

## CAPÍTULO III

### EL ROL DEL SECTOR PÚBLICO EN LA ECONOMÍA

*“Los gobiernos tienen la edad de sus finanzas, como los hombres tienen la edad de sus arterias”. André Maurois*

#### III.1. Política Económica, Fiscal y Tributaria.

Las mayores profundidad y extensión de este capítulo corresponden a los conceptos recursos y gastos públicos, especialmente en el marco del presupuesto nacional. Pero ellos son vectores de decisiones de diversas políticas, entre ellas la Económica y sus ramificaciones la Fiscal y la Tributaria. También un determinado gasto o conjunto de gastos podrían estar representando la vectorización de una cierta Política Social. Los gobiernos pueden proponerse orientar en un determinado sentido el rumbo general de la economía de un país. Con el resorte de la Política Económica tendrían la oportunidad y la manera de incidir sobre variables macro tan importantes como la producción, los precios y el empleo. Dentro de esa Política Económica hay campos o áreas de actuación y medidas instrumentales. La actuación del Gobierno resolviendo el nivel y el concepto del gasto del Sector Público y la forma de financiarlo es el campo o materia de la llamada Política Fiscal. El Presupuesto Público es un instrumento jurídico legitimador y ordenador de la actividad fiscal del Sector Público y de sus resultados. La Política Fiscal tiene la potencialidad de contribuir a estabilizar la economía. Lo puede hacer en la medida de su capacidad de afectar a la Demanda Agregada (DA) y -a través de esto- impactar a otras variables económicas como el producto, el empleo, la inflación y la renta nacional. Como es bien sabido, la DA es el acumulado monetario de todos los bienes y servicios que los

agentes económicos (consumidores personales, empresas y gobierno) están dispuestos a comprar a un determinado nivel de precios. Se calcula sumando el consumo (C), la inversión privada (I), el gasto público (G) y las exportaciones netas (X - M). De esta manera:

$$DA = C + I + G + (X - M)$$

El gasto público y los impuestos son instrumentos de la Política Fiscal. La respuesta conductual de las personas, en los planos político y económico, no es inelástica a cualquier configuración de la Política Fiscal. El gasto público (G, en la fórmula anterior), al ser un componente de la DA, influye directamente sobre ésta. En principio, ambos correlacionan positivamente. Si el Estado aumenta el gasto público, la DA se incrementará, y viceversa. Los programas de obras públicas y el pago de subsidios a sectores vulnerables se encuentran entre las vías preferidas y utilizadas tradicionalmente por la política para hacerle jugar al gasto público un rol de estabilizador social y económico. Los impuestos influyen sobre la DA porque afectan directamente al ingreso disponible y –a partir de aquí- los efectos llegan al consumo y a la inversión (los componentes C e I de la fórmula de DA). La Política Fiscal puede querer instrumentalizar cambios en los tipos impositivos (las alícuotas que se aplican para determinar el monto a pagar) como forma de impactar la DA. Normalmente, las personas deciden su consumo de acuerdo con la renta de libre disponibilidad. Una variación de las alícuotas de ciertos impuestos modifica las sumas monetarias de las que disponen las familias para consumir o las empresas para invertir, lo cual, a su vez, repercute en la DA y, por tanto, en los niveles de producción y

empleo. También la Política Fiscal podría proponerse eliminar impuestos o crear unos nuevos.

La Política Fiscal puede ser de dos tipos: expansiva o restrictiva. La Política Fiscal expansiva tiene la intención de impulsar la DA, procurando que esto se traduzca en aumento de la producción y del nivel de empleo. Una Política Fiscal expansiva puede realizarse a través de diferentes medidas de gastos e ingresos públicos. No necesariamente el conjunto de medidas tiene que ser todo de un mismo tenor o en un mismo sentido (o aumento del gasto o disminución de impuestos). Puede haber convivencia de decisiones de aumento del gasto y de disminución de impuestos. Supuestamente, la configuración elegida de Política Fiscal habrá estado avalada por una evaluación objetiva de todas sus repercusiones. Este sería el tipo de política que habilita a aplicar una situación de la economía de severa retracción o caída de la actividad, estancamiento secular o depresión. El proceso virtuoso seguiría este derrotero: Un aumento del gasto público aumenta directamente la DA. El aumento de la DA conlleva: un aumento de la producción y de la renta de la economía, incrementando la contratación de factores productivos y generando en el sector privado la expectativa de un mayor crecimiento futuro. Como desventajas del aumento del gasto público: si no se financia con impuestos puede suponer un aumento en el déficit público. Un aspecto a tener en cuenta es que un incremento de la DA puede venir acompañado de aumento generalizado de los precios de los bienes y servicios de la economía.

