

Notas de Economía

Clase 9

Por: Juan Carlos Vera

FINANZAS PÚBLICAS

Introducción

Es común asociar el término **finanzas** con las operaciones del mercado financiero de valores. Aunque esta idea tiene algo que ver con las finanzas, resulta muy incompleta y conduce a confusiones y malas interpretaciones. Por ello es necesario presentar una definición para fijar el concepto correcto.

Se entiende por **finanzas** a la rama de la economía que estudia el proceso ingreso-gasto de una unidad económica. En general, con la ejecución de este proceso se buscan fines bien definidos. Si la unidad es una familia se habla de finanzas personales, si es una empresa se habla de finanzas corporativas y si es el gobierno se habla de **finanzas públicas**. Para las finanzas públicas “no” interesa el estudio del proceso ingreso-gasto per se, sino en cuanto permite determinar sus efectos sobre toda la sociedad o un grupo de personas. O sea, para las finanzas públicas el proceso ingreso-gasto “siempre” está asociado a ciertos fines y ciertos resultados.

El proceso ingreso-gasto comprende todos los ingresos y gastos de una unidad económica y, en una economía moderna, se expresa en términos monetarios. Algunos aspectos sobresalientes de este proceso son: magnitud total del ingreso y del gasto, los componentes de cada uno de ellos, la importancia de estos componentes en relación a la magnitud total correspondiente, la interacción que se da entre todos estos componentes, origen y destino de los recursos, aplicación de los gastos, personas involucradas en el proceso, etc.

Como se dijo, la legitimidad del proceso ingreso-gasto se fundamenta en su finalidad última. En general hay una cierta finalidad (con objetivos y metas precisas) que la unidad económica busca alcanzar usando ciertos instrumentos (de ingresos y de gastos). Para el caso del gobierno de un país, si bien el proceso ingreso-gasto está delimitado, éste siempre termina beneficiando a algunas personas y, también, perjudicando a otras. El accionar de un gobierno, dado que se financia con contribuciones de terceros, está obligado a mostrar con detalle todo lo que hace con esos recursos.

La pregunta sería: ¿cuál es el beneficio social del accionar del gobierno?. La respuesta a esta pregunta puede acotarse: con la política económica (fiscal, monetaria, crediticia, etc.) el gobierno pretende alcanzar ciertas metas, para los objetivos que se plantea, usando instrumentos definidos. Es decir, asigna recursos escasos (usando los instrumentos) en la obtención de bienes alternativos (para alcanzar los objetivos). El echo es que tales bienes son usados por personas en la comunidad. Son estas personas los beneficiarios directos por el uso de estos bienes¹. Además de estos beneficiarios directos se tiene beneficiarios indirectos, o sea

¹ Observe que si tales bienes son públicos entonces los beneficiarios directos son “todos” los habitantes de una región, en tal caso todos ellos podrían mejorar su posición económica. Si el alcance de los objetivos involucrados son nacionales, entonces los beneficiarios son “todos” los habitantes de un país.

personas que se benefician por el beneficio de los demás. En rigor no se sabe si todos estos beneficiarios mejoran su posición económica pero las finanzas públicas pueden ayudar a descubrirlo.

Las finanzas públicas, como una rama de la economía, ha evolucionado con el tiempo. Las necesidades emergentes dieron origen a nuevos objetivos y nuevos instrumentos. Para entender este cambio evolutivo se propone a continuación una breve descripción de los objetivos establecidos para las finanzas públicas.

Breve Perspectiva Histórica de las Finanzas Públicas

Desde la concepción de los estados, sus gobiernos utilizaron los ingresos y los gastos para alcanzar determinados fines. Al principio, y en relación a las finanzas públicas, los gobiernos sólo buscaban fines relacionados a las necesidades básicas. Por ello la mayor atención se centraba en la provisión y producción de bienes públicos, con muy poca intervención en el sistema productivo de bienes privados de la economía, dejando amplia libertad para el accionar privado. Esta función de las finanzas públicas se identifica como objetivo de las **necesidades básicas**.

