



**Facultad de Ciencias Económicas**

## **El Sector Público**

**Cátedra de Fundamentos de Macroeconomía**

**Carreras de Contador Público y**

**Licenciatura en Administración**

**Profesor Titular**

**Lic. Álvaro Antonio Rodríguez Alonso**

**Profesores Adjuntos**

**Lic. Gustavo Vega**

**Lic. Cristian Caracoche**

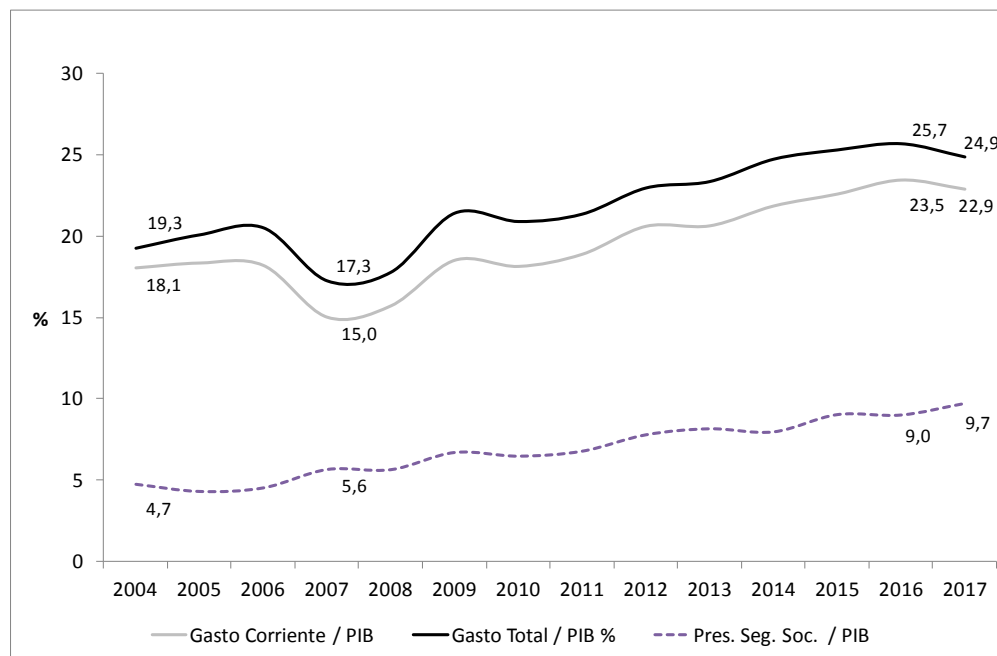
**Lic. Marcelo Ensinck**

## 1. Las Finanzas Públicas

La rama de la Economía que se ocupa del estudio del Sector Público y su vinculación con el resto de los sectores económicos suele denominarse Finanzas Públicas. Principalmente se ocupa del análisis de las actividades desarrolladas por la parte de la economía regulada mediante el presupuesto (nacional, provincial o local), y los efectos que produce su accionar, ya sea por la injerencia del gasto que realiza, o por los impuestos que recauda para financiar dicho gasto.

Teniendo en cuenta los datos publicados por el Ministerio de Hacienda sobre ejecución presupuestaria<sup>1</sup> y los datos de Producto Interno Bruto medido a precios corrientes, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos<sup>2</sup>, la participación del Sector Público Nacional de la República Argentina en el total del PIB creció de 19,3% en 2004, a 24,9 % en 2017, es decir tuvo un crecimiento de 26,8 %. En el mismo período, las Prestaciones de la Seguridad Social crecieron de 4,7% a 9,7%, es decir 105,4%.

**Gráfico 1 - Participación del Gasto Público Nacional en el Producto Bruto Interno – República Argentina**



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Hacienda y el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

<sup>1</sup> Ministerio de Hacienda – Presupuestos de la Administración Pública Nacional <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/ejecucion/2017>

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos – Dirección Nacional de Cuentas Nacionales [https://www.indec.gob.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=3&id\\_tema\\_2=9&id\\_tema\\_3=47](https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=9&id_tema_3=47)

En la República Argentina el Presupuesto Nacional es elaborado por el Ministerio de Hacienda, y remitido al Congreso Nacional durante el mes de setiembre de cada año, para su discusión y aprobación tanto en la Cámara de Diputados, como en la de Senadores<sup>3</sup>. Además de las proyecciones de las principales variables de la economía para el año de su vigencia, como las tasas de crecimiento e inflación esperadas y el tipo de cambio, el Proyecto de Presupuesto incluye la proyección de los Ingresos y Gastos, y su distribución por Jurisdicción, Finalidad y Carácter Institucional, entre otras.