La Política Fiscal restrictiva suele estar objetivada en la reducción de la inflación. El blanco de ataque es la DA con medidas de disminución del gasto público y/o de aumento de la presión fiscal

sobre el ingreso disponible. Una Política Fiscal restrictiva con aumento de los impuestos supone para los consumidores y para las empresas disponer de menor cantidad de renta disponible, por lo que podrán tener menos dinero para el consumo y la inversión. La disminución del consumo y de la inversión genera una disminución de la DA. Si disminuye la demanda, disminuirán la producción y el empleo. Se suele creer que las medidas de “enfriamiento” de la economía pueden contribuir a frenar o a reducir sensiblemente la suba del nivel general de precios. Como también que la disminución en el nivel general de precios de la economía puede ayudar a corregir o morigerar una situación preexistente de déficit público.

Hacia adentro de la Política Fiscal está la Política Tributaria, y especialmente la Impositiva. La Política Tributaria se compone de las decisiones de un gobierno sobre ingresos públicos mediante el sistema tributario. Principalmente, ello significa definiciones sobre qué impuestos establecer, la materia y la base imponibles, la determinación de la cuantía de la carga y los sujetos obligados. En las aludidas definiciones entran en juego aspectos macroeconómicos y microeconómicos. La cantidad y magnitud conjunta de los impuestos pueden afectar inversamente el nivel de actividad económica. Como cuestión de valor, la Política Tributaria debería estar desprovista de fiscalidad extrema, de voracidad fiscal, y evitar la consumación de situaciones de inequidad y distorsiones, como supo ocurrir con la cuarta categoría del Impuesto a las Ganancias, cuando alícuotas desusadamente altas recaían sobre remuneraciones de mediano nivel.

Las políticas tributarias pueden hacer una contribución a los propósitos de las funciones económicas clásicas de estabilización y

redistribución. Sin embargo, no hay acuerdo en la especialización de economistas fiscales sobre qué tipos de políticas tributarias serían los más efectivos para estimular el crecimiento económico.

Los gastos tributarios (GT) son disposiciones en la legislación vigente (es decir, renta exenta o ingresos no constitutivos de renta, deducciones no estándar, descuentos, tarifas reducidas y diferimientos) que se apartan de un sistema tributario considerado de referencia. En otras palabras, el gasto tributario son beneficios fiscales otorgados a ciertos contribuyentes o sectores económicos. Estos beneficios reducen los ingresos que el gobierno obtendría si no existieran.

El término "gasto tributario" surge del hecho de que son disposiciones comparables al gasto público si bien se materializan a través del sistema tributario. Cuando son diseñados adecuadamente, los GT pueden estimular el crecimiento económico y mejorar el bienestar de la sociedad. Sin embargo, los GT pueden aparejar un costo fiscal importante y pueden plantear problemas distributivos y crear distorsiones.

Dentro del GT podemos encontrar a las exenciones, deducciones, créditos fiscales y tasas preferenciales que pueden aplicarse a individuos, corporaciones o sectores específicos de la economía con el propósito de fomentar ciertos comportamientos económicos o sociales, como la inversión en investigación y desarrollo, la vivienda, o la creación de empleo.

El susodicho gasto puede afectar la equidad del sistema tributario, ya que beneficia más a aquellos que pueden aprovechar estos incentivos fiscales, a menudo los contribuyentes de ingresos más altos por lo que deben ser evaluados regularmente para

determinar su eficacia y eficiencia en relación con los objetivos fiscales y económicos del gobierno.

En resumen, el GT es una herramienta importante pero controvertida en la política fiscal, ya que influye significativamente en la distribución de la carga impositiva y en la promoción de ciertos comportamientos económicos.

Otro concepto íntimamente vinculado con la temática en cuestión es el de “Presión Fiscal”, entendida como el nivel de ingresos que un gobierno recauda como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) de su país.

En este sentido, los gastos tributarios, al reducir los ingresos fiscales efectivos, pueden disminuir la presión fiscal total si no se compensan con otras fuentes de ingresos o si no se ajustan los gastos del gobierno. Aunque técnicamente no son ingresos recaudados, los gastos tributarios pueden afectar la percepción de la presión fiscal porque alteran la base impositiva efectiva sobre la cual se calcula el PIB.

En conclusión, la presión fiscal, el GT y la política fiscal están intrínsecamente vinculados ya que afectan tanto la recaudación de ingresos como el gasto del gobierno, lo que a su vez influye en la economía y en la percepción de la carga fiscal por parte de los contribuyentes y la sociedad en general.

A continuación se exponen algunos datos recientes sobre la presión fiscal de varios países según:

1. **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE):** La OCDE publica regularmente datos sobre la presión fiscal de sus países miembros y otros países

asociados. Por ejemplo, en su informe más reciente, la presión fiscal (como porcentaje del PIB) varía considerablemente entre los países miembros. En promedio, la presión fiscal en la OCDE estaba alrededor del 34% del PIB en los últimos años.

