



CAPACITARTE



Economía para no economistas

Módulo 4: El Estado y la política fiscal

El Estado

Existen 4 maneras fundamentales de intervención pública en la economía:

- La regulación, o sea estableciendo normas de funcionamiento
- Los ingresos, a través de los impuestos puede recaudar dinero para llevar adelante sus actividades
- Los gastos, mediante ellos puede realizar ciertas actividades
- Las empresas públicas, es decir conduciendo empresas asemejándose al sector privado.

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

La predominancia de distintas corrientes de pensamiento ha dado lugar a diversos roles del Estado. Podemos enumerar al Estado benefactor, el Estado minimalista, la ola de privatizaciones y la búsqueda de la eficiencia, el rol como atenuante para la desigualdad social y movimientos contrarios como las estatizaciones.

Teoría de la elección pública

La teoría de la elección pública es generalmente aceptada por su sencillez. En una democracia, gobernantes y gobernados participan de un juego. El juego político debe satisfacer los deseos y necesidades de los electores. Los políticos deben, como los productores en relación a los consumidores, estimar cuáles son los deseos de los electores para tratar de conseguir el mayor número posible de votos.

Mediante el voto los electores expresan sus preferencias respecto al conjunto de medidas de política económica que proponen los políticos. La necesidad de maximizar los votos fortalece al sistema democrático, en la medida en que hace que los gobernantes deban estar atentos a las aspiraciones de los electores, si quieren asegurar su permanencia.

Hasta aquí parece algo sencillo y describe modernamente bien a la política. Pero hay otras fuerzas. Los grupos de presión son empresarios o individuos que intentan influir en las decisiones políticas para obtener medidas que favorecen sus intereses particulares y que muchas veces son contrarias al interés general, por lo cual no cuentan con el respaldo de un amplio número de votantes. Cuando las decisiones políticas se toman bajo la influencia de los grupos de presión la democracia se debilita y se vuelve poco representativa.

Las funciones del Estado

Podemos agrupar las funciones del estado en las siguientes categorías:

- Establecer un marco legal para la economía
- Comprar y vender bienes y servicios
- Realizar transferencias

- Establecer impuestos
- Tratar de estabilizar la economía
- Redistribuir la renta
- Procurar la eficiencia económica

Sin dudas, las funciones del Estado tienen por objetivo mejorar la situación respecto a lo que resolvería el mercado por sí solo.

Para llevar adelante sus funciones, tiene como herramienta diferentes tipos de regulaciones:

- Controles directos sobre ciertos productos. Aquí incluimos los controles de precios y normas de calidad que se requieren.
- Controles de entrada y salida de los mercados. En algunos rubros el Estado determina quién está autorizado a ofrecer un producto mediante permisos y licencias o limita ciertas actividades que afectan al medio ambiente.
- Controles de información, que abarca a la regulación que obliga a especificar determinadas condiciones y consecuencias del uso de los productos.

Hay determinados bienes y servicios que el Estado está en mejores condiciones para ofrecer. Nadie se opone a que el Estado ofrezca los servicios tradicionales de justicia, seguridad, la defensa nacional. Y además, adquiere al sector privado bienes y servicios que necesita para el desarrollo de sus actividades.

Cuando decimos que entre sus funciones realiza transferencias, nos referimos a pagos que realiza sin nada a cambio. Concretamente, asignaciones familiares, pensiones, subsidios a personas desempleadas, todas ellas forman parte de los mecanismos de seguridad social, tal como se denomina habitualmente.

La contracara de las prestaciones sociales, es la recaudación de impuestos. Tal vez, sea una de las principales capacidades del Estado con el doble objetivo de financiarse y de promover cambios en algunas variables económicas. Es decir, mediante mayores o menores tasas de impuesto incentiva y desincentiva ciertos comportamientos.

El sector público tiene que asumir el rol de estabilizador de la economía. De otra forma los ciclos económicos serían más pronunciados y de mayor duración. Las situaciones de posguerra durante el siglo pasado o bien la experiencia de la Gran Depresión hacia 1930 son fiel testimonio.

Si la sociedad considera que la equidad es un valor a promover estará dispuesta a propiciar medidas o políticas solidarias con los sectores más pobres, con el fin de brindarles oportunidades de mejorar sus condiciones de vida.

El sistema tributario y los sistemas de transferencias pueden ser algunos de los mecanismos utilizados para realizar traslados de ingresos desde los sectores más ricos de la población hacia los más pobres, o hacia algunos sectores con dificultades específicas tales como los discapacitados o los ancianos o los niños, o desde las zonas más prósperas del país hacia las más atrasadas.

Finalmente, en el cumplimiento de sus diversas funciones el Estado no debe descuidar la eficiencia económica.

Esto implica, por un lado su presencia ante determinadas fallas de mercado tales como los monopolios que ya vimos que actuando libremente dan lugar a condiciones de mercado desfavorables respecto a las que habría en caso de competencia perfecta. Y por otro lado, no debe descuidar la eficiencia económica en pos de lograr cumplir sus otras funciones. Quizás aquí, vale reflexionar que el presupuesto público es una limitación al momento de decidir.

Como se ve el Estado tiene roles que se contraponen, para eso debe buscar un equilibrio en sus políticas que al mismo tiempo le permita sostener esas políticas en el tiempo, es decir que sean sustentables. De otra forma, las regulaciones y políticas económicas serán

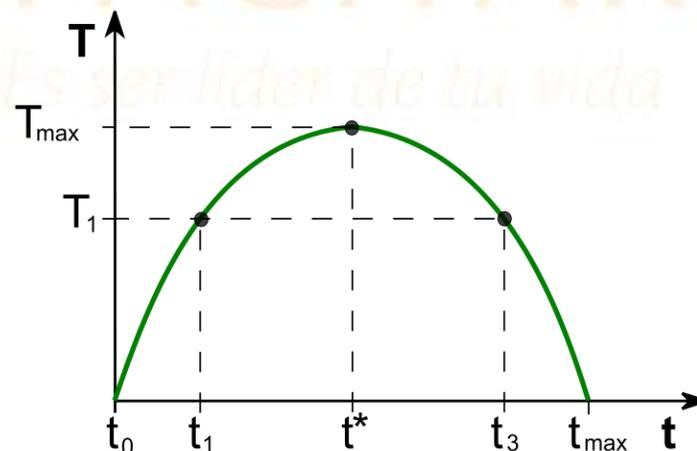
cambiadas periódicamente. Esto trae, otra vez, la importancia de la mirada de largo plazo y la importancia de la estabilidad.

Presión tributaria

A menudo en economía se habla de presión tributaria, que no es otra cosa que la carga de impuestos que tiene una economía, considerando los impuestos nacionales, provinciales y municipales. La idea de la fecha de la independencia tributaria justamente es reflejar el peso de los impuestos en un año calendario mostrando qué proporción de nuestro esfuerzo se ve absorbida por el pago de impuestos.

Otra medida muy común es el cociente entre: la recaudación impositiva de la nación más las provincias más los municipios dividido el producto o PBI.

Respecto a la presión impositiva que una economía puede tener, el economista estadounidense Arthur Laffer formuló una sencilla teoría sobre las tasas impositivas que el Estado puede imponer.



En la llamada Curva de Laffer se representa la relación existente entre la recaudación impositiva (representada gráficamente en el eje vertical) y la tasa del impuesto

(representada en el eje horizontal). La tasa del impuesto, recordemos es el porcentaje que nos corresponde pagar. Por ejemplo, en el caso del IVA, la tasa es 21%.

Cuando la tasa es cero, "t0" en el vértice inferior izquierdo de nuestro gráfico, la recaudación es cero. En el otro extremo, si la tasa fuera el 100% como en "t max", no tendría sentido ninguna actividad porque el resultado se lo quedaría el Estado y la recaudación es cero también.

Entre ambos extremos con tasas impositivas intermedias hay distintas combinaciones posibles; la recaudación tiene un máximo posible, representado por "t asterisco". En otras palabras, con impuestos superiores a "t asterisco" la recaudación no aumenta porque la gente no puede pagarlo o bien se resiste a hacerlo.

El sistema tributario

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

Un sistema tributario debe cumplir estos 4 principios:

- Equidad: debe haber equidad horizontal y vertical. Que sea horizontalmente equitativo implica que a igual capacidad de pago corresponde igual presión tributaria. Y equidad vertical implica que quien tiene mayor capacidad de pago paga más.
- Claridad y certidumbre: La aplicación práctica debe ser clara y constante para que resulte creíble. Un sistema tributario que varía permanentemente, impide planificar a largo plazo y además le quita confianza al sistema económico.

- **Aplicabilidad:** El cumplimiento de las obligaciones depende, en cierta medida, de que su aplicación práctica sea fácil.
- **Eficiencia:** Los sistemas tributarios difíciles de gestionar quitan recursos productivos para destinarlos a la liquidación de impuestos o, peor aún alientan la evasión fiscal.

A su vez, los impuestos se pueden clasificar según dos criterios. Según sus efectos sobre la distribución de ingresos y según sobre quién recaen:

- ❖ Según sus efectos sobre la distribución de ingresos, tenemos:
 - **Impuestos progresivos:** aumenta la tasa del impuesto cuando aumenta la base imponible. Dicho de otra forma, los que tienen mayores ingresos pagan un porcentaje más alto que el resto.
 - **Impuestos regresivos:** baja la tasa del impuesto cuando aumenta la base imponible.
 - **Impuestos proporcionales:** gravan en la misma proporción cualquiera sea la base imponible. Todos pagan el mismo porcentaje.

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

- ❖ Según sobre qué recaen, pueden ser:
 - **Impuestos indirectos:** son los que se recaudan sobre los bienes y servicios y por lo tanto sólo afectan a las personas de manera indirecta. Por ejemplo: el (IVA).
 - **Impuestos directos:** son los que gravan directamente a las personas, por ejemplo el impuesto a la renta de las personas físicas, el impuesto al patrimonio.

Igualmente, debido a la dificultad de saber sobre quién recae el peso de los impuestos, la distinción entre impuestos directos e indirectos va perdiendo sentido de forma paulatina porque muchas veces los impuestos se van trasladando de un sector a otro y de los vendedores a los compradores.

El gasto público

Podemos clasificar las erogaciones del Estado en cuatro categorías:

- Consumo público: Incluye los gastos en personal y la compra de bienes y servicios como ser insumos.
- Inversión pública: Son los gastos del Estado en infraestructura, típicamente la obra pública
- Transferencias: como vimos anteriormente, son los pagos del sistema de seguridad social, como ser jubilaciones, pensiones, asignación universal por hijo, etc.
- Servicios de la deuda: son los intereses pagados de la deuda pública.

Cabe destacar que, si bien en el módulo anterior cuando vimos los componentes del producto mencionamos que el Gasto Público era una decisión política del Gobierno y que por lo tanto es discrecional, no es igual en el corto que en el largo plazo. Por ejemplo, de un año a otro intentar incrementar la inversión pública en detrimento de prestaciones sociales o salarios del personal público no es posible mientras que sí puede resultar factible en un plazo de tiempo mayor.

El resultado fiscal

El resultado fiscal del gobierno se puede representar por de la siguiente manera:

$$\text{Resultado fiscal} = T - G$$
$$\text{Resultado fiscal} = T - C_g - I_g - TR - r * D$$

El resultado fiscal es la diferencia entre la recaudación de impuestos T y el gasto público G. O sea, los impuestos recaudados menos el consumo público “Cg”, la inversión pública “Ig”, las transferencias “TR” y los intereses de la deuda que están representados por la tasa de interés r que se paga sobre la deuda pública D.

Si la recaudación impositiva supera al gasto público, entonces el resultado fiscal será positivo y decimos que el gobierno obtuvo un superávit fiscal. Por el contrario, si la recaudación impositiva no alcanza al gasto público, el resultado es negativo y hay déficit fiscal.

Financiamiento del déficit fiscal

Hay cuatro opciones para financiar el déficit fiscal:

- Endeudamiento: emitir bonos para el mercado financiero o bien con organismos internacionales tales como Banco Mundial, FMI, Club de París, etc.
- Emisión monetaria: el gobierno se endeuda con el Banco Central y éste, a cambio, le da los pesos emitidos. Así, por ejemplo, cuando llega el momento de pagar sueldos a los empleados públicos el gobierno lo hace con dinero recién emitido.
- Venta de reservas: Nuevamente, el gobierno se endeuda con el Banco Central pero en este caso no le entrega pesos sino dólares que tenía en sus reservas.
- Venta de activos: las privatizaciones o la venta de inmuebles, concesiones, etc. son ejemplos de esta política de financiamiento.

En el caso, que hubiese superávit, el proceso es el opuesto. El gobierno puede pagar parte de su deuda pública o bien mantener depositado su excedente de dinero o comprar dólares o comprar activos.

Como es de suponerse las vías de financiamiento tienen su límite. En el caso del endeudamiento, hay tres variables que lo limitan. Primero, la deuda que tenga acumulada, luego la tasa de interés que debe pagar sobre esa deuda y finalmente la capacidad de repago. Si la deuda o la tasa de interés aumentan demasiado puede suceder que lleguemos a una situación de Default, o sea, dejamos de pagar la deuda.

Debe tenerse en cuenta que los plazos de endeudamiento y la tasa de interés en cierta forma con claves para evaluar la capacidad de pago. No es lo mismo una deuda alta que vence el año próximo y con un alto interés y pocas opciones de refinanciamiento que una deuda con vencimientos estructurados para los próximos 30 años y tasas bajas.

El riesgo país mide la diferencia de interés entre lo que paga Argentina por su deuda respecto a lo que paga Estados Unidos. Por ejemplo, cuando escuchamos que el riesgo país es de 550 puntos, quiere decir que Argentina paga un 5,5% más de interés por su deuda. Concretamente, si Estados Unidos se endeuda a una tasa de interés del 2% anual, Argentina debe hacerlo al 7,5% anual.

Ese riesgo país, lo definen los inversores que tienen la posibilidad de elegir un bono de Estados Unidos y Argentina. Si los dos bonos pagaran lo mismo los inversores preferirían el bono norteamericano porque inspira mayor confianza o tiene menos riesgo de default. Para compensar ese mayor riesgo, Argentina debe ofrecer una tasa más alta y esa diferencia entre una tasa y otra es el riesgo país.

Si el gobierno decide financiar el déficit fiscal mediante la emisión monetaria, el principal efecto o restricción que tiene aparejado es la inflación. Cuando imprime dinero para pagar salarios, subsidios, etc. está aumentando la cantidad de pesos que hay en la economía. La persistente emisión genera un exceso de pesos. Sabemos que, en economía, aquello que abunda vale menos que aquello que escasea. Cuando los pesos

abundan, se refleja en que cada vez nos piden más pesos por el mismo bien, es decir aumentan los precios.

El límite al financiamiento con reservas no sólo es la cantidad de reservas disponibles, sino también la cotización de dólar. ¿Cómo es? Bueno, el Banco Central usa las reservas para actuar si hay especulaciones sobre la cotización peso – dólar. Concretamente, el Banco Central utiliza las reservas para estabilizar y mantener controlado la cotización del dólar. Si se desprende de reservas, tiene menos capacidad para intervenir y ocasiona incertidumbre sobre el valor futuro del dólar.

Por último, el financiamiento vía venta de activos tiene como límite la cantidad de activos disponibles. Al igual que sucede en nuestra economía personal, podemos financiar nuestros gastos con la venta de nuestro patrimonio, pero luego el patrimonio se agota. La financiación mediante la venta de empresas públicas, conocido como privatizaciones, prevaleció durante los primeros años de la década del '90 y tenía el doble objetivo de desprenderse de empresas públicas que en su mayoría eran deficitarias y al mismo tiempo poder financiar el desequilibrio fiscal del resto del Estado.

La política fiscal

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

Por ejemplo, durante una depresión económica, el gobierno puede optar por reducir los impuestos para promover un mayor gasto del sector privado aunque deba incurrir en

un déficit presupuestario, aumentando de esta manera las posibilidades de consumo de los individuos y las posibilidades de inversión de los empresarios, que dispondrán de más capital para invertir, por lo que se logrará aumentar la producción. Por el contrario, durante los periodos de expansión económica, podrá ser necesario aumentar los impuestos y gastar menos de lo presupuestado para evitar presiones inflacionarias debidas a un exceso de dinero en relación con los bienes disponibles.

$$\text{Producto} = C + I + G + X - M$$

$$Y_d = Y - T$$

El producto es la suma del consumo "C", la inversión "I", el gasto público "G" y la diferencia entre las exportaciones "X" y las importaciones "M".

También dijimos que el consumo dependía del ingreso disponible de las familias. Y el ingreso disponible "Y_d" no era otra cosa que el ingreso "Y", menos los impuestos "T".

De esta forma, el Gobierno tiene la posibilidad de influir en la economía mediante los impuestos y el gasto público.

Una reducción de los impuestos eleva el ingreso disponible y con ello el consumo de familias, resultando un aumento en el producto. Un aumento de los impuestos opera en sentido contrario y reduce el producto.

Respecto al gasto público, éste influye en forma directa por ser uno de los componentes del producto. Si el gobierno decide incrementar el gasto público el producto será mayor.

Desde luego, todas estas políticas para ser sostenibles en el tiempo deberán contar con financiamiento a largo plazo. De otra forma, un aumento del gasto público que trae

consigo un mayor déficit fiscal necesariamente implicará mayores impuestos o menor gasto público para poder compensar ese déficit fiscal.

En cierta medida la política fiscal actúa automáticamente. Del lado de los impuestos como éstos suelen gravar el consumo y el ingreso, cuando la economía entra en una recesión, el consumo y los ingresos caen y, consecuentemente, la recaudación impositiva también. Luego, cuando se revierte el ciclo económico se incrementan el consumo, los ingresos y la recaudación.

Del lado del gasto, cuando la economía entra en recesión, se elevan las necesidades de asistencia social, ocasionando un aumento del Gasto Público.

A lo anterior, los gobiernos acostumbran a reforzar estos mecanismos automáticos con una política fiscal discrecional que impulse a la economía para salir más rápido de la fase recesiva del ciclo económico.

Sin embargo, cuando la economía sale de la recesión habitualmente los gobiernos no revierten las políticas fiscales que introdujeron en el momento de la recesión porque quieren evitar el costo político de subir impuestos o reducir el gasto público y así se recae en déficits fiscales por varios años hasta que una crisis económica produzca el ajuste que el gobierno buscó evitar.

Efecto expulsión

Cuando el gobierno tiene un déficit fiscal y lo financia endeudándose con bonos sucede que acude al mismo mercado donde las empresas buscan financiamiento para sus inversiones. De esta forma, el gobierno y las empresas se disputan el financiamiento y como resultado se encarece la posibilidad de endeudarse, es decir sube la tasa de interés. Si sucede esto, probablemente el efecto expansivo que tiene el aumento del

déficit fiscal se vea contrarrestado parcialmente por la expulsión de la inversión que necesitaba financiamiento.