El enfoque de las Finanzas Públicas es principalmente de carácter **normativo**. Su objetivo central es formular normas y propuestas que permitan diseñar sistemas tributarios y de gasto público que minimicen la interferencia del estado en la **asignación de los bienes y factores productivos**, permitan alcanzar un estado de la **distribución de la riqueza** y la renta socialmente justos, logren **mantener niveles de empleo elevados sin producir efectos inflacionarios**, y garanticen el crecimiento de la economía en el largo plazo.

Richard Musgrave<sup>4</sup> elaboró un modelo del Sector Público basado en la descomposición de sus funciones, en tres ramas, que a los fines prácticos podríamos pensar como tres Secretarías de un hipotético Ministerio de Economía:

- 
- **Rama de Servicios**
    - Consigue los ajustes necesarios de la asignación de recursos
    - Provee a la satisfacción de necesidades publicas
  - **Rama de Distribución**
    - Ajustar la distribución de la renta para lograr una distribución deseada o justa
  - **Rama de Estabilización**
    - Mantener un alto nivel de utilización de los recursos y un valor estable de la moneda (desempleo vs inflación)
- 

La **Rama de Servicios** se ocupa de la solución de las **ineficiencias**. Los mercados competitivos dan por resultado distribuciones que son consideradas **óptimas** en el sentido definido por Wilfredo Pareto, es decir asignaciones en las que no es posible mejorar la situación de un agente económico sin empeorar la de otro. Estos óptimos dan como resultado, dada una dotación inicial de recursos, factores productivos, etc., los mayores niveles de producción y bienestar económico al nivel de la sociedad. Cuando el funcionamiento de la economía se aleja del modelo competitivo, es decir

---

<sup>3</sup> Ministerio de Hacienda – Presupuesto 2019. <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/2019>

<sup>4</sup> Musgrave, R. - Teoría de la Hacienda Pública - Aguilar (1969) - Cap. 1

cuando aparecen fallas de mercado como situaciones de monopolio natural o externalidades que impliquen elevados costos sociales (como por ejemplo en los casos de contaminación ambiental), el estado debe intervenir para mejorar la asignación de los recursos y la distribución de los costos.

Si bien las asignaciones alcanzadas mediante mercados competitivos son eficientes, pueden dar como resultado distribuciones del ingreso y la riqueza inadecuadas desde el punto de vista de la **equidad**. La **Rama de Distribución** procura, mediante la aplicación de impuestos, transferencias, y otras medidas que generan efectos redistributivos, lograr una distribución socialmente más justa.

La **Rama de Estabilización** procura alcanzar niveles de producción compatibles con el nivel de Ingreso de Pleno Empleo, para lograr un uso pleno de los factores productivos. Este objetivo debe ser cumplido sin descuidar la estabilidad de los precios, ya que la inflación (que es el aumento sostenido en el nivel de precios) reduce el valor de la moneda y de los ingresos percibidos por los distintos sectores de la sociedad, especialmente de los asalariados.

El modelo supone que cada una de las Ramas procura cumplir sus objetivos, manteniendo el equilibrio presupuestario y suponiendo que las restantes han cumplido con su cometido.

## 2. La Rama de Servicios

El Estado debe intervenir para corregir las imperfecciones de los mercados, que generan situaciones en las cuales la producción o la distribución de bienes y servicios se realizan de manera sub-óptima. Esto se debe en general, a que la acción de los monopolios naturales u otras fallas de mercado, producen asignaciones de precios diferentes a los que daría un mercado competitivo, alejando a la economía de los niveles de producción y consumo óptimos.

### 2.1. Óptimo de Pareto<sup>5</sup>

Un Óptimo de Pareto es una asignación (de bienes, factores productivos, etc.) en la cual no es posible mejorar la situación de un agente económico sin empeorar la de otro(s). Corresponden al equilibrio en mercados competitivos.