Al inicio del siglo XX, luego de la crisis del 30, aparece un consenso internacional sobre la necesidad de estabilizar las economías para producir bienes y generar prosperidad en la sociedad. Así aparece una tarea que los gobiernos debían ejecutar en este proceso de estabilización macroeconómica mundial. Así surge el objetivo de **estabilización**. Este proceso de estabilización comprende un cierto grado de intervención de los gobiernos en el accionar rutinario de la economía de mercado, identificando y atacando los problemas que emergen en los mercados. Al enfoque de estabilización se le llama, habitualmente, **finanzas funcionales** dado que se considera a éste objetivo como una **función** básicas de los gobiernos. Lo que especialmente se pretende estabilizar es el nivel de precios y el empleo de mano de obra en la economía.

Al finalizar las guerras mundiales, sigue un proceso de reconstrucción de los países que quedaron devastados por la guerra. La prosperidad que siguió a la etapa reconstructiva post-guerra, se caracterizó por una notable divergencia en el sendero de crecimiento entre varios países. Así aparecieron países con alto crecimiento sostenido que se transformaron en desarrollados, y países con crecimiento dispar y volátil que se transformaron en subdesarrollados. Este hecho condujo a la necesidad de intervenir para acompañar a aquellas economías con problemas de desarrollo, ayudándolas a sostener el proceso de crecimiento. Esto dio lugar a un nuevo objetivo para las finanzas públicas: el de promover el **crecimiento económico**.

Por último, se ha observado que el crecimiento en sí no garantiza pleno desarrollo pues algunas economías emergentes, que han crecido por varios periodos, no han resuelto aún su problema de distribución del ingreso. Para ello se hace necesario que el gobierno intervenga de alguna manera ayudando a corregir los errores que conducen a este resultado distributivo. Así surge el objetivo **distributivo** para las finanzas públicas.

La mera identificación de estos objetivos y la correspondiente acción gubernamental para cumplirlos no garantiza un mejor desempeño de las economías. De hecho en muchos de estos países donde se aplicaron estos conceptos, sus habitantes continúan con altos niveles de pobreza y marginalidad, sus sistemas de precios y sus actividades económicas siguen con alta

variabilidad, sus economías nunca lograron consolidar un proceso continuo de crecimiento y prosperidad, y sus ingresos están cada vez más desigualmente distribuidos entre sus ciudadanos. Si esto es así, es porque algo no funcionó.

Para el logro de los objetivos mencionados, los gobiernos utilizan instrumentos de ingreso y gasto. La forma en que un gobierno determina los gastos y los ingresos como sus instrumentos para alcanzar aquellos objetivos que considera prioritarios en su administración van a determinar la política fiscal que utiliza ese país. Se verá a continuación algunas rasgos distintivos de la política fiscal.

La Política Fiscal: Instrumentos y Objetivos

La política de una unidad económica puede entenderse como la forma en que ella administra su sistema económico. Para el caso del gobierno, se tienen principalmente la política fiscal y la política monetaria. La **política fiscal** es la “**forma**” en que el gobierno determina la magnitud y la composición de los recursos y las erogaciones necesarias para alcanzar las metas de los objetivos planteados. La política monetaria tiene que ver con la forma en que la autoridad monetaria determina e influye en el comportamiento de las variables monetarias como: moneda, divisas, tasa de interés y nivel de precios. Ambas políticas “no” son independientes ya que interaccionan unas con otras de modo que los instrumentos de una política afectan objetivos de ambas políticas, como veremos más adelante.

La política fiscal, concebida para lograr ciertos fines, utiliza los ingresos y los gastos público como “los” instrumentos fiscales para alcanzar objetivos. Los ingresos pueden ser tributarios (IVA, impuesto a los ingresos, impuesto a las ganancias, etc.) y no tributarios (como deuda, donaciones, etc.). Los gastos pueden ser gastos en si y transferencias. Como se vio en la sección anterior, hay cuatro categorías de objetivos importantes para la política fiscal: atender las necesidades básicas, mantener la estabilidad económica, promover el crecimiento económico y corregir la redistribución del ingreso. Un cuadro resumen de doble entrada con ingresos-gastos y objetivos se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1: Instrumentos y Objetivos de las Finanzas Públicas