2. **Fondo Monetario Internacional (FMI):** El FMI también proporciona datos detallados sobre la presión fiscal a nivel global y por regiones. Según el FMI, la presión fiscal puede variar significativamente entre los países desarrollados y en desarrollo, y también puede verse afectada por políticas fiscales específicas implementadas por cada país.
3. **Eurostat (para países de la Unión Europea):** Eurostat, la oficina estadística de la Unión Europea (UE), recopila y publica datos detallados sobre la presión fiscal de los países miembros de la UE. Por ejemplo, la presión fiscal en países como Francia, Suecia y Dinamarca puede superar el 40% del PIB, mientras que en países del este de Europa puede ser considerablemente más baja.
4. **Banco Mundial:** Aunque el Banco Mundial se centra más en el desarrollo económico y social, también proporciona información sobre indicadores fiscales, incluida la presión fiscal en diversos países y regiones. Por ejemplo, en muchos países europeos desarrollados, la presión fiscal puede estar en el rango del 30% al 40% del PIB o más.

### **III.2. Finanzas Públicas.**

El debate académico más antiguo del que se tiene registro no fue sobre matemática, ni sobre medicina, ni sobre filosofía. Fue sobre el Estado y su financiamiento. Es una historia que está en la Biblia y cuyo fondo o sustrato llega hasta nuestros días. La pone a la luz el

economista Harvey Rosen (2005) en su libro Hacienda Pública. Ocurrió en el siglo X antes de Cristo y quizá se trate del debate sobre economía fiscal más antiguo del que se tenga registro. Las tribus de Israel le pedían a su profeta Samuel la instalación de un gobierno central estable, como lo tenían todas las otras naciones que ellos conocían. Samuel no estaba convencido de que eso fuera una buena idea e intentó disuadirlos planteándoles las consecuencias funestas o negativas que el funcionamiento real de un gobierno, o de un rey, para ser más precisos, les traería aparejadas.

El fondo o sustrato de esa historia son los sentimientos contradictorios que provoca la existencia y funcionamiento del gobierno en general. “Estos sentimientos contradictorios hacia el Estado están estrechamente ligados a sus actividades de imposición y gasto” (Rosen, op. cit.). Por un lado, lo creemos necesario para que haga ciertas cosas que nosotros como individuos no estaríamos en condiciones de realizar. Pero, por otra parte, a veces o muchas veces, no estamos muy dispuestos a financiar su funcionamiento pagando impuestos, o no estamos conformes con la forma en cómo gasta el dinero.

Históricamente los gobiernos, o los estados, o las administraciones públicas, aparecen cuando las sociedades advierten que ellas, por sí mismas, no son capaces de atender eficazmente las necesidades comunes o colectivas, que cada vez empiezan a ser más, en cantidad y en complejidad. Entonces crean el gobierno (del griego *Kabernao*, “pilotear el timón”). Y para atender esas necesidades el gobierno creado debe producir y proveer bienes y servicios. Y para producir y proveer esos bienes y servicios que satisfacen necesidades públicas requiere de recursos. Primero de

recursos financieros, que luego transforma en recursos materiales con los cuales sostiene la producción y provisión de bienes y servicios (Martínez, 2021). Todo este proceso de obtención de recursos y de generación de productos (bienes y servicios), apoyado por una actividad financiera, es el núcleo de las Finanzas Públicas.

¿Pero qué son las Finanzas? Una respuesta superficial a esa pregunta sería: es el dinero en movimiento. *Finis*, entre los romanos antiguos, *finer*, para los franceses del medioevo (ambos, raíces de la voz finanzas), denotaban la acción de pagar, el poner fin a un negocio o compromiso efectuando el pago correspondiente. Las Finanzas adjetivadas de Públicas se ocupan, básicamente, de cómo los gobiernos recaudan dinero, de cómo se gasta ese dinero, y de los efectos de estas actividades en la economía y en la sociedad. Como se ve, el dinero es omnipresente en el desenvolvimiento de las Finanzas Públicas, pero realmente éstas tratan de algo más.

Las Finanzas Públicas son normas y acciones de gobierno con las cuales el Estado busca, colecta, coordina y aplica recursos para realizar funciones públicas, prestar servicios públicos, desarrollar proyectos y administrar la economía nacional. Con el concepto “administrar la economía” incluimos medidas de asignación y redistribución de recursos y de estabilización económica. Dicho de otro modo, las Finanzas Públicas son decisiones políticas, actos jurídicos y operaciones administrativas sobre recursos y gastos públicos.

Los recursos y los gastos públicos devengados, percibidos y pagados representan la actividad financiera del Estado.

La apariencia de esta actividad financiera es el movimiento de dinero. Dinero que entra a las arcas del Estado, producto de la

recaudación de impuestos, de la colocación de títulos de deuda, de rentas de la propiedad, de donaciones; dinero que sale de las cajas públicas por pagos de compras, de certificados de obras, de servicios de la deuda, de remuneraciones al personal estatal, jubilaciones, retiros o pensiones, por la entrega de subsidios al sector privado. Desde la óptica puramente monetaria, la actividad financiera puede ser visualizada como un flujo de fondos en dos direcciones.

Este flujo de fondos surge de las relaciones jurídicas o de intercambio que establece el Estado con otros sectores de la economía, por ejemplo, con las familias y con las empresas. De las familias recibe pagos por tributación (impuestos, tasas, contribuciones), por ventas de bienes y servicios. A las familias les hace pagos por remuneraciones, jubilaciones, pensiones y otras transferencias. De las empresas recibe pagos de tributos y del precio de bienes y servicios; a las empresas les hace pagos por la

#### **FINANZAS Y ECONOMÍA.**

Sin embargo, el dinero no lo es todo. Bajo la apariencia monetaria de la actividad financiera del Estado están en movimiento funciones económicas. La variedad de ellas, de acuerdo con los propósitos perseguidos, se puede agrupar en tres tipos:

- **Función de asignación:** Hace referencia a los bienes y servicios que deben pagarse mediante la financiación presupuestaria (bienes sociales). La producción de estos bienes puede ser que la realice directamente un ente público o puede ser que los bienes y servicios sean adquiridos a empresas o personas privadas para su provisión o entrega a la sociedad o a grupos determinados de la población. Debido a que los bienes sociales son de consumo no rival (no se excluye a nadie de sus beneficios), las preferencias de los consumidores no se revelan mediante la puja de éstos en el mercado. Por consiguiente, es preciso un proceso político y la financiación presupuestaria para su disponibilidad y asignación.
- **Función de distribución:** La estructura de distribución del ingreso prevaleciente en una sociedad y en una economía determinadas en un momento dado puede ser que se encuentre distanciada negativamente de cánones elementales de justicia social. La sensibilidad humana y política llama entonces a realizar ajustes de equidad en tal estructura de distribución, y hacia allí se podría converger con medidas de imposición sobre altas rentas o grandes fortunas para financiar transferencias monetarias o la disponibilidad de mayores o mejores bienes de mérito, por ejemplo, a favor de sectores desfavorecidos o más vulnerables.
- **Función de estabilización:** La estructura tributaria y del gasto afectan a la demanda agregada y al nivel de la actividad económica. Constituyen igualmente un importante instrumento para el mantenimiento de la estabilidad económica, incluyendo el alto nivel de empleo y el control de la inflación. La política presupuestaria con alcance largo puede programarse para evitar los movimientos bruscos de actividad, suavizar las variaciones, y plantear un sendero de crecimiento sostenido en el tiempo.

El mayor problema de política consiste en cómo compatibilizar o coordinar esas tres funciones de manera que sus objetivos más importantes puedan ser satisfechos en forma simultánea.

**Fuente:** Richard Musgrave y Peggy Musgrave, Hacienda Pública.

¿Cuáles son los elementos principales que están en el ámbito de las Finanzas Públicas? Muchos de ellos están explícitos en las definiciones anteriores y otros se deducen naturalmente de ellas. Son éstos:

- **Necesidades públicas:** Las Finanzas Públicas deben servir necesidades públicas. Las necesidades públicas son tales en cuanto el Estado las asume como propias y se dispone a satisfacerlas, él directamente, o a hacerlas satisfacer, dentro de un marco legal, por personas o entidades privadas. El nacimiento y la evolución del Estado se explican por la existencia de necesidades públicas, necesidades que surgen de la vida colectiva, y que no pueden ser satisfechas en forma individual. Estas necesidades pueden originarse en intereses y valores de una comunidad, de un colectivo de gente que comparte una experiencia histórica o una tradición cultural.
- **Funciones públicas:** Las actividades que el Estado realiza para satisfacer necesidades públicas pueden consistir en funciones públicas y servicios públicos. La función pública está relacionada con los cometidos esenciales del Estado (dictado de leyes, administración de justicia, defensa externa, mantenimiento del orden interno, emisión de moneda, representación diplomática, etc.)
- **Servicios públicos:** El servicio público son las actividades del Estado que no constituyen “funciones públicas” y que tienden a satisfacer necesidades básicas de la población (provisión de

agua potable, saneamiento urbano, transportes colectivos, comunicaciones, etc).

- **Recursos públicos:** Son medios de pago que reúne el Estado haciendo uso de su poder tributario, del crédito público, o a través de operaciones económicas y patrimoniales.
- **Gastos públicos:** Son una aplicación de los medios de pago o fondos reunidos por el Estado a: (i) la ejecución de funciones públicas; (ii) la prestación de servicios públicos; (iii) la producción de bienes de capital; (iv) la atención de las obligaciones de la deuda pública; (v) la realización de transferencias.
- **Renta nacional:** Es la sumatoria, en términos monetarios, de los bienes y servicios producidos, distribuidos y vendidos en un país durante un período determinado, es decir dentro de un ejercicio fiscal. Con un buen diseño y con una buena gestión de las Finanzas Públicas se echan bases sólidas para el aumento de la renta nacional y para mejorar su distribución en sentido equitativo.

Las funciones y los servicios públicos son las acciones, comportamientos o intervenciones que realiza el Estado con el fin de satisfacer necesidades públicas. Esta finalidad es la que justifica la actividad financiera del Estado.

