especiales: tributo cuyo presupuesto de hecho se caracteriza por el beneficio que recibe el contribuyente por una obra o actividad estatal. Por ejemplo, caminería rural, luminarias públicas, etc.

Los impuestos constituyen los mecanismos de financiamiento adecuados para la provisión de los tipos de bienes públicos "puros", donde no es posible la exclusión y el costo marginal es nulo. En Uruguay, los impuestos son destinados a financiar servicios esencialmente gratuitos, por ser inherentes al Estado, y requieren de Ley para ser aprobados.

Los precios y tasas son aplicables cuando es posible la exclusión y existe un costo marginal. En tales casos la provisión por parte del Estado es justificada por la imperfección de los mercados o por la presencia de externalidades, pero no por la existencia de un bien público. La tasa se aplica cuando el servicio corresponde a un servicio específico de naturaleza jurídica, y en principio gratuita, del Estado.

Las contribuciones especiales son aplicables en el caso de las externalidades. En la medida que pueda evaluarse el beneficio que una persona recibe por la presencia de una actividad estatal simplemente por el hecho de estar ésta disponible, entonces puede exigirse al contribuyente un aporte al financiamiento de la actividad que no supere el beneficio económico que éste recibe, aun cuando no sea usuario de ella.

7.2.2. Los ingresos no tributarios

Los ingresos no tributarios a la vez se dividen en:

i) Los precios que es el dinero que se da como contraprestación por la entrega de un bien, la concesión de su uso o goce, la ejecución de una obra o la prestación de un servicio de naturaleza económica. El precio corresponde a un servicio económico que presta el Estado por razones de oportunidad o por conveniencia económica, que se rigen por el principio de la onerosidad. Por ejemplo, tarifas de empresas públicas, venta de mapas, servicios de amarras, etc.

ii) Otros ingresos voluntarios, como las donaciones, legados y empréstitos voluntarios.

iii) Otros ingresos coactivos, como las sanciones, los empréstitos forzosos (multas) y las asignaciones obligatorias de los entes públicos.

7.2.3. Principios de tributación

Los sistemas tributarios deben cumplir distintas funciones, que dependerán de los objetivos del gobierno que los impone. Los gobiernos locales o regionales suelen obtener ingresos a partir de impuestos sobre las propiedades físicas, mientras que los centrales cobran impuestos sobre la venta e impuestos sobre la renta. Los gobiernos locales o regionales están obligados a limitar sus gastos a sus niveles de ingresos (restricción presupuestaria), que dependen de los ingresos tributarios que obtienen y del dinero que les transfiere el gobierno central. Sin embargo, éste último puede además generar ingresos, aparte de los impuestos, para equilibrar su presupuesto.

Las políticas impositivas y de gastos reflejan el sistema de valores que caracteriza a una sociedad. Casi todas las democracias modernas consideran que un buen sistema tributario ha de cumplir cuatro principios fundamentales enunciados en el siglo XVIII por el economista escocés Adam Smith.

i) Equidad. Un impuesto ha de ser, por su propia naturaleza, equitativo, es decir, que las cargas fiscales que se paguen sean proporcionales a la capacidad de pago de los individuos. Se considera que un impuesto es equitativo cuando los individuos contribuyen en relación a su capacidad de pago o, según la situación, la cantidad de servicios que obtienen del Gobierno. Por lo tanto, la capacidad de pago y los servicios obtenidos serán criterios de equidad. Cuando un sistema tributario satisface los dos criterios anteriores se dice que es verticalmente equitativo (es decir, que quien tiene mayor capacidad de pago paga más). De igual importancia es la equidad horizontal, según la cual, a igual capacidad de pago corresponde igual presión fiscal.

ii) Claridad y certidumbre. La aplicación práctica del sistema tributario tiene que ser clara y constante para que el sistema tributario resulte creíble. Este principio, considerado esencial por Smith, suele subestimarse en los actuales sistemas tributarios (porque se supone que la administración pública es abierta e imparcial). Sin embargo, si este principio no se cumple y los impuestos varían cada año y son arbitrarios, los ciudadanos del país perderían confianza en el sistema económico.

iii) Aplicabilidad. El cumplimiento de las obligaciones tributarias dependerá de que su aplicación práctica sea fácil. El fraude fiscal se ha reducido mucho en aquellos países que han creado sistemas que permiten la retención de parte de los impuestos en la nómina de los trabajadores.