		O B J E T I V O S			
		Necesidades Básicas	Estabilización Económica	Crecimiento Económico	Distribución del Ingreso
I N S T R U M E N T O S	Gasto Público Exhaustivo				
	Gasto Público Transferencias				
	Recursos Tributarios				
	Recursos no Tributarios				

Dado que los instrumentos se usan para alcanzar los objetivos, uno se pregunta sobre la forma en que tales instrumentos se relacionan con los objetivos. Hay tres relaciones principales que se destacan.

- 1) La unicidad instrumental. Esto quiere decir que hace falta un único instrumento para alcanzar todos los objetivos. Este caso extremo es poco frecuente. Resulta muy difícil encontrar un único instrumento para lograr plenamente cumplir con cada una de las metas buscadas en cada uno de los objetivos. Lo más común es que si hay más de un objetivo se requiera al menos más de un instrumento. La unicidad puede mostrarse esquemáticamente trazando una única línea que va desde el instrumento hacia los objetivos:

	obj-1	obj-2	obj-3	obj-4
instrumento	*	*	*	*

Un ejemplo de este tipo sería que el gobierno decida recaudar un único tributo y delegar toda la responsabilidad sobre un único ministerio para el cumplimiento de todos los objetivos. Es difícil imaginar tal súper-ministerio. Pero más difícil aún es administrarlo. También resulta dificultoso diseñar un único impuesto para financiar la totalidad de los gastos de un gobierno desdoblado en cuatro ministerios: uno para cada objetivo. Estos hechos sugieren que la unicidad instrumental es sólo un extremo de interés teórico.

- 2) La completa separabilidad de los instrumentos. Este es otro caso extremo. Aquí, cada instrumento afecta sólo un único objetivo, por lo que el problema para el gobierno es determinar qué instrumento permite lograr tal y cual meta en cada objetivo. Una representación esquemática de la separabilidad es:

	obj-1	obj-2	obj-3	obj-4
instr-1	*			
instr-2		*		
instr-3			*	
instr-4				*

De ser factible, tal separabilidad permitiría descentralizar por completo la política fiscal. Bastaría con crear un ministerio para cada objetivo, asignar a cada uno el correspondiente instrumento y esperar a que cumplan con las metas establecidas. En tal caso sería casi innecesaria una administración central, pues todas las actividades y responsabilidades caerían sobre ministerios completamente independientes el uno del otro. De nuevo, esto no es lo que uno observa en la práctica. Lo que se ve es que cada gobierno dispone de una administración central que centraliza la política "fiscal y monetaria". Lo que si se encuentra descentralizado es la ejecución de las actividades necesarias para cumplir con los distintos objetivos: descentralización operativa. Por todo lo dicho, este esquema es de interés orientador en el análisis de la política económica.

- 3) La interdependencia de los instrumentos. Esto es lo que efectivamente pasa en los hechos. Se trata de una situación mucho más complicada que las anteriores. Se refiere al caso en donde cada uno de los instrumentos afecta a más de un objetivo pudiendo tener efectos negativos en alguno de ellos. O sea, un instrumento puede ser bueno para alcanzar un objetivo pero puede simultáneamente afectar negativamente a los demás objetivos de política. Esta es una situación que desvela a las autoridades administrativas y políticas pues ellas están obligadas a elaborar un paquete de política fiscal, y económica, que preserve una línea de consistencia en sus instrumentos. Para lograr tal consistencia se requiere estudiar en detalle el efecto global de cada uno de los instrumentos. La representación esquemática es:

	obj-1	obj-2	obj-3	obj-4
instr-1	+	+	0	-
•				
•				
instr-n	-	-	+	-

Se observa en este esquema que el primer instrumento afecta positivamente a los objetivos 1 y 2 pero negativamente al objetivo 4. Además, es neutro respecto al objetivo 3. El último instrumento del esquema sólo sirve a los fines del objetivo 3, mientras que juega en contra de los demás objetivos. De este esquema queda bien claro la necesidad de consistencia en la elección de los instrumentos.