---

#### **Mercado Competitivo (principales características)**

- Existe un gran número de oferentes y demandantes del bien o factor productivo intercambiado.
- Existe información perfecta respecto de los precios y cantidades transados.
- No existe diferenciación de bienes (marcas).

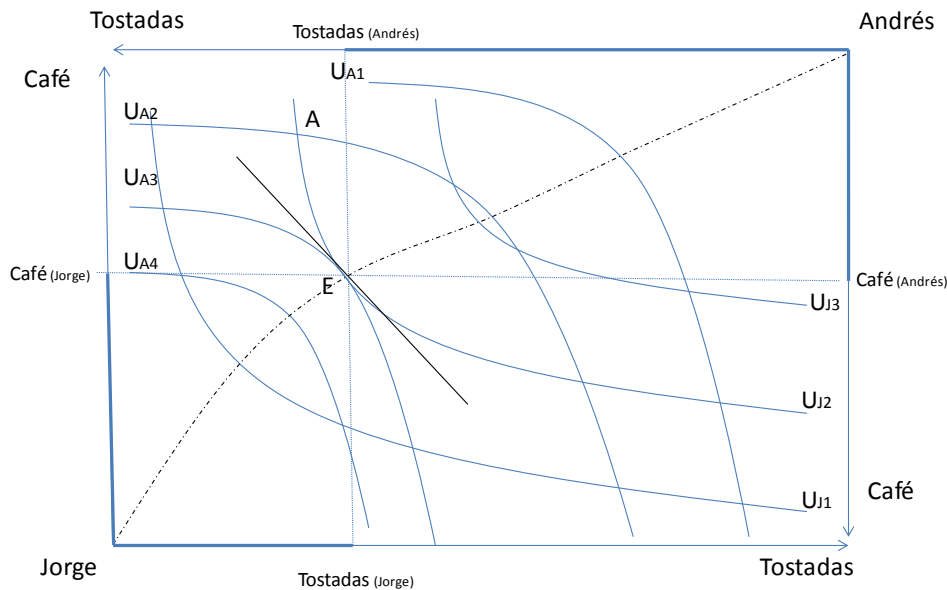
---

<sup>5</sup> Vilfredo Pareto. Manual of Political Economy. (1906)

Para comprender el significado de estos óptimos, vamos a analizar un problema de asignación de 2 bienes (tostadas y café), entre dos consumidores (Jorge y Andrés)<sup>6</sup>. Para analizar la situación vamos a utilizar un diagrama de caja que fue desarrollado por Francis Edgeworth<sup>7</sup>.

- En el eje horizontal, está representada la dotación total de tostadas, que será consumida totalmente por Jorge y Andrés.
- En el eje vertical encontramos la existencia total de café, que también será consumida entre ambos.

**Gráfico 2 - Caja de Edgeworth – Determinación del Óptimo de Pareto en problemas de distribución de bienes**



- Las curvas de indiferencia de ambos, representan combinaciones de tostadas y café, que brindan el mismo nivel de satisfacción al consumidor respectivo. La pendiente de una curva de indiferencia es la tasa marginal de sustitución entre ambos bienes, que representa a cuantas unidades de un bien hay que renunciar, para obtener una unidad del otro. Si bien hay solo unas pocas curvas graficadas, se debiera pensar en un mapa “denso” de curvas de indiferencia, lo que daría por resultado un continuo de niveles de utilidad para ambos consumidores.

<sup>6</sup> Con algunos cambios, este tratamiento puede aplicarse a problemas de Producción; asimismo, si bien esa resolución gráfica solo permite representar problemas para dos bienes y dos individuos, el tratamiento algebraico del tema permite la extensión a un número mayor de elementos. Para un tratamiento más detallado de este tema ver Varian, H., Microeconomía Intermedia. 8ª ed., Barcelona (2010). Antoni Bosch. Capítulo 31 y 32.

<sup>7</sup> Edgeworth, F.Y. (1881). Mathematical Psychics: An Essay on the Application of Mathematics to the Moral Sciences. London: Kegan Paul

- Los niveles de utilidad de Jorge se incrementan a medida que este se mueve en sentido noreste, mientras los de Andrés lo hacen cuando éste lo hace en sentido contrario.
- Un punto como A, que corresponde la intersección de las curvas  $U_{A2}$  y  $U_{J2}$  (Niveles de utilidad 2 tanto para Andrés como para Jorge) no constituye un óptimo, ya que es posible incrementar el nivel de utilidad de Andrés (a  $U_{A3}$ ) sin modificar el nivel de utilidad de Jorge.
- Una vez alcanzado un punto como E, que corresponde a un punto de tangencia entre las curvas de indiferencia de ambos, no es posible incrementar el nivel de utilidad de uno de ellos, sin disminuir el del otro. La pendiente de las curvas de indiferencia de ambos (y las respectivas tasas marginales de sustitución) se igualan, con la relación de los precios de los bienes en el mercado analizado.
- La curva de contrato (línea punteada) une los diferentes Óptimos de Pareto. La posición que adoptarán finalmente ambos consumidores, y la distribución de los bienes entre ambos, dependerá de su respectivo poder de negociación.

## 2.2. Situaciones en las que la economía se aleja del óptimo de Pareto

El estado debe intervenir para corregir aquellas situaciones en las que por alguna razón la economía se aleja de los equilibrios competitivos. La forma en que debiera actuar dependerá del caso concreto. Entre las principales situaciones en las que la acción estatal es recomendada podemos señalar:

### 2.2.1. Monopolio natural

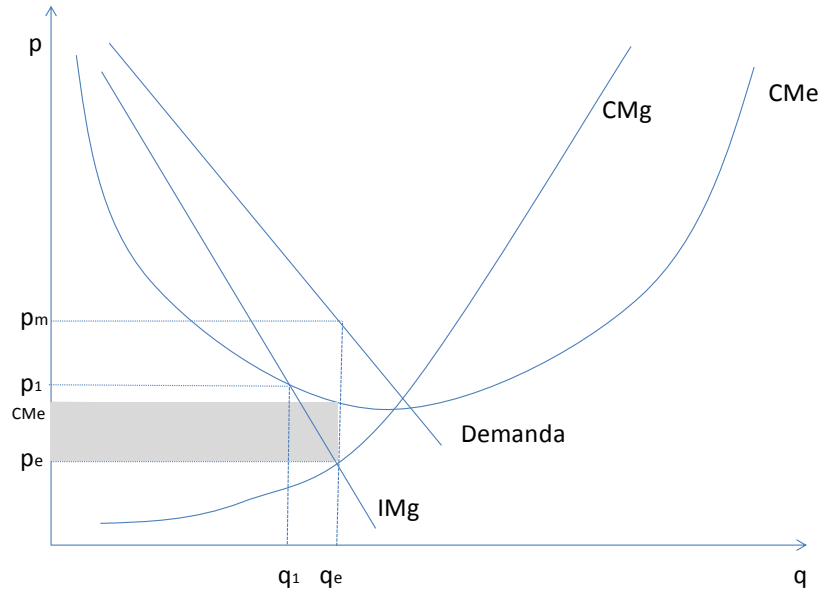
En los modelos microeconómicos la maximización del beneficio del empresario se logra cuando el Ingreso Marginal (que es el incremento en el ingreso de la empresa derivado de la venta de una unidad adicional del producto) se iguala con el Costo Marginal (que es el incremento en los costos de producción derivado de la misma venta). Cuando el nivel de producción que maximiza los beneficios se da a un nivel de producción muy bajo, con Costos Medios muy altos, y Costos Marginales muy bajos, se produce el **Monopolio Natural**<sup>8</sup>.

El Monopolio Natural se da en industrias que requieren de una elevada inversión inicial, lo que genera Costos Fijos igualmente altos, y que con un costo marginal pequeño puede suministrar unidades adicionales. Este tipo de comportamiento es frecuente en la provisión de Servicios Públicos que requieren de redes, como puede ser la distribución de gas, energía eléctrica, transporte público de personas, telecomunicaciones, etc.

---

<sup>8</sup> Para un tratamiento más detallado de este tema ver Varian, H., Microeconomía Intermedia. 8ª ed., Barcelona (2010). Antoni Bosch. Capítulo 24.

**Gráfico 3 - El problema de la maximización del beneficio en situaciones de Monopolio Natural**