¿Por dónde empieza el proceso de actividad financiera, por los gastos o por los recursos? El hecho de que los recursos públicos provean al Estado los medios de pago para efectuar las erogaciones que demanda el cumplimiento de las funciones y servicios públicos no significa que en el proceso de la actividad financiera la fijación de los gastos sea previa a la de los recursos, ni que ésta dependa de aquélla; más bien, son cuestiones interdependientes.

Debido a aquellas funciones de la política presupuestaria, la determinación y obtención de los ingresos públicos no son sólo actividades de soporte de los gastos públicos. Tampoco son una mera restricción a las decisiones sobre gasto. Los modos en que se consiguen los recursos públicos pueden afectar la distribución de la renta y la estabilidad económica.

### **III.3. Brevísima historia de la evolución de los recursos públicos.**

Los estudios sobre los recursos públicos son más antiguos y profundos que los relativos a los gastos públicos. De ahí que la historia de las Finanzas Públicas sea, más que otra cosa, la historia de los recursos públicos.

Las sumas que el Estado devenga a su favor se suelen designar indistintamente con las palabras recurso, ingreso o entrada. La voz recurso es la más usada en la normativa y en la literatura técnica. Alguien sospecha que su aparición en la primera legislación financiera argentina sobre contabilidad pública (Ley N° 428) se debe a que sus redactores hicieron una asociación fonética con la palabra francesa *ressource*.

La gran expansión del Imperio romano desde fines siglo I de nuestra era condujo a la formación de una abultada burocracia civil y militar y al consiguiente aumento de los gastos. Falto de mecanismos de crédito, el fisco recurrió a una elevada imposición y a la emisión desenfrenada de moneda. Esa situación llevó a la crisis generalizada que dejó a Roma indefensa frente a la invasión y conquista de las tribus germánica

El período que siguió a la caída del Imperio -486 d.C.- se caracterizó por una persistente declinación económica. Los nuevos reinos, que asimilaron las costumbres romanas, no lograron

recomponer el antiguo nivel de actividad ni las complejas redes que formaban la estructura política y económica del Imperio.

La población del mundo occidental estaba compuesta mayormente de campesinos, que no podían oponer defensas a experimentados guerreros a caballo que assolaban los campos. La defensa exigió una primera división del trabajo. Las sociedades estuvieron dispuestas a pagar un precio a quienes tuvieran especialización en la defensa contra los invasores y saqueadores. ¿Cómo se podía armar un ejército si los reyes no tenían suficiente metálico? Efectivamente, tenían muy poco dinero y escasa capacidad para recaudar tributos de sus súbditos, pero, en cambio, tenían tierras. En primer lugar, cedieron grandes extensiones a señores que asumían la responsabilidad de levantar una fuerza militar. Los señores se reservaban parte de esa tierra; otra parte la cedían a campesinos, en tenencia, con la facultad de usar esos lotes para ellos, pero con la obligación de trabajar varios días de la semana en la tierra del señor.

En aquellos tiempos, los recursos regios y señoriales provenían del aprovechamiento del patrimonio. El señor feudal era titular de un dominio eminente sobre todas las tierras y los bienes de su jurisdicción y con derecho a los frutos de las actividades de sus súbditos.

Las monarquías absolutas heredaron el régimen feudal; siguieron financiándose, en gran parte, con recursos provenientes de sus propiedades. Cuando los recursos tradicionales comenzaron a verificarse insuficientes, trataron de pasar de una monarquía patrimonialista a otra que viviera de los excedentes de los ingresos de sus súbditos. Es el embrión del impuesto estatal sobre la renta

(*state income tax*). Esta transición exigía definir nuevas reglas de juego, crear otras instituciones y, en definitiva, instaurar un nuevo régimen político en el que los contribuyentes aceptaran como legítimo el gravamen.

La época de los estados constitucionales marca el eclipse de los recursos originarios o patrimoniales y el ascenso de los tributarios. Sin embargo, los primeros resurgieron con nuevo vigor a partir de la primera guerra mundial y, especialmente, después de la gran depresión de los años treinta. En dicha época, se multiplicaron las empresas estatales, en parte por la absorción de establecimientos industriales y bancarios en situación de falencia, en parte por la creación de organismos de regulación económica y de empresas para la explotación de industrias, comercios y servicios.

Actualmente, los ingresos públicos son obtenidos por el Estado de muy diversas maneras: explotando su propio patrimonio, empleando su poder coactivo, contratando empréstitos, recibiendo ayudas y donaciones, aplicando penalidades, etc. Algunos estados se han reservado para sí la explotación de ciertas actividades, con carácter monopólico o no, cuyas ganancias constituyen recursos de las finanzas públicas.

#### **III.4. Brevísima historia de la evolución del gasto público.**

El concepto de gasto público es más compatible con el desarrollo del estado constitucional moderno. Antes de ello, durante los primeros doce siglos de nuestra era, podría hablarse, con más propiedad, de gastos del reino, del rey, del príncipe. Estos gastos tenían que ver con el sostenimiento del monarca y su corte, de su fuerza armada en épocas de paz y de guerra, de una burocracia civil

que lo asistía, de incipientes instituciones políticas y hasta de una estructura religiosa.

La revolución industrial que se hace notoria desde mediados del siglo XIX determina el pasaje de sociedades rurales y agrarias a sociedades urbanas e industriales. Esta transformación es acompañada por el Estado con la provisión, a escala nacional, de servicios de educación y salud y de obras de infraestructura básica (calles, caminos, alcantarillado, alumbrado público, etc). La educación inicial de financiación pública fue, para la época, una invención social revolucionaria, pues la instrucción, la escolarización, la alfabetización les va a dar a las personas la posibilidad de desligar, independizar su futuro de las condiciones, de las circunstancias de su cuna de nacimiento.

Durante la gran depresión de los años 30 del siglo XX, muchos estados acometen la realización masiva de obra pública como medio de reactivar la demanda agregada y crean organismos para regular ciertas actividades económicas.

Después de la II Guerra Mundial, el desarrollo económico pasó a ser visto como una necesidad pública, y el Estado amparó en este objetivo superior la nacionalización de industrias, la creación de empresas públicas y la promoción del “Estado de Bienestar”. En ocasiones, se vio precisado a enjugar con rentas generales el déficit operativo de su sector empresarial.

En la década de 1880, el economista alemán Adolph Wagner presentó su “ley de crecimiento de los gastos públicos”. Él pensaba, quizás anticipándose a las tendencias que se materializarían de cincuenta a cien años más tarde, que el desarrollo de la moderna sociedad industrial daría lugar a crecientes presiones políticas “en

pro del progreso social”, que exigirían tener cada vez más en cuenta las “consideraciones de carácter social” en la dirección de la empresa. En consecuencia, era de esperar una continua expansión del sector público y de su participación en la economía.

La medida más global para apreciar la evolución del gasto público es la relación de éste con el PIB. De 1913 a 1990, el gasto público en el conjunto de países desarrollado pasó de representar el 11,9% del PIB al 44,9%. Los factores que alimentaron esta expansión pueden resumirse en estos tres:

- I. Las guerras, las depresiones, las crisis financieras y sanitarias que familiarizaron a los gobiernos con la intervención en la economía.
- II. El clima intelectual, que hacía dominante la idea de que el Estado puede y debe redistribuir la renta, estabilizar la economía y proporcionar bienes de mérito (sanidad, educación etc.).
- III. La competencia política entre los partidos que acentuó el intercambio de votos y gasto público.

Sea cual fuere su relación con el PIB, el hecho es que el gasto público debe ser de calidad. Esta es una circunstancia a evaluar tanto antes de decidir su incorporación al presupuesto, como cuando se está ejecutando, y también después de esto cuando se está auditando y controlando.

En relación con el producto, el gasto público de la Argentina (40%) está al nivel de los países que integran la OCDE (los más desarrollados económicamente), pero su grado de eficacia y rendimiento dista mucho, para mal, del que obtienen esos mismos países. La lección que surge inmediatamente es que realizar un

gasto público comparativamente alto no significa necesariamente tener más y mejor Estado.

### **III.5. El gasto público en la Constitución Nacional y en la Ley.**

La proyección, aprobación y ejecución del gasto público están sujetas a normas jurídicas. La Constitución Nacional ocupa el nivel más alto de la pirámide normativa. De ella emerge un régimen de competencias en materia de gasto público. Así, su artículo 75, inciso 8, atribuye al Poder Legislativo la facultad de sancionar el presupuesto de gastos y recursos de la administración nacional. El gasto público es objeto de presupuestación, la que puede ser de periodicidad anual o plurianual. En el marco del presupuesto, los gastos públicos constituyen las transacciones financieras que realizan las instituciones públicas para adquirir los bienes y servicios que requiere la producción pública, o para transferir los recursos recaudados a los diferentes agentes económicos. El presupuesto es una ley en todo sentido. La ley vota créditos, autorizaciones para gastar. Del mismo artículo surge la competencia del Congreso para arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación (inciso 7), y para acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias (inciso 9). Por la Constitución le corresponde al Poder Ejecutivo/Jefe de Gabinete de Ministros: (i) enviar al Congreso el proyecto de presupuesto nacional (artículo 99, inciso 6); (ii) ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional (artículo 99, inciso 7).

Las normas sobre ejecución de gasto surgen de la misma ley de presupuesto y también están presentes en otra legislación permanente sobre presupuesto público y administración financiera. Un primer acto de ejecución de la competencia constitucional y de la manda legislativa es la distribución administrativa de las

autorizaciones para gastar incluidas en la ley de presupuesto. Esta decisión se adopta en el ámbito del Poder Ejecutivo. La distribución administrativa consiste en la presentación desagregada, hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación, de los créditos y realizaciones contenidos en la ley general de presupuesto. A la distribución administrativa de los créditos sigue la programación de gasto por parte de las jurisdicciones y entidades, de acuerdo con la metodología y pautas que emite el órgano rector del sistema presupuestario. Al realizarse la programación debe cuidarse que la ejecución del gasto no supere el monto de los recursos recaudados durante el ejercicio.

La formulación, distribución y ejecución del presupuesto de gastos se hace de conformidad con criterios técnicos que están dispuestos en las normas. Los criterios para la formulación y distribución de los créditos hacen hincapié en la utilización de técnicas de programación presupuestaria y de clasificadores del gasto. Los criterios para la ejecución tienen que ver con las etapas de una transacción financiera sobre un crédito presupuestario. Al respecto, podemos diferenciar tres etapas: 1. La afectación preventiva (compromiso); 2. La afectación definitiva (devengado); 3. El pago. La norma es que se considera gastado un crédito y, por lo tanto, ejecutado el presupuesto de dicho concepto, cuando quede afectado definitivamente al devengarse el gasto.

Otra norma de ejecución, que tiene una larga tradición, es la que impide adquirir compromisos para los cuales no queden saldos disponibles de créditos presupuestarios, y también disponer de los créditos para una finalidad distinta a la prevista. La ley de presupuesto muestra los créditos agregados a nivel de finalidad.

Podría decirse, en principio, que el órgano administrativo no podría cambiar la asignación de crédito a las finalidades que trae la ley cuando ejecuta el presupuesto. En algunos ámbitos institucionales, invocando razones de emergencia, esta restricción ha perdido eficacia por decisión del mismo órgano legislativo.

Los criterios técnicos de ejecución de los créditos presupuestarios incluyen normas relativas al cierre de cuentas a la finalización del ejercicio financiero. Enunciamos dos principales:

- I. Con posterioridad al cierre de cada año no podrán asumirse compromisos ni devengarse gastos con cargo al ejercicio cerrado.
- II. Los gastos comprometidos y no devengados al cierre de cada año se afectarán automáticamente al ejercicio siguiente, imputándolos a los créditos disponibles para ese ejercicio.

Los créditos presupuestarios están asignados a categorías programáticas, programas, subprogramas, proyectos. Estas categorías programáticas tienen metas a alcanzar, tienen que producir bienes o servicios. La información sobre la ejecución de los créditos presupuestarios sirve para evaluar la eficacia de ellas y de su administración y calcular diversos indicadores de gestión, a saber:

- **Indicadores de producto:** refieren número, cantidad, volumen (p.e.: población asistida con leche en polvo del Programa Materno Infantil).
- **Indicadores de resultado:** se expresan como porcentaje, tasa, índice (p.e.: tasa de mortalidad infantil).

- **Indicadores de economía:** expresan costo por unidad de insumo o recurso real (p.e.: costo por 10 dosis de la vacuna Triple Bacteriana).
- **Indicadores de eficiencia:** relacionan el costo en insumos con la cantidad de producto terminado (p.e.: gasto mensual de operación del PAMI x beneficiario).

También sirve para determinar los resultados del ejercicio fiscal. El estado que los calcula y muestra se llama “Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento”. Hay dos tipos de resultados: el económico y el financiero. El número del primero surge de la diferencia entre los Recursos Corrientes y los Gastos Corrientes. Si la diferencia es positiva, el resultado recibe el nombre de “Ahorro”. En el caso contrario, tendremos un “Desahorro”. Para calcular el resultado financiero se computan todos los recursos y todos los gastos (corrientes y de capital). Si la diferencia tiene signo positivo, el resultado es un “Superávit”, mientras que en la situación opuesta es un “Déficit”. El estado en cuestión se completa con la Cuenta de Financiamiento, la cual presenta las fuentes y aplicaciones financieras compatibles con el resultado financiero obtenido en el ejercicio que se esté considerando.

La información sobre ejecución de los créditos presupuestarios es captada, registrada, procesada y clasificada por el organismo rector de contabilidad gubernamental. Estas operaciones concurren a la elaboración de estados contables financieros de la administración, que integran la Cuenta de Inversión del ejercicio. La Cuenta de Inversión es la exposición detallada de lo que el Poder Ejecutivo ha hecho con los recursos y autorizaciones que el Poder Legislativo a puesto a su disposición a través de la ley de

presupuesto. Es una rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo. Antes de que el Congreso se pronuncie sobre su aprobación o rechazo, esta rendición de cuentas normalmente es sometida al examen del organismo de control externo.

### **III.6. Bienes públicos o sociales.**

Un objeto de estudio principal de las Finanzas Públicas es la cuestión de la producción y provisión de los denominados bienes públicos o sociales. Se llaman así a lo que no pueden suministrarse mediante el sistema de mercado, es decir, a través de transacciones entre consumidores y productores individuales. En algunos casos, el mercado falla totalmente, mientras que en otros puede funcionar únicamente de una manera ineficaz ¿Por qué se producen estos fenómenos?

La razón básica es que los beneficios que producen los bienes sociales no se limitan al consumidor en concreto que adquiere el bien, como es el caso de los bienes privados, sino que se encuentran disponibles también para otros consumidores (no rivalidad). Si yo compro un par de zapatos, este producto en particular ya no estará disponible para las demás personas. Mi consumo de ese bien priva a otras personas de esa misma posibilidad (rivalidad). Pero consideremos ahora las medidas para reducir la contaminación del aire. Si se consigue una determinada mejora en la calidad del aire, el beneficio resultante estará a disposición de todos los que respiren. En otras palabras, el consumo de estos “bienes” por varias personas es no rival, en el sentido de que la participación de una persona en los beneficios no reduce los que están disponibles para los demás. Esto tiene importantes implicancias respecto a cómo se comportan los consumidores y se proveen los dos tipos de bienes.

La necesidad de provisión pública puede surgir incluso en situaciones en las que el consumo es rival, de modo que sería adecuada la exclusión. Ocurre así porque la exclusión puede ser imposible o prohibitivamente cara.

El problema con los bienes sociales consiste en cómo debería el gobierno determinar la cantidad de estos bienes que se ha de proveer y cuánto se debería pedir que pagara a un consumidor determinado; la dificultad de resolver este problema radica en cómo conocer cuánto valora estos beneficios el que los recibe. Los consumidores no tienen motivos para declarar qué servicio es realmente valioso para ellos, a menos que tengan la seguridad de que los demás van a hacer lo mismo. Las personas preferirán disfrutar como usuarios gratuitos de lo que otros les facilitan. Es necesaria una técnica diferente por la que puedan determinarse la oferta de bienes sociales y la asignación de su costo.

En esta situación el proceso político entra en escena como sustituto del mecanismo de mercado. La toma de decisiones por los electores se transforma en un sustituto de la revelación de preferencias mediante el mercado, y las participaciones en el costo que se decidan deben ser aplicadas por la vía del sistema fiscal.

Aunque los bienes sociales estén disponibles para todos, sus beneficios pueden estar limitados espacialmente. Así los beneficios de la defensa nacional se reciben en todo el ámbito nacional, mientras que los de los faroles de las calles revierten sólo en los residentes de la localidad.



Figura 3.- La política y el mercado. Fuente: Elaboración propia.

### III.7. Conclusiones y reflexiones.

Los antecedentes impulsores de las Finanzas Públicas prácticas son las políticas Económica, Fiscal y Tributaria. Las Finanzas Públicas, como teoría, estudian el papel del Sector Público con los recursos que están a su disposición y con los gastos que están a su cargo. Lo que haga el Sector Público en materia de recursos y de gastos va a tener repercusiones sobre la sociedad y sobre la economía general.

El gasto de un Estado fue realmente público a partir del momento en que los súbditos de ese ente político pasaron a ser ciudadanos y pudieron aprobarlo, sea por votación directa o través de sus representantes. Antes de eso, las exacciones a las

poblaciones de un país iban direccionados hacia la corona, el sátrapa, el tirano o lo que fuere, que las aplicaba a su gusto y, por supuesto, sin aprobación previa ni control de autoridad externa alguna. Con la consolidación del estado constitucional democrático y los requerimientos de los procesos crecientes de urbanización e industrialización aparecen finalidades del gasto público relacionadas con la provisión de bienes sociales, bienes de mérito y la promoción del bienestar general mediante regulaciones y transferencias monetarias a grupos poblacionales (subsidios, pensiones y jubilaciones).

En las democracias representativas, los recursos y los gastos públicos no tienen existencia al margen de la ley. Nuestro ordenamiento jurídico, con la Constitución Nacional a la cabeza, se atiene a ese encuadramiento principista para la creación y ejecución de recursos y gastos públicos.

La teoría de Adolph Wagner sobre el crecimiento continuo de los gastos públicos anticipó acertadamente la expansión del Sector Público en respuesta a las demandas políticas y sociales por un progreso más equitativo. En el siglo XX, con especial notoriedad, el gasto público ha adquirido dimensiones significativas en relación con el PIB, fenómeno impulsado por guerras, crisis y consensos intelectuales sobre la redistribución de la renta y la estabilización económica. Cualquiera sea el volumen del gasto, siempre estará presente la necesidad de evaluar rigurosamente, *ex ante* y *ex post* su realismo, cualidad, razonabilidad, eficacia, rendimiento y sostenibilidad.

La calidad del gasto público se encuentra entre los temas de la macroeconomía del desarrollo. La calidad del gasto público tiene una

base indispensable de condiciones que promueven un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos. Es eficaz si se utilizan a tiempo y en lo que se debe. Y es eficiente si se aplican productivamente, consumiendo la menor cantidad posible. Las condiciones promotoras de altos estándares de eficacia y eficiencia en el gasto público son esencialmente cuatro: buenas instituciones financieras, buena política, buena gestión y buenos controles. Nada más y nada menos. Todo un sistema de calidad.