Como un ejemplo de la interdependencia instrumental, se menciona un caso concreto: es sabido que la progresividad tributaria es deseable desde el punto de vista del objetivo redistributivo (obj-4) del ingreso. Pero esto puede resultar perjudicial para el objetivo de crecimiento económico (obj-3) por su eventual efecto negativo sobre los incentivos para la acumulación de activos productivos. Para el objetivo de estabilización (obj-2) la progresividad tributaria puede resultar beneficiosa o perjudicial dependiendo del momento del ciclo económico.

La Política Monetaria

Todas las interacciones mencionadas también son válidas para la política monetaria. Es decir, la política monetaria tiene instrumentos y objetivos en donde se cumple la interdependencia interna. Pero además, se da la interdependencia entre instrumentos de la política monetaria y fiscal. La autoridad monetaria de un país, además de mantener las buenas cualidades del dinero (sus tres funciones principales: unidad de cuenta, medio de pago, reserva de valor) y velar por un sano sistema bancario, apunta sus decisiones de política a los objetivos de estabilización y crecimiento de la economía. El instrumento que ha probado la mejor eficacia y efectividad en el logro de estos objetivos es la **"tasa de interés"**.

Como se advierte, este es el caso más simple: con un único instrumento se busca alcanzar las metas propuestas para todos los objetivos. Las autoridades monetarias en la mayoría de los países desarrollados usan este esquema para administrar política monetaria en sus economías. La tasa de interés es como un precio más en la economía. Este precio es observado sin costo y sin ambigüedad por todos los agentes económicos. El nivel y la estabilidad de este precio transmite la cantidad de información necesaria para que los agentes tomen sus decisiones

económicas vinculadas al uso de la moneda: ahorro, consumo, producción e inversión. De este modo los cambios en este precio pueden influir en el crecimiento económico, y en la estabilidad del empleo y de los precios.

La autoridad monetaria también dispone de otros instrumentos para hacer política monetaria como aquellos para controlar la cantidad de dinero circulante en el sistema económico. De este modo se puede ampliar la tabla 1 para incluir ambas políticas: la fiscal y la monetaria.

Tabla 2: Instrumentos y Objetivos de Política

		O B J E T I V O S				
		Necesidades Básicas	Estabilización Económica	Crecimiento Económico	Distribución del Ingreso	Objetivos Monetarios
INSTRUMENTOS FISCALES	Gasto Público Exhaustivo					
	Gasto Público Transferencias					
	Recursos Tributarios					
	Recursos no Tributarios					
INSTRUMENTOS MONETARIOS	Control del Dinero					
	Control de la Tasa de Interés					

Dada las interacciones entre los instrumentos de ambas políticas, las autoridades de gobierno se ven obligadas a coordinar los instrumentos (fiscales y extra-fiscales) y el accionar de los distintos organismos del sector público elaborando un programa económico adecuadamente definido y coherente. Esta coordinación y acuerdos resultan ser una de las tareas más arduas y dificultosas que enfrenta todo proceso de negociación política tanto previo como durante el desarrollo de las tareas administrativas que llevan adelante los gobernantes. Por este hecho, el sueño de todo gobernante es lograr una plena separabilidad entre la política fiscal y la monetaria lo cual permitiría asignar responsabilidades por separado a cada organismo sobre el cumplimiento de sus respectivos objetivos a ser alcanzados de manera independiente. Como lo prueba un teorema de Robert Mundell, que no se presenta aquí, es posible la plena separabilidad a costa de dilatar el logro de algunos objetivos a lo largo del tiempo.

Qué es el Sector Público?

Se dijo que las finanzas públicas estudia el proceso ingreso-gasto del sector público. Se dijo que la política fiscal es la forma en que el gobierno determina la composición y la magnitud de los gastos y los recursos, que son usados como instrumentos para el logro de determinados objetivos. En un curso inicial de finanzas públicas se estudia con bastante detalle la composición y la magnitud de los instrumentos, y la composición y magnitud de cada uno de los objetivos. También se ve en detalle las interacciones entre los instrumentos. Antes de avanzar en el estudio de la composición y la magnitud del sector público, es necesario acordar una noción primitiva sobre: ¿qué se entiende por sector público?.