iv) Eficiencia. Un buen sistema tributario tiene que ser fácil de administrar. Los sistemas tributarios difíciles de gestionar detraen recursos de actividades productivas y minan la confianza en el sistema y en el ejecutivo. Y lo que es peor, un sistema tributario mal diseñado y una excesiva imposición puede aumentar el fraude fiscal; además, los impuestos demasiado elevados pueden

provocar que los inversores detraigan recursos de actividades productivas hacia actividades más especulativas. Cuando esto ocurre no se cumple un principio que Adam Smith consideraba implícito: la neutralidad de los impuestos, es decir, que la imposición no debe modificar el comportamiento de los agentes económicos de un país.

Los principios establecidos por Smith han superado con creces la prueba del paso del tiempo.

El alto nivel de ingresos tributarios podría animar a los gobiernos a aumentar sus gastos, en tanto esa mayor presión fiscal puede tener un impacto negativo sobre el sector privado, quitando incentivos al trabajo, al ahorro y a la inversión. Esta situación puede crear un estancamiento económico acompañado de inflación y puede terminar reduciendo la recaudación tributaria. De manera que se logra un resultado exactamente contrario al buscado. En ese caso será necesario revisar el sistema tributario, reduciendo su elasticidad y adaptándolo al nivel de inflación.

7.2.4. Base impositiva

Al elaborar un sistema tributario, los gobiernos suelen atender tres indicadores de la riqueza o de la capacidad de pago del contribuyente: sus ingresos, sus gastos y su patrimonio.

7.2.5. Incidencia de los impuestos

Los efectos económicos, y por tanto la incidencia de los impuestos, no puede calcularse con precisión debido a la dificultad de saber sobre quién recae en realidad el impuesto. Incluso cuando se trata del impuesto sobre la renta de las personas físicas —y por lo tanto se supone que su peso incide directamente sobre el contribuyente— existen una serie de efectos indirectos. Este impuesto afecta a las decisiones de trabajo, de ahorro y de inversión y, a su vez, estas decisiones afectarán a otras personas, y así sucesivamente.

7.2.6. Clasificación de los impuestos

Se pueden clasificar según dos criterios:

i) Según sus efectos sobre la distribución de ingresos:

· impuestos progresivos: aumenta la tasa del impuesto cuando aumenta la base imponible.

· impuestos regresivos: baja la tasa del impuesto cuando aumenta la base imponible.

- impuestos proporcionales: gravan en la misma proporción cualquiera sea la base imponible.

En casi todos los países industrializados se prefiere utilizar una estructura tributaria progresiva, por dos razones. En primer lugar, porque se considera que los impuestos progresivos son más equitativos (los más ricos tienen mayor capacidad de pago). En segundo lugar, la riqueza y la pobreza extremas perjudican el bienestar social y económico de una sociedad, y los impuestos progresivos tienden a reducir estos extremos.

ii) Según sobre qué recaen:

- impuestos indirectos: son los que se recaudan sobre los bienes y servicios y por lo tanto sólo afectan a las personas de manera indirecta. Por ejemplo: el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el impuesto a los bienes suntuarios (IMESI)

- impuestos directos: son los que gravan directamente a las personas, por ejemplo el impuesto a la renta de las personas físicas, el impuesto al patrimonio.

7.2.7. Problemas para lograr la equidad

Puesto que no hay ningún indicador preciso de la capacidad de pago, casi todos los países intentan diversificar la presión fiscal gravando las distintas fuentes de riqueza. Tradicionalmente, se suele equiparar la capacidad de pago con el nivel de ingresos. Sin embargo, este supuesto parece cada vez menos adecuado debido a las injusticias que generan los modernos sistemas tributarios. El impuesto sobre el patrimonio también está recibiendo numerosas críticas. Los expertos en fiscalización parecen preferir los impuestos sobre el consumo, pero estos son poco populares.

Debido a la dificultad de saber sobre quién recae el peso de los impuestos, la distinción entre impuestos directos e indirectos va perdiendo sentido de forma paulatina.

7.2.8. Los estabilizadores automáticos

Cuando el gobierno busca estabilizar el ciclo económico, haciendo menos profundas las depresiones - para disminuir el desempleo - y moderando los auges - para eliminar presiones inflacionarias -, suele tomar algunas medidas de política fiscal explícitas: expande los programas sociales y de empleo y la inversión pública en las depresiones y los contiene en los auges, por ejemplo.

Sin embargo, en la medida en que la recaudación tributaria es proporcional al PBI (ya sea porque se trata de impuestos al valor agregado o porque aumenta la renta y, por lo tanto, también los proporcionales a la renta) acompaña la

evolución del mismo de manera automática.

Cuando existe una expansión del producto aumentan los impuestos proporcionales reduciendo la fuerza de la expansión. Cuando, por el contrario, ocurre una recesión, disminuyen los impuestos aliviando la depresión económica. Por lo tanto los impuestos proporcionales estabilizan automáticamente la economía, sin necesidad de medidas discrecionales por parte del gobierno.

7.3. El gasto público

▶ El *gasto público* (G) es el consumo de bienes y servicios que realiza el Estado.

Las transferencias son pagos que realiza el Estado al sector privado que no involucran una contraprestación por parte de éste.

▶ El *ingreso disponible* (Y_d) es entonces el ingreso que dispone el sector privado luego de descontar el pago de impuestos al sector público y agregar las transferencias recibidas de parte de aquél.

7.3.1. Gasto por clasificación económica

El gasto público se divide en:

i) Gasto corriente: Es el conjunto de gastos de consumo del gobierno: está formado por el pago de salarios de los funcionarios públicos y los demás gastos de funcionamiento en que incurre el Estado para prestar sus servicios.

ii) Gasto de inversión: Es el conjunto de gastos destinados a comprar o elaborar bienes destinados a la producción de otros bienes.

7.3.2. Gasto por funciones: el gasto público social

Se caracteriza al Estado de Bienestar por el conjunto de programas de la seguridad social desarrollados por el Estado y destinados a proporcionar o garantizar un mínimo nivel de vida a las personas con menores posibilidades económicas. Los receptores potenciales de estos programas son las personas que viven en la pobreza, en particular aquellas familias que no superan determinado límite de ingresos y tienen a su cargo niños, así como las personas mayores y las incapacitadas.

7.4. El equilibrio fiscal

Existe equilibrio fiscal cuando los ingresos públicos igualan los egresos. En consecuencia, el déficit fiscal es la diferencia que existe entre los ingresos y los egresos del Estado. Cuando los ingresos son mayores que los egresos hay un superávit fiscal, cuando los ingresos son menores que los egresos hay un *déficit fiscal*.

El *déficit fiscal* es la suma del déficit presupuestario más el resultado de los organismos autónomos: las empresas públicas y las intendencias municipales.

Deficit público = egresos - ingresos

Deficit público = compras de bienes y servicios - impuestos netos

Impuestos netos = Impuestos - transferencias

El financiamiento del déficit

El gasto público puede ser financiado mediante impuestos o precios, mediante préstamos solicitados al sector privado a través de la emisión de títulos de deuda pública, o mediante préstamos de organismos internacionales o países o mediante donaciones de organismos internacionales.

Cuando los ingresos originados en estas fuentes no son suficientes los gobiernos pueden acudir a la emisión de moneda para saldar sus déficit (véase capítulo 8).

El efecto desplazamiento

Las necesidades de financiamiento del sector público son atendidas de tres maneras diferentes: mediante la fijación de impuestos, la emisión de dinero o la emisión de títulos de deuda pública por el Banco Central.

Cuando la financiación se hace con la emisión de títulos de deuda pública se provoca una disminución de la cantidad de dinero en manos del público y, como consecuencia, un aumento de la tasa de interés. El aumento de la tasa de interés tiende a deprimir la inversión privada y el consumo. De esta manera, la emisión de títulos públicos para realizar, por ejemplo, inversión pública podría tener como consecuencia una disminución de la inversión privada. De esta manera la inversión privada sería "desplazada o expulsada" por la inversión pública.

El efecto desplazamiento ha sido uno de los conceptos teóricos más recu-

rrentes en la polémica acerca de la intensidad de la participación del Estado en la economía, ocurrida en las últimas décadas.

7.5. El gasto público y la política fiscal

El sistema tributario no tiene como único fin la obtención de ingresos, sino que es un instrumento esencial de la política fiscal. La política fiscal y la política monetaria constituyen los dos principales componentes de la política económica o política macroeconómica. Ambas políticas buscan la estabilidad económica. Mientras que la política monetaria tiene como principal objetivo conseguir una estabilidad en los precios, la política fiscal busca como objetivo principal el pleno empleo de los factores productivos y el crecimiento económico.

Por ejemplo, durante una depresión económica, el gobierno puede optar por reducir los impuestos para promover un mayor gasto del sector privado aunque deba incurrir en un déficit presupuestario, aumentando de esta manera las posibilidades de consumo de los individuos y las posibilidades de inversión de los empresarios, que dispondrán de más capital para invertir, por lo que se logrará aumentar la producción. Por el contrario, durante los periodos de expansión económica, podrá ser necesario aumentar los impuestos y gastar menos de lo presupuestado para evitar presiones inflacionarias debidas a un exceso de dinero en relación con los bienes disponibles.

7.6. El sector público y el modelo macroeconómico

La incorporación del Estado en un modelo macroeconómico de economía cerrada genera cambios en la demanda por dos razones:

i) Modifica el ingreso de los individuos y por tanto el consumo de los mismos e indirectamente la inversión.

ii) El gasto público no depende del nivel del ingreso nacional sino de las decisiones del gobierno, por ello integra los componentes autónomos de la demanda agregada.

Al levantar el supuesto de una economía sin gobierno el consumo del Estado (G) se suma al consumo (C) y la inversión privada (I) para formar la demanda agregada.

$$DA = C + I + G$$

En términos de la figura 7.1, la adición del gasto se representa aumentando la ordenada al origen y determinando un nuevo punto de equilibrio macro económico con mayor nivel de ingreso y empleo (de E₀ a E₁).

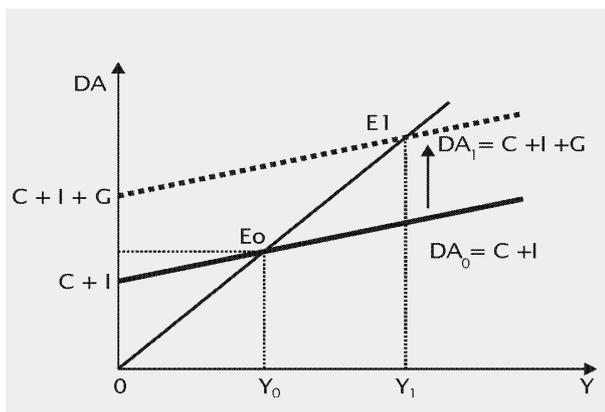


Figura 7.1 El modelo macroeconómico en una economía cerrada

Una disminución del gasto público genera el efecto contrario, determinando un equilibrio macro económico con mayor desempleo.

Un aumento del gasto público produce el mismo efecto expansivo en el ingreso nacional que un aumento de la inversión.

7.6.1. Los impuestos de cuantía fija y el equilibrio macroeconómico

Un impuesto de una cantidad fija (T) determina el efecto contrario al del aumento del gasto público, disminuye el ingreso (Y) de la siguiente manera:

$$Y_d = Y - T$$

dato que el consumo depende del ingreso disponible (Y_d) de acuerdo a la fórmula ya vista:

$$C = C_0 + c Y^d$$

El menor ingreso disponible derivado de la presencia de un impuesto de partida fija determina un menor consumo privado y por medio de este una menor demanda agregada.

En la figura 7.2 se observa que el impuesto de partida fija determina un desplazamiento hacia abajo de la demanda agregada y un nuevo punto de equilibrio con menor nivel de empleo.

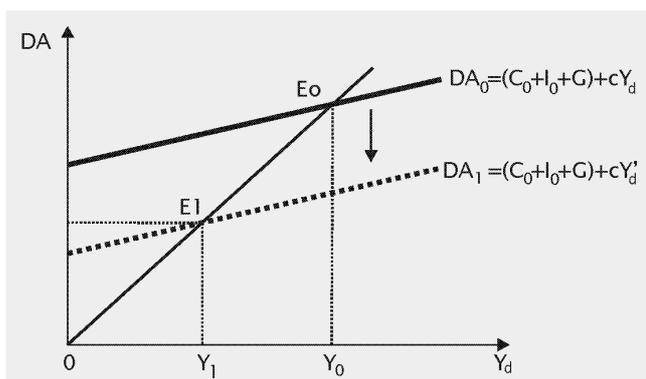


Figura 7.2 Los impuestos y el equilibrio macroeconómico

7.7. El sector público en Uruguay

En Uruguay, el Estado ha cumplido un papel importante en la economía desde principios del siglo. Esta importancia se acentuó con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones que, aplicado desde la década del 30, fue exitoso en términos de crecimiento y mejoras en la calidad de vida de la población hasta mediados de los años 50. En este período el gobierno aplicó fuertes barreras arancelarias y cuantitativas a las importaciones, controles de precios y cambiarios y limitaciones a la tasa de interés. El Estado se expandió y abarcó muchas actividades de producción directa de bienes y servicios.

Ante la crisis del modelo de sustitución, Uruguay estuvo durante casi 20 años, sin lograr desarrollar un modelo de crecimiento alternativo presentando significativos índices de inflación y de estancamiento productivo. Al promediar la década del 70 se comienza a desarrollar un nuevo modelo de crecimiento con mayor apertura comercial y financiera y con promoción de exportaciones, privilegiando y diferenciando la inserción comercial en la región.

Como ha venido sucediendo en los demás países del mundo, la apertura económica ha generado el desafío de enfrentar mayor competencia en los mercados y la necesidad de promover la competitividad de la economía siendo este uno de los principales objetivos del Estado actual. También ha generado la necesidad de equilibrar las cuentas del sector público y reducir la inflación.

A pesar de los cambios, el gobierno ha mantenido su actividad productiva en la economía a través de la propiedad y actividad de ciertas empresas públicas: la empresa estatal de telecomunicaciones (ANTEL), la empresa de refinación del petróleo (ANCAP), la empresa de energía eléctrica (UTE), la entidad de agua y saneamiento (OSE), la Administración Nacional de Puertos (ANP), la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE) y la Administración Nacional de Correos. Salvo AFE las empresas del Estado muestran ganancias operativas en los últimos años. Las principales instituciones financieras de propiedad del Estado son el Banco de la República (BROU), el Banco Hipotecario (BHU) y el Banco de Seguros (BSE). El BROU actúa como banco comercial del Estado y como banco de promoción de las actividades productivas. El BHU otorga créditos de largo plazo para la construcción y compra de viviendas. El 43% de los créditos totales son otorgados por instituciones públicas y ellas reciben el 34% de los depósitos, según cifras de 1997.

El consumo del gobierno es de aproximadamente el 13% del PBI lo cual representa el 15% del consumo global de la economía. Las inversiones públicas representan casi el 30% de la inversión total (casi 3,5% del PBI).

7.7.1. Estructura de gastos e ingresos del sector público uruguayo

En el cuadro 7.1 se puede observar la evolución creciente de los ingresos del Gobierno Central en dólares y como porcentaje del PBI. Casi el 90% de los ingresos son de origen tributario.

Los egresos del gobierno también registraron un crecimiento a lo largo del período en análisis. Las prestaciones a la seguridad social constituyen aproximadamente un tercio de los egresos y es este rubro el que explica la evolución creciente de los egresos, ya que el otro rubro de significación, las remuneraciones de los funcionarios públicos, ha permanecido estable, como proporción del PBI en el período.

En la última fila del cuadro se presenta el resultado consolidado, donde se agrega al déficit del gobierno central, el saldo de las instituciones públicas no financieras y el del Banco Central. Se observa el déficit máximo del período en el año 1994 y luego se constata un descenso que coincide con el programa de ajuste fiscal de la administración central.

Cuadro 7.1 Finanzas del sector público

	1993		1994		1995		1996*		1997*	
	u\$s	%								
INGRESOS										
Impuesto al valor agregado (IVA)	1,11	8,0	1,28	7,9	1,49	8,4	1,62	8,6	1,80	8,9
Otros imp. s/bienes y servicios	0,62	4,5	0,68	4,2	0,70	4,0	0,73	3,8	0,81	4,0
Impuesto a la renta	0,24	1,7	0,28	1,7	0,33	1,9	0,42	2,2	0,44	2,2
Impuesto al patrimonio	0,16	1,1	0,17	1,0	0,18	1,0	0,21	1,1	0,28	1,4
Impuestos al comercio exterior	0,18	1,3	0,21	1,3	0,19	1,1	0,20	1,0	0,23	1,1
Otros	0,27	1,9	0,43	2,6	0,47	2,7	0,49	2,6	0,53	2,6
TOTAL	2,56	18,5	3,04	18,7	3,37	19,0	3,66	19,3	4,08	20,2
GASTOS										
Remuneraciones (1)	0,78	5,6	0,95	5,8	1,00	5,6	1,14	6,0	1,19	5,9
Transferencias a la seg. social(2)	0,82	5,9	1,08	6,6	1,29	7,3	1,53	8,1	1,71	8,4
Pagos de transferencias	0,09	0,6	0,14	0,8	0,17	1,0	0,18	0,9	0,21	1,0
Gastos Corrientes	0,41	3,0	0,48	2,9	0,54	3,0	0,52	2,7	0,55	2,7
Inversiones	0,32	2,3	0,44	2,7	0,41	2,3	0,35	1,9	0,40	2,0
Intereses sobre deuda pública	0,19	1,4	0,20	1,3	0,26	1,5	0,26	1,4	0,30	1,5
Otros	0,10	0,7	0,10	0,6	0,08	0,4	0,06	0,3	0,06	0,3
TOTAL	2,71	19,6	3,38	20,7	3,74	21,2	4,03	21,3	4,42	21,9
SALDO GOBIERNO CENTRAL	-0,15	-1,1	-0,34	-2,1	-0,38	-2,1	-0,37	-2,0	-0,34	-1,7
INSTIT. PÚBL. NO FINANCIERAS	0,05	0,3	-0,06	-0,3	0,18	1,0	0,14	0,7	0,09	0,5
BANCO CENTRAL	-0,11	-0,8	-0,10	-0,6	-0,11	-0,6	-0,11	-0,6	-0,10	-0,5
DEFICIT GENERAL	-0,22	-1,6	-0,49	-3,0	-0,31	-1,7	-0,34	-1,8	0,34	-1,7

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

* Datos preliminares

1) No incluye los aportes patronales a la seguridad social

2) Neto de recaudación de aportes a la seguridad social

NOTA: En miles de millones de dólares y como porcentaje del PBI total.

7.7.2. El presupuesto nacional. La programación financiera del sector público

En Uruguay, la técnica del Presupuesto por Programas para el Presupuesto Nacional está consagrada en la Constitución y se extiende a los presupuestos de los Gobiernos Departamentales.

La formulación por parte del Poder Ejecutivo y su sanción por el Poder Legislativo insumen el primer año del gobierno de cada Administración, por lo cual el Presupuesto entra en vigencia al segundo año luego de asumir un nuevo gobierno. Este programa quinquenal puede ser modificado una vez al año, en oportunidad en que se presenta al Parlamento la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal.

La Constitución establece también que las empresas públicas tendrán presupuestos anuales y, a diferencia del Presupuesto Nacional que debe ser aprobado por el Poder Legislativo y de los Presupuestos Departamentales que deben ser aprobados por las Juntas Departamentales, los presupuestos de las empresas públicas deben ser aprobados por Decreto del Poder Ejecutivo.

La Programación Financiera de Sector público Uruguayo es responsabilidad del Ministro de Economía y Finanzas y del Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y comprende los siguientes subsectores: Administración Central, Empresas Públicas y Banco Central (Cuasi-fiscal). Los responsables de realizar las respectivas programaciones son: Tesorería General de la Nación, Oficina de Planeamiento y Presupuesto y Banco Central a través del Departamento de Investigaciones Económicas.

La elaboración de un escenario macroeconómico de mediano plazo y dentro del mismo un afinamiento del escenario para el primer año del programa constituye una tarea previa al programa financiero. Para elaborarlo se pone énfasis en la igualdad entre oferta y demanda global y la evolución prevista de los principales componentes, tanto del lado de la demanda como de la oferta. De la realización de la programación financiera se obtiene como producto el resultado financiero del sector público. Una vez analizada la forma de financiamiento, se incorpora la información junto a la de oferta y demanda global, a la proyección de la balanza de pagos.

La programación financiera de las empresas públicas es realizada por ellas mismas.



«El sistema de Seguridad Social en Uruguay»

La cobertura del déficit del sistema de seguridad social es el mayor gasto que realiza el gobierno uruguayo. Si bien una parte significativa del total de egresos del sistema se financia con las contribuciones de seguridad social, éstas no alcanzan a cubrir el total de egresos, por lo que el gobierno cubre la diferencia con recursos que provienen de rentas generales. En 1998 las erogaciones totales del sistema de seguridad social nacional fueron de 3.864 millones de dólares, lo que representaba un 18,5% del Producto Bruto Interno. El gasto del gobierno en Transferencias a la Seguridad Social para cubrir el déficit del sistema público en dicho año fue de 1.082 millones de dólares representando el 23,1% del total de egresos del mismo y el 5,2% del Producto Bruto Interno.

Durante sus vidas de activos los trabajadores hacen aportaciones al sistema de seguridad social a través de un impuesto salarial. Al jubilarse, los participantes en el sistema tienen derecho a pagos los que se basan en parte en sus contribuciones. Por su parte, la seguridad social también brinda beneficios a los trabajadores incapacitados y a la vejez sin recursos y a los dependientes y sobrevivientes de trabajadores jubilados e incapacitados.

En Uruguay, el sistema de la seguridad social está integrado por varios organismos del ámbito público. Estos son el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Banco de Previsión Social (BPS), las Cajas Paraestatales y los Servicios de Retiros y Pensiones Militares y Policiales.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social elabora los lineamientos generales de la política nacional en materia de seguridad social.

El BPS, organismo autónomo creado por la Constitución (Art. 195), tiene como cometido coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social. La Ley Orgánica 15.800 de 1986 le atribuyó además la cobertura de los riesgos y cargas derivadas de la maternidad, infancia, familia, enfermedad, desocupación, vejez, invalidez y muerte, la determinación y recaudación de las contribuciones de seguridad social y la administración de los servicios comunes de apoyo.

Las Cajas Paraestatales –la de los bancarios, la notarial y la de profesionales universitarios– son entidades privadas con fines públicos que actúan con autonomía técnica, sin perjuicio del control que ejerce el Poder Ejecutivo y de la aplicación de las normas generales vigentes. El Poder Ejecutivo participa en la administración de las cajas a través de sus delegados en los respectivos Consejos Directivos.

Finalmente, existen organismos estatales que actúan como servicios desconcentrados dependiendo de los Ministerios de Defensa Nacional e Interior denominados Servicios de Retiros y Pensiones Militares y Servicios de Retiro y Pensiones Policiales.

El sistema previsional que se crea en la Ley 16.713 se basa en un régimen mixto que recibe las contribuciones y otorga las prestaciones en forma combinada: una parte por el régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional (régimen de reparto) y otra por el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio (régimen de capitalización). El primero es administrado por el BPS y el segundo establece que los aportes del trabajador se acumulen en una cuenta personal durante su vida laboral. Este régimen es administrado por personas jurídicas de derecho privado denominadas Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP). Preceptivamente debe existir una de capital estatal. Las AFAPs son controladas por el Banco Central del Uruguay.

El BPS es el instituto de mayor significación en la estructura del sistema de seguridad social nacional. Administra directamente la mayor parte de los programas, tiene la mayor variedad de riesgos cubiertos, el mayor número de personas asistidas, el mayor monto de prestaciones servidas y la mayor recaudación de recursos por contribuciones e impuestos afectados. Si se toma el total de erogaciones del sistema en 1997, el BPS representaba el 80,5% del total, las personas públicas no estatales tenían un peso del 9,4%, en tanto que la Caja Militar representaba un 6,6% y la Caja Policial el 3,6% restante.

Las contribuciones que financian la seguridad social consisten en términos generales en tasas porcentuales fijas sobre el salario bruto del trabajador ya sea éste real o ficto.

En el caso del BPS actualmente solo dos de los riesgos sociales cubiertos tienen fuentes de recursos de aportación específica; el programa que cubre los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS) y los seguros por enfermedad. Los déficits de las prestaciones contributivas y las prestaciones que actualmente no son contributivas (cargas de familia, subsidio por desempleo, maternidad, etc.) se financian con recursos generales (IVA y otros impuestos afectados a la seguridad social y la asistencia financiera directa del estado).

Para el riesgo IVS, que es el de mayor cobertura e importancia relativa en los egresos del BPS (participa con el 75,3% del total de erogaciones), la aportación personal o montepío es uniforme del 15% sobre salarios, en tanto que la tasa de aporte patronal difiere según se trate de sector privado o público, y a su vez, es distinto entre organismos públicos (entes autónomos y servicios descentralizados, gobiernos departamentales y administración central). En el caso del sector privado, la tasa de aporte patronal jubilatorio es del 12,5% con excepción de las instituciones mencionadas en el art. 69 de la Constitución (instituciones de enseñanza privada, entidades culturales o de similar naturaleza) que están exoneradas de las contribuciones patronales.

El programa de los seguros sociales por enfermedad de activos se financia con una tasa de aporte personal del 3% y una tasa patronal del 5% (con excepción de las instituciones mencionadas en el art. 69 de la Constitución) sobre retribuciones gravadas de los trabajadores dependientes del sector privado. Además, el patrono debe cubrir la diferencia que pudiera existir entre el monto de las contribuciones vigentes y el valor de la cuota mutua que el BPS debe abonar a las instituciones de asistencia médica colectivas. Los patronos unipersonales con derecho al beneficio abonar el valor de la cuota mutua.

El BPS además de recaudar los recursos propios de seguridad social, actúa como agente de recaudación de una serie de tributos para terceros que en general tienen la misma base imponible que las contribuciones a la seguridad social. Entre los principales se destacan, el Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) que es un tributo de tasas progresivas con destino a Rentas Generales, el Fondo de Reversión Laboral (FRL) que rige solo para el sector privado y financia los cursos de formación y capacitación profesional que brinda el MTSS a los desempleados con derecho al subsidio por desempleo, las primas para la cobertura de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales del Banco de Seguros del Estado (BSE), los aportes de la construcción para la Caja de Jubilaciones de los Profesionales Universitarios (CJP).

Debe tenerse en cuenta que al interior del sector privado hay sectores de actividad que tienen una modalidad de aportación especial que difiere del resto, lo que no necesariamente significa que aporten a tasas diferentes. Los más notorios son la industria de la construcción y el sector rural. La industria de la construcción tributa a una tasa unificada del 92% sobre las remuneraciones de los trabajadores por concepto de aportaciones patronales y obreras para los beneficios sociales de jubilación y seguro de enfermedad, aportes que corresponden a licencia anual, sumas para el mejor goce de la licencia y sueldo anual complementario del trabajador, BSE y CJP. Los empresarios rurales en lugar de aportar sobre una base salarial, tributan sobre una base de contribución ficta que depende de la extensión del predio explotado (número de hectáreas CONEAT base 100 multiplicada por la Unidad Básica de Contribución, la que hasta el año 1998 era del 0,15% del salario mínimo nacional para cualquier superficie). En dicho aporte se incluye el aporte jubilatorio personal y patronal del empresario, el aporte jubilatorio patronal por los trabajadores dependientes, el aporte patronal por el seguro de enfermedad de los dependientes, BSE, IRP y FRL.

Anna M. Caristo, Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales.

*Fuente: Banco de Previsión Social, Asesoría Económica y Actuarial, La Seguridad Social en el Uruguay, 1998.
Banco de Previsión Social, Asesoría Económica y Actuarial, Boletín Estadístico 1999, Año 20, N° 54.*

Conceptos claves

funciones del sector público
regulación
gastos corrientes
gastos de inversión
transferencias
ingresos tributarios:
 impuestos, tasas, contribuciones especiales
ingresos no tributarios:
 precios, otros ingresos voluntarios,
 otros ingresos coactivos
principios de tributación
impuestos progresivos, regresivos y proporcionales
impuestos indirectos y directos
estabilizadores automáticos
gasto público
ingreso disponible
déficit fiscal

7

PROBLEMAS Y PREGUNTAS

1. Defina sector público. ¿Qué indicadores considera conveniente utilizar para medir el tamaño del sector público?
2. ¿Qué es un bien público? Plantee dos ejemplos de bienes públicos.
3. Defina presión tributaria. ¿Es un indicador adecuado para informarnos acerca de cómo crecerá una economía?
4. En una economía cerrada, se sabe que la propensión marginal a ahorrar es 0.5 y que las familias pagan un 10% de sus ingresos al Estado en forma de impuestos proporcionales al ingreso. Si se incrementa el gasto del gobierno en cien millones de dólares, ¿en cuánto se verá incrementado el producto de dicha economía?
5. Grafique el efecto sobre la demanda agregada de un aumento de la inversión pública, por ejemplo, por la realización de un centro de telecomunicaciones. ¿Qué factores determinan que este efecto sea grande o pequeño?

