

## II.4. Finanzas públicas y política fiscal

### II.4.1. Constitución financiera

Se denomina *constitución financiera* el conjunto de normas que contiene los lineamientos para una adecuada coordinación de las funciones del *sector público*. Como hemos visto, en la Economía Social de Mercado el Estado cumple una serie de funciones, ya sea proveyendo servicios públicos o cumpliendo un rol de regulación. La constitución financiera incluye todas las normas que tienen que ver con los ingresos, los egresos y el endeudamiento público que el Estado realiza para poder cumplir las mencionadas funciones.

Básicamente, la *constitución financiera* tiene como objetivo asegurar que el cumplimiento de las funciones se corresponda con las preferencias de los ciudadanos y permita alcanzar la eficiencia económica en su actividad. Asimismo, debe quedar preservada la solidaridad de la comunidad. Una primera explicitación de estos criterios se realiza con la intención de alcanzar la estabilidad económica y compensar las diferencias en la capacidad económica de los distintos entes territoriales.

En la Economía Social de Mercado, el Estado tiene que asumir ciertas *funciones de interés público* que no pueden ser cumplidas satisfactoriamente por el mercado. Los mercados no resultan eficaces cuando se pro-

ducen las denominadas *fallas de mercado*, como por ejemplo las *externalidades*, los *bienes públicos*, las *asimetrías de información* y las grandes *economías de escala*. Por otra parte, la provisión estatal o voluntaria de este tipo de bienes está sujeta a otro tipo de ineficiencias.

En particular los *bienes públicos* tienen como característica ser *no rivales* y de *consumo no excluyente*, por lo que los mercados tenderían a proveerlos deficientemente. Esta situación se da, por ejemplo, en cuanto a los gastos destinados a sostener el gobierno y la administración pública; también están los demás servicios públicos, como por ejemplo, la protección para la seguridad interna y externa, el sistema judicial, etc.

Dadas las funciones que cumple el Estado en la sociedad moderna, y en especial la provisión de servicios públicos, se realizan una serie de erogaciones públicas que se engloban en el concepto de ***gasto público***. Para poder hacer frente a esos egresos, el Estado tiene una serie de ***recursos o ingresos públicos***, la mayoría de los cuales proviene de la recaudación impositiva. Tanto los gastos como los ingresos del Estado están comprendidos en el ***Presupuesto público o nacional***.

Si se establece la conveniencia de una determinada función estatal (*competencia de decisión*), es necesario establecer seguidamente el nivel más apropiado para proveerla (*competencia de ejecución*). También se requiere considerar que el cumplimiento de las tareas ocasiona gastos que demandan un financiamiento correspondiente (*competencia de gastos*). Asimismo, es importante definir qué ente territorial decidirá la forma de obtener los ingresos correspondientes y qué ente territorial asumirá la responsabilidad de recaudar los ingresos correspondientes (*competencia administrativa*). Finalmente, cabe definir qué ente territorial dispondrá sobre la utilización de los ingresos obtenidos (*competencia sobre la utilización de los recursos*).

## II.4.2. Presupuesto Nacional

La acción económica del Estado se refleja en forma cuantitativa en el ***presupuesto público***. El presupuesto público es un documento contable y

financiero donde se expresan las estimaciones de los ingresos que el Estado espera recibir durante un ejercicio, así como también la estimación de los gastos que se espera llevar a cabo dentro de ese mismo lapso. En este sentido, implica un plan organizativo de la operación del Estado en términos monetarios y tiene una función económica, política y técnica.

El presupuesto es uno de los principales mecanismos a disposición de la sociedad y del Estado para asegurar la *transparencia y el control de los actos públicos*. No sólo está regido por una consideración económica de eficiencia, sino que implica una jerarquía de prioridades o necesidades públicas. Al definir las líneas generales de sus proyectos de gasto y de su forma de financiamiento, el gobierno presenta una radiografía de la situación del sector público al tiempo que determina la escala de valores que utilizará para el desempeño de sus funciones. En los países democráticos, tanto los impuestos como los gastos públicos son decididos por los representantes elegidos por los ciudadanos y reflejan las valoraciones sociales y la cultura de los mismos.

El presupuesto es un documento *ex ante*, es decir, se elabora antes de que las cosas sucedan. Por lo tanto, está en el ámbito de las proyecciones económicas; allí se anticipan las políticas fiscales que el gobierno espera realizar durante un ejercicio. Metodológicamente, existe una diferencia sustancial a la hora de reflejar las cifras previstas; así, mientras que los gastos se *fijan*, los ingresos se *estiman*.

La política presupuestaria tiene como funciones el desarrollo y el uso de los ingresos y gastos estatales para la consecución de determinados objetivos. Entre estos objetivos cuentan: el *objetivo fiscal*, es decir, la transferencia de los ingresos requeridos para financiar las funciones del Estado; el *objetivo de la asignación eficiente*, es decir, la corrección de la estructura de producción resultante del mercado; y el *objetivo redistributivo*, es decir, la modificación de la distribución del ingreso y los activos.

Los principales componentes del presupuesto público son los ingresos y los gastos. Según el tipo de *recursos*, éstos se clasifican como ingresos corrientes, ingresos de capital, mientras que desde el punto de vista econó-

mico también se pueden clasificar en ingresos de *fuentes financieras*. Los *ingresos corrientes* son los que obtiene el Estado, derivados de sus actividades normales de funcionamiento. Ejemplos de ingresos corrientes son los impuestos y las transferencias recibidas. Los *ingresos de capital* son aquellos ingresos que se derivan del cambio en la composición del patrimonio público, provocando en su obtención una descapitalización por parte del Estado (ejemplos: venta de activos físicos y financieros, recuperación de préstamos, etc.).

Los *gastos del gobierno* se clasifican también en corrientes y de capital. Los *gastos corrientes* son los gastos que es necesario realizar para el normal funcionamiento del Estado. Ejemplos de gastos corrientes son: el gasto en personal, el pago de intereses de la deuda pública, las prestaciones previsionales, las transferencias corrientes, los bienes de consumo, etc. Por otra parte, los *gastos de capital* son aquellos gastos que incrementan la capacidad productiva del país, el sector público y el sector privado. Ejemplos: inversión real, inversión financiera, transferencias de capital, etc.

Los recursos de *fuentes financieras* se constituyen fundamentalmente por el endeudamiento público y los préstamos. Los primeros son recursos provenientes de la emisión de títulos, bonos y contratación de empréstitos obtenidos de acuerdo con normas legislativas o delegadas. Los préstamos son recursos provenientes de prestaciones a corto y largo plazo del sector privado, público y externo.

La *regla* más clara para el presupuesto consiste en maximizar el bienestar social mediante la provisión de bienes y servicios públicos, minimizando el costo para proveerlos, lo que implica utilizar la forma de recaudación de ingresos menos distorsiva posible. En la práctica, la formulación del presupuesto es mucho más compleja.

La mayor parte de los gobiernos calculan su *presupuesto en base caja*, es decir que se contabilizan los ingresos cuando se recaudan y los gastos cuando se realizan. Algunos contabilizan los pagos futuros, como los de seguridad social, como deuda pública. Este método se denomina *deven-*

*gado*, puesto que las obligaciones se contabilizan cuando se conocen, es decir, antes de que se efectivice el pago.

### II.4.3. Ingresos del Estado

Los impuestos son *contribuciones obligatorias* por parte de los ciudadanos que no generan ningún derecho a una contraprestación específica directa del Estado. El objetivo principal de los impuestos es el de cubrir los gastos públicos. En este sentido, sirven para el financiamiento de servicios y prestaciones cuyos costos no pueden ser asignados y cobrados individualmente a los ciudadanos (como por ejemplo la seguridad interna y externa) o no son cobrados por razones políticas (por ejemplo: bienes meritorios como la educación básica y superior).

Sin embargo, también pueden tener otros propósitos, como incentivar o desalentar la producción de determinados bienes (incrementando su precio y, consecuentemente, haciendo que se retraiga la cantidad demandada) o modificar la distribución de la renta (haciendo, por ejemplo, que los sectores con mayor renta contribuyan proporcionalmente más). Esto significa que el sistema impositivo tiende a basarse en cualidades relacionadas principalmente a la capacidad contributiva del ciudadano, lo que se denomina *principio de capacidad contributiva*. Asimismo, el monto y la estructura de la carga impositiva tienen gran importancia para los ciudadanos, dado que restados del ingreso personal bruto determinan el ingreso disponible real.

Desde el punto de vista de la distribución, los impuestos pueden clasificarse en progresivos, regresivos o proporcionales. Un impuesto *progresivo* es aquel en el que la tasa efectiva del impuesto aumenta a medida que la base imponible aumenta. Con el *regresivo* sucede al revés: a medida que la base imponible del impuesto aumenta, la tasa efectiva del mismo disminuye. En el caso del *proporcional*, la relación se mantiene constante.

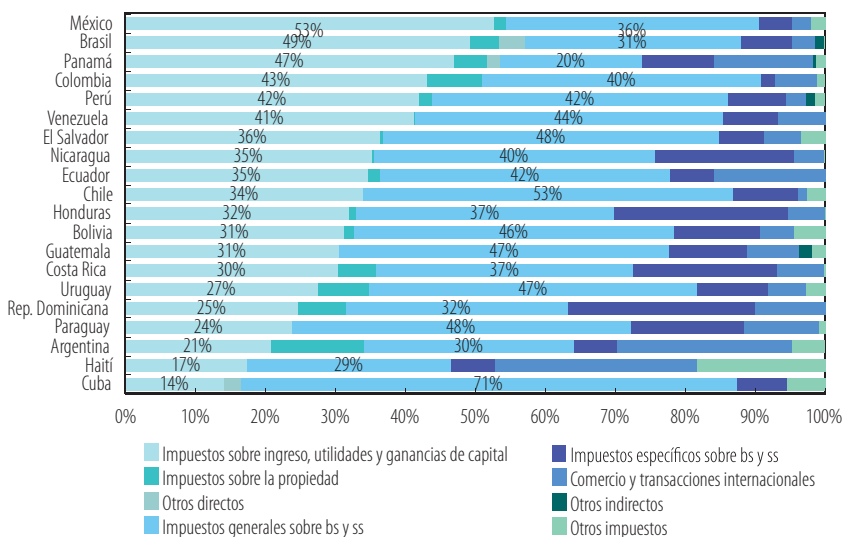
En cuanto a las formas, se cobran tributos en forma de *impuesto a las ganancias* o impuesto a las actividades lucrativas de las empresas. Asi-

mismo, en la medida en que se generan ingresos personales (sueldos, salarios, intereses), éstos son sometidos a imposición, por ejemplo, en forma del *impuesto a las ganancias de las personas físicas* e impuesto a los dividendos o impuesto sobre los intereses devengados. No solo se grava la obtención de ingresos, sino también el consumo que se realiza con el mismo mediante un impuesto general al consumo, *impuesto al valor agregado*, y un sinnúmero de impuestos indirectos específicos (*impuesto a los combustibles*, etc.).

Además de los impuestos, se cobran *tasas y contribuciones* relacionadas con el uso voluntario u obligatorio de prestaciones estatales específicas. Si se trata de un uso individual con una ventaja personal directa, el pago se realiza en forma de derechos. Estos derechos se cobran, por ejemplo, por el uso de determinados servicios públicos (por ejemplo los peajes en las autopistas), prestaciones administrativas (ejemplo: derechos judiciales o de registro civil), así como por concepto de transferencia/alquiler de determinados derechos de uso (ejemplo: derechos de concesión o regalías).

### Ingresos tributarios por concepto

*Ingresos tributarios del gobierno central, como porcentaje del total, año 2009*



Fuente: elaboración propia en base a CEPAL y BID.

Los impuestos generan siempre una cierta *distorsión de la actividad económica*, la cual debe ser medida y reducida al mínimo por parte de la política tributaria. En un mercado perfectamente competitivo es posible medir el costo de eficiencia que produce el establecimiento de un impuesto, puesto que se realizarán menos transacciones y los individuos recibirán menores beneficios del intercambio que en la situación inicial. La mayor parte de la carga impositiva que genera la imposición será sobrellevada por el factor involucrado más inelástico. La *teoría de la imposición óptima* estudia cómo reducir la carga de ineficiencia que genera un determinado sistema impositivo.

Algunas *recomendaciones* para una **política fiscal** y presupuestaria desde la perspectiva de una Economía Social de Mercado implican que donde hagan falta reformas tributarias, estas deben beneficiar al trabajo y al capital, mejorar las condiciones de inversión y simplificar el sistema tributario. Deben ensanchar la base imponible y reducir las tasas tributarias máximas, por cuanto estos elementos constituyen criterios fundamentales para las decisiones de los inversionistas nacionales y extranjeros.

Para la aceptación de una *reforma impositiva* y de gastos es especialmente importante la participación y la concientización. Los grupos de interés más importantes (asociaciones empresariales, federaciones sindicales, etc.) deberían ser invitados a participar desde un comienzo en los grupos de estudio y comisiones encargadas de elaborar el programa de reforma, y los resultados deberían ser explicados de forma sencilla al público en general.

#### II.4.4. Gasto público

El **gasto público** que realiza el Estado para su funcionamiento y proveer a los ciudadanos puede dividirse en: bienes y servicios, transferencias e inversión. Existe una serie de bienes que el Estado está en mejores condiciones de ofrecer que los particulares. Tal es el caso de la defensa, la seguridad y determinados *servicios públicos* que se ofrecen en condiciones monopolísticas.

**Evolución del gasto público y el resultado primario**

Como porcentaje del PIB, promedio por década

	Resultado primario		Gasto público	
	1990-1999	2000-2009	1990-1999	2000-2009
Argentina	1,0%	2,3%	23,1%	25,0%
Bahamas	1,3%	0,3%	19,9%	18,4%
Barbados	2,6%	1,6%	32,7%	36,9%
Belice		-1,2%	28,1%	30,9%
Bolivia	-0,2%	-0,9%	34,5%	37,4%
Brasil	1,4%	3,1%	37,0%	39,3%
Chile	3,4%	3,0%	20,3%	20,9%
Colombia	2,3%	2,1%	27,0%	31,6%
Costa Rica	0,5%	1,6%	15,3%	15,6%
Rep. Dominicana	1,2%	0,7%	11,2%	15,4%
Ecuador	3,1%	3,4%	24,3%	27,5%
El Salvador	-0,1%	0,1%	18,1%	18,5%
Guatemala	-0,2%	-0,5%	10,1%	14,0%
Guyana	5,9%	-3,2%	47,7%	48,1%
Haití	-0,4%	-1,2%	9,6%	11,1%
Honduras		-2,2%	18,9%	20,5%
Jamaica	6,9%	7,9%	23,0%	30,5%
México	3,6%	1,9%	21,5%	22,1%
Nicaragua	0,2%	-0,3%	18,4%	23,3%
Panamá	2,6%	2,8%	25,5%	25,5%
Paraguay	0,2%	0,9%	18,4%	29,0%
Perú	0,8%	1,4%	19,1%	18,1%
Suriname	-3,2%	0,0%	33,1%	30,1%
Trinidad y Tobago	4,1%	5,1%	27,5%	25,8%
Uruguay	-1,5%	1,7%	29,7%	29,3%
Venezuela	2,0%	3,0%	27,5%	33,1%

Fuente: elaboración propia en base a CEPAL y OECD.



El *gasto de inversión* está constituido por los edificios, muebles, equipos informáticos, etc. que el Estado compra porque los necesita para el normal desarrollo de sus actividades. Generalmente, la importancia macroeconómica otorgada a estos gastos es más alta. Sin embargo, hay que apuntar que el uso de las inversiones suele implicar determinados gastos consuntivos recurrentes. Junto a estos gastos, el Estado también incurre en *gastos de consumo* (denominados gastos corrientes), cuya principal partida son los gastos de personal. Cabe destacar que cuando el sector público realiza una compra de bienes y servicios, hace una demanda directa sobre la capacidad productiva de la nación.

Finalmente, el Estado incurre en *gastos de transferencias*, esto es, pagos por los cuales los que reciben no dan en contraprestación ningún bien o servicio. Ejemplos típicos son: gastos de seguridad social, subsidios de vejez y desempleo o las ayudas familiares según el número de hijos. Los pagos de transferencias no representan una demanda directa por parte del sector público sobre la capacidad productiva de la nación.

A *nivel regional*, el gasto público generalmente abarca los gastos que efectúan el gobierno nacional o federal (que incluye la administración central, los organismos descentralizados y las instituciones de seguridad social), los gobiernos provinciales o estatales y los gobiernos municipales.

## Clasificación del gasto público

Si bien la clasificación de los gastos es una convención generalmente aceptada, existen algunas diferencias puntuales entre los diferentes países. Con la intención de guardar una coherencia metodológica, utilizamos la clasificación del gasto público en cinco finalidades, cada una de las cuales tendrá sus funciones y programas específicos:

- Administración gubernamental
- Servicios de defensa y seguridad
- Servicios sociales

- Servicios económicos
- Servicios de la deuda pública

La administración gubernamental se refiere a todas las acciones que realiza el Estado destinadas a la administración del gobierno. Los servicios de defensa y seguridad comprenden las acciones correspondientes a la defensa nacional contra amenazas externas y al mantenimiento del orden público. Los servicios sociales comprenden las áreas de salud, educación, trabajo, asistencia y promoción social, así como los fondos destinados al pago de jubilaciones y pensiones. Los servicios económicos incluyen las acciones destinadas a la formulación de políticas que faciliten la producción de bienes y servicios necesarios para el desarrollo económico. Los servicios de la deuda pública abarcan los fondos destinados al pago de préstamos y empréstitos contraídos por la Nación.

Como veremos en el apartado referido a la política fiscal, el gasto público tiene un *efecto macroeconómico*. Se sabe que los recursos estatales desembolsados para la adquisición de bienes impactan de forma directa sobre la demanda agregada de la economía. Más allá de esto, el gasto público puede también orientarse hacia la oferta, por ejemplo cuando se trata de gastos para la educación o asignaciones de recursos para el fomento de la investigación.

En comparación a los ingresos, los gastos públicos se consideran como un instrumento más eficaz y flexible para el *combate a la pobreza* y la realización de *objetivos sociales*. Entre los instrumentos más importantes, tenemos sobre todo los programas públicos de creación de empleo, subvenciones, transferencia de bienes y servicios públicos, aseguramiento del abastecimiento de alimentos y prestaciones directas en efectivo.

## II.4.5. El resultado fiscal y su financiamiento

El financiamiento del Estado puede realizarse por medio de los impuestos o de endeudamiento, o la venta de activos. De acuerdo a cómo el

gobierno se financie, puede tener efectos importantes sobre la distribución del ingreso y la riqueza o la eficiencia de los mercados.

De la relación entre los ingresos y los egresos públicos se pueden definir tres situaciones básicas. Si los egresos son iguales a los ingresos públicos, el fisco se halla en una situación de *equilibrio fiscal*. Si los ingresos son superiores a los egresos, se da un *superávit fiscal*; y si se produce lo inverso, se da la situación de *déficit fiscal*.

El déficit o superávit fiscal –según la definición convencional– mide la diferencia entre los egresos totales del gobierno, incluido el pago de intereses pero excluidos los pagos de amortización sobre el acervo de la deuda pública, y los ingresos totales, incluidos los ingresos no impositivos y las donaciones pero excluidos los préstamos. El *déficit o superávit primario* es la diferencia entre dichos ingresos y egresos, pero sin tomar en cuenta los egresos por pago de intereses de la deuda.

La acumulación del déficit es igual a la *deuda pública*, salvo que se vendan activos, lo que implica una transferencia de la carga impositiva hacia el futuro. Los Estados pueden, como otras entidades individuales o jurídicas, tomar crédito, emitir títulos de deuda o realizar inversiones financieras. La *deuda pública* es dinero adeudado por cualquier nivel del Estado, ya sea municipal, provincial o estadual y nacional o federal. Los gobiernos generalmente se endeudan colocando títulos, como los bonos del gobierno. El sector público compite en los mercados de crédito con la demanda privada de créditos.

La *deuda*, bien administrada, provee una herramienta para hacer más suave la presión tributaria en forma inter-temporal. Sin embargo, el déficit y la acumulación de deuda pueden limitar las opciones de un gobierno que las recibe de administraciones previas. Asimismo, existen objetivos no-fiscales como el *objetivo de estabilidad y crecimiento*, en el que los recursos son destinados a actuar en forma anti-cíclica posibilitando gastar más en períodos recesivos y pagar en los períodos expansivos.

El *objetivo de la distribución intergeneracional de las cargas* implica que los gastos de inversión del Estado (por ejemplo infraestructura) cuya utilización por parte de los ciudadanos se extiende por un período largo, deberían ser financiados con créditos. De esta manera, las generaciones futuras, beneficiarias de los gastos de inversión del presente, asumen la carga con sus impuestos futuros.

Asimismo, el endeudamiento público puede tener un *objetivo político*, en la medida en que estos ingresos son menos percibidos por los ciudadanos que un aumento de los impuestos y no generan tanta resistencia en la población. Este tipo de políticas aumenta la probabilidad de reelección de los políticos, pero su carácter cortoplacista descuida el problema de los pagos futuros de intereses y amortización, y la restricción del margen de maniobra estatal a largo plazo cuando la mayor parte de los impuestos recaudados deba ser destinada al servicio y la amortización de la deuda. El monto de la deuda sube hasta un nivel en el cual el ajuste fiscal se vuelve inevitable. Por ello, el endeudamiento público debe estar sometido a normas legales que fijen *límites al endeudamiento*.

La **deuda pública** se puede caracterizar como directa o indirecta y externa o interna. La *deuda directa* es la deuda asumida por la administración central en la calidad de deudor principal. La *deuda indirecta* es la asumida por cualquier persona física o jurídica, privada o pública, pero con aval, finanzas o garantía de la administración central. La *deuda externa* es la deuda contraída con otro Estado u organización internacional o cualquier persona física o jurídica sin residencia o domicilio en un país determinado y cuyo pago puede ser exigible fuera de su territorio. A diferencia de la *deuda interna*, que es la deuda contraída con toda persona física o jurídica residente o domiciliada en el país y cuyo pago puede ser exigible dentro del territorio.

Otro de los mecanismos de financiación es la emisión monetaria o *señoraje*. Salvo en situaciones excepcionales, por ejemplo ante la presencia de una recesión deflacionaria importante, se ha comprobado que la emisión monetaria para financiar el déficit fiscal es una causa grave de inflación.

## II.4.6. Política fiscal

La **política fiscal** se constituye a partir de la utilización de los instrumentos mencionados arriba: impuestos, transferencias y gasto público. Se refiere a la capacidad del gobierno para influenciar la actividad económica a través de cambios en los impuestos o en el gasto público. Los cambios en los montos o la composición del gasto y de los impuestos pueden impactar, entre otros, en la demanda agregada y nivel de actividad, en la asignación de recursos y en la distribución del ingreso.

Desde el punto de vista macroeconómico, la política fiscal puede ser *expansiva*, cuando se busca producir un incremento en la demanda agregada; para ello es necesario disminuir los impuestos, aumentar el pago de transferencias y aumentar el gasto público. De lo contrario, puede ser *restrictiva*, cuando se busca generar una disminución de la demanda agregada; para ello se debe aumentar los impuestos, reducir el pago de transferencias y reducir el gasto del gobierno.

Desde el mismo punto de vista, se busca aplicar una *política fiscal expansiva* cuando existe desempleo importante de factores productivos. Solo en este contexto el impacto de la política fiscal sobre la demanda agregada inducirá el aumento del producto. Es conveniente no olvidar el efecto que la política aplicada tiene sobre el nivel de precios, puesto que a medida que los factores de la economía vuelvan a emplearse normalmente comenzarán a presentarse presiones inflacionarias.

Por el contrario, se busca aplicar una *política fiscal restrictiva* cuando existe un exceso de la demanda agregada de la economía que la oferta no puede satisfacer en el corto plazo. En este contexto, existe una presión al aumento del nivel general de precios, es decir, se producen tensiones inflacionarias. En este caso hay que recordar que la política restrictiva, una vez eliminado el exceso de demanda, puede tornarse contractiva del producto desacelerando el nivel de actividad económica y, de continuarse incorrectamente, poner en riesgo la creación de empleo.

El gasto y los ingresos públicos a la vez están determinados tanto por un *componente estructural* como por un *componente cíclico*. El resultado fiscal puede estar afectado por los niveles de actividad de la economía. Durante una expansión o auge económico, los ingresos tributarios suelen subir mientras que el gasto suele ascender más lentamente, lo que tiende a producir un superávit automático. Por el contrario, en los períodos recesivos o de estancamiento, los ingresos tributarios descienden junto al nivel de actividad y el gasto aumenta ya sea en términos relativos al producto, ya sea de forma absoluta por las cargas sociales (como seguros de desempleo), con lo cual se produce una tendencia al déficit fiscal.

La *política fiscal* no puede verse en forma aislada del contexto general de una sociedad. En este sentido, resulta importante establecer de qué manera se pueden usar los instrumentos de esta política en situaciones concretas en conjunción con otros medios. Para que se pueda cumplir el precepto de la deseable *unidad de la política económica*, es necesario que la política de las finanzas públicas se integre plenamente en la misma.

### II.4.7. Federalismo fiscal

En un Estado cuya división política abarca varios niveles (nacionales o federales, provinciales o estatales y municipales), las competencias, funciones, gastos e ingresos públicos deben ser reglamentados para cada uno de estos niveles. Hay dos modelos fundamentales para regular la distribución de funciones. En el caso de la *solución central*, las funciones son adjudicadas al nivel superior. Este sistema tiene la ventaja de su mayor eficiencia administrativa porque la concentración de competencias contribuye a reducir los costos. En el caso de la *solución descentralizada*, donde las competencias son adjudicadas a los niveles inferiores, la ventaja es su mayor eficiencia de abastecimiento, porque las funciones estatales se cumplen en contacto más directo con el ciudadano.

El *sistema centralizado* de las funciones evita costosas estructuras administrativas duplicadas y permite una mayor unidad y transparencia

de la gestión pública. Por otra parte, permite tener una mayor *visión de conjunto* comparada con los sistemas descentralizados, especialmente cuando éstos no disponen de los instrumentos necesarios de intervención y financiamiento.

En el *sistema descentralizado* hay un rendimiento superior en los casos en que las regiones tienen una estructura socioeconómica diversa y se diferencian por sus necesidades. En estas circunstancias, la gestión local permite reaccionar de manera flexible y concreta a este tipo de diferencias. Una prestación local de la función pública despierta mayor comprensión entre los ciudadanos porque el nivel de información de éstos suele ser mayor en relación con los acontecimientos locales.

Desde el punto de vista fiscal, los *sistemas tributarios* municipales se basan por lo general en ingresos provenientes del impuesto a la propiedad, mientras que los sistemas provinciales suelen estar basados en el impuesto a las ventas o ingreso. Por último, a nivel nacional los regímenes tributarios tienden a estar apoyados en los impuestos sobre los ingresos y ganancias.

El ***federalismo fiscal*** puede ser estructurado sobre la base de dos subsistemas. El *sistema de impuestos exclusivos* les otorga a los entes la facultad de disponer de lo recaudado en relación con diferentes fuentes independientes de ingresos. Sin embargo, también presenta algunas desventajas; por ejemplo, existe el peligro de que el ciudadano se vea afectado por una doble imposición y de que genere abultados costos administrativos.

Tampoco se garantiza en todos los casos un financiamiento adecuado de los Estados subnacionales. Debido a la brecha de bienestar que existe entre los distintos entes, las unidades descentralizadas cuentan con diferentes niveles de ingreso. Desde este punto de vista, un *sistema de coparticipación* es superior al sistema de impuestos exclusivos. En este sistema, un determinado ente jurisdiccional es el encargado de recaudar los impuestos, en tanto que los restantes entes jurisdiccionales participan de la recaudación realizada. Se agregan objetivos políticos, como la búsqueda de condiciones de vida equitativas.

El **principio de subsidiariedad** prevé la asignación de una función a un nivel superior (por ejemplo, el Estado nacional) únicamente en aquellos casos en los que ha quedado comprobado fehacientemente que el nivel inferior (provincias y municipios) no está en condiciones de lograr un resultado satisfactorio por sí mismo. La competencia de ejecución y la competencia de recaudación deben ser asignadas al nivel donde tal gestión genere menos costos; por lo tanto, el nivel encargado de la organización de una determinada función asume la responsabilidad por los recursos financieros requeridos. En este sentido, la Economía Social de Mercado es sinónimo de un *federalismo cooperativo* que reconcilia las necesidades de autonomía de cada entidad con las de coordinación en los objetivos comunes.

## II.4.8. Subsidios y ayudas públicas

Los **subsidios** son una forma de asistencia financiera a una empresa o sector económico. Este tipo de transferencias, conocidas genéricamente como subvenciones, constituyen beneficios selectivos otorgados sin contraprestación por los Estados al sector privado de la economía. Los subsidios son utilizados para fomentar actividades que de otro modo no se realizarían. Generalmente se basan en una decisión política, más que económica.

Los subsidios implican *transferencias de ingreso* de un sector a otro y pueden distorsionar el funcionamiento de los mercados, generando costos y cargas para otras actividades. Los subsidios también pueden ser vistos como una forma de proteccionismo o barrera comercial, haciendo los bienes locales artificialmente competitivos frente a las importaciones.

La economía ha identificado áreas en las cuales los subsidios son efectivos, por ejemplo bienes públicos y *fallas de mercado*. A pesar de que suelen generar distorsiones, en algunos casos no existe *alternativa menos costosa* para cumplir ciertos objetivos. Además, son más transparentes y



sujetos al escrutinio parlamentario y público que otras formas de incentivos como las exenciones impositivas.

Por ejemplo, *a nivel europeo*, los subsidios a las empresas, también llamados ayudas, se otorgan básicamente en el marco de tres tipos de políticas diferentes: 1) la política estructural sectorial, concebida para mitigar el impacto del cambio económico y acelerar el cambio estructural requerido; 2) la política estructural regional, que se concentra en la distribución del potencial productivo y en el desarrollo de la infraestructura en sectores más postergados; 3) la política estructural, orientada hacia el tamaño de las empresas, que intenta compensar eventuales desventajas de la pequeña y mediana empresa frente a las grandes empresas.

En una Economía Social de Mercado, estas subvenciones deberían tener un carácter netamente subsidiario, porque por definición interfieren con el desarrollo de la economía de mercado. Por un lado, las subvenciones generan un *efecto discriminatorio* del beneficiario con respecto a los sujetos económicos excluidos de las subvenciones. Por el otro, se produce un *efecto redistributivo*, en tanto los contribuyentes tienen que asumir las cargas financieras que resultan de las subvenciones.

### II.4.9. Empresas públicas-privatización

Para poder cumplir con sus funciones, el Estado no sólo cuenta con la administración pública, sino también con un número variado de organizaciones autónomas de tipo empresarial como las que caracterizan al sector privado. Las **empresas públicas** son empresas de propiedad de un Estado municipal, provincial o nacional. En muchos casos se administran como una empresa privada en la que el conjunto de las acciones es propiedad del Estado, por lo que se denominan *empresas de propiedad estatal*. En otros pueden parecerse a ONGs en cuanto a que no necesitan producir ganancias, en cuyo caso se denominan *empresas estatales*.

La administración pública debe cubrir una demanda de servicios que por consideraciones políticas o por razones de costos son prestados por el

Estado. Se trata, sobre todo, de bienes cuyo suministro pasa por una infraestructura de transporte fija (ejemplos: transporte vial, tratamiento de aguas residuales). Debido a los altos costos fijos y el tiempo que demora la reducción de los costos promedio, las posibilidades de pasar estos servicios al sector privado son escasas.

Otro factor determinante puede ser la motivación política de la prestación. Se trata de sectores donde el mercado puede, en principio, garantizar el abastecimiento, pero donde por razones políticas resulta conveniente corregir el resultado en su volumen o forma. Estos bienes producidos por el sector público se llaman *bienes meritorios*. En la medida en que se trata de establecimientos con orientación al cliente, estos suelen ser organizados como entidades de derecho público (ejemplos: cajas de ahorro comunales y bancos regionales, canales públicos de radio y televisión).

Por otra parte, existen argumentos en contra del control público de las empresas. A menudo las empresas estatales trabajan con un *rendimiento inferior* al promedio. Se sustraen del efecto de la competencia y no tienen que desarrollar la flexibilidad y la orientación hacia los clientes que deben demostrar las empresas privadas. En segundo lugar, como resultado del *progreso técnico*, ciertas funciones ya no califican como *bienes públicos* y no se justifica la existencia de un *monopolio natural*, en este caso estatal.

Las empresas públicas pueden también funcionar como empresas privadas y producir bienes y servicios a precio de costo o con un beneficio limitado. La actividad estatal a ser privatizada pudo haber sido deficitaria; el Estado puede optar entonces por una privatización con el fin de *minimizar las pérdidas*. Esta reducción del presupuesto podría reflejarse en una menor carga tributaria en beneficio del sector privado. Por otro lado, los recursos adicionales o liberados aumentan el margen de acción del Estado en materia de financiamiento de otras actividades. Existe la posibilidad de que la mayor eficiencia o la diferente concepción del servicio por parte de la empresa privada conviertan una actividad con pérdida en un campo de negocio lucrativo. Sin embargo, el cumpli-

miento de las funciones por parte del sector privado tiene que ser supervisado y controlado.

La gama de funciones asumidas por el Estado no es un factor constante. En el transcurso del tiempo, se incorporan nuevas actividades y otras dejan de ser necesarias o son transferidas al mercado. El proceso de constituir una empresa de propiedad estatal se denomina *nacionalización*. Por el contrario, el proceso de retornar una empresa pública al ámbito privado se denomina *privatización*. Por otra parte, el mismo concepto de *bien público* presupone que los respectivos observadores lleguen a un acuerdo en cuanto a si en una determinada prestación predomina el carácter de bien público o si se trata de un bien privado. Por consiguiente, los programas de los partidos políticos se diferencian con respecto a las actividades que siguen considerando que son funciones esenciales del mandato soberano.

### Palabras clave

Constitución financiera  
Presupuesto público  
Gasto público  
Ingresos públicos  
Sistema tributario  
Política fiscal  
Resultado fiscal  
Deuda pública  
Federalismo fiscal  
Principio de subsidiariedad  
Subsidios  
Empresas públicas  
Privatización