Se entiende por sector público al conjunto de organismos y unidades económicas que dependen directamente del gobierno, sean estas integrantes de la propia estructura de gobierno, como ministerios y agencias de gobierno en general, sean estas unidades productivas de propiedad, conducción o control del gobierno, como las empresas públicas. El resto de las unidades económicas forman el sector privado de la economía.

Esta idea sobre el sector público a veces hace difícil separarlo completamente del sector privado ya que el gobierno ejerce influencias sobre todos los componentes de una economía. La principal diferencia entre los dos sectores está en la lógica de funcionamiento. En el sector privado los resultados se obtienen como consecuencia de la interacción de las decisiones de los agentes económicos individuales, las familias (como consumidores y ahorristas) y las empresas (como productores e inversores), en el mercado. Las unidades privadas casi no tienen poder absoluto sobre el resto de los agentes, y las herramientas de análisis son las de la economía. En el sector público aparece “el” poder del gobierno, pues se trata de una única unidad de decisión, y esto lo hace fundamentalmente distinto al sector privado. Las herramientas de análisis son las finanzas públicas.

El hecho que el gobierno sea una única unidad de decisión le otorga un enorme poder en el sistema económico. Sus decisiones afectan al resto de las decisiones. Por ejemplo, en un extremo, el gobierno puede tomar la decisión de confiscar los ahorros que las familias poseen en el sistema bancario, y al hacerlo puede crear resolver un cierto problema sistémico, pero simultáneamente induce un significativo deterioro de la institución financiera del país. En otro extremo, un gobierno puede reformar y fortalecer el sistema judicial en tal sentido que el accionar de la justicia sea percibido como de implacable efectividad. En este caso la justicia se vuelve un “bien público” del cual gozan por igual todos los ciudadanos ya que las señales de castigo, por violación a la norma, son correctamente interpretadas por los agentes. Observe, el lector, semejante poder destructivo y creativo que posee un gobierno.

Aunque el sector público puede entenderse como una unidad única, éste suele ser bien heterogéneo. Por ejemplo en Argentina se tiene distintos niveles con autonomía limitada de base territorial: Nacional, Provincial y Municipal. También se pueden distinguir el gobierno general y las empresas públicas. El gobierno general está formado por organismos que proveen o producen bienes públicos. Las empresas públicas producen bienes privados pero son de propiedad del gobierno o están dirigidas o controladas por éste. En una empresa privada la propiedad, la dirección y el control está en manos privadas y este rasgo la hace distinta a una empresa pública, aunque produzcan exactamente el mismo bien. Las empresas petroleras de propiedad pública y las de propiedad privada producen el mismo bien aunque son de propiedad “muy” distinta.

Se recuerda que un bien privado puro es aquel en donde se aplica el principio el de rivalidad en la utilización o agotabilidad, el de exclusión, y el de apropiabilidad de los beneficios. Mientras que estos principios no son aplicables a un bien público puro. Los bienes con ambas características se llaman bienes mixtos. Esta diferencia entre los bienes hace que el esquema de financiamiento de la provisión de bienes privados sea completamente distinta al de los bienes públicos. Una empresa (que produce bienes privados por definición) cubre sus erogaciones con los ingresos obtenidos de las ventas de los bienes que produce mientras que un organismo público (en relación a un bien público o mixto) provee el bien por un lado y obtiene de modo coactivo los fondos requeridos para financiar las erogaciones, de manera independiente a la provisión. Por ejemplo la empresa petrolera de un gobierno financia sus erogaciones con las ventas de combustibles y lubricantes, mientras que la provisión del servicio de defensa nacional se debe financiar con tributos cobrados coactivamente a los contribuyentes. Observe que, aunque único, es tal la heterogeneidad del sector público que no sólo provee bienes públicos sino que a veces se entromete en la provisión de bienes privados, hecho que generalmente nada tiene que ver con los objetivos planteados en la política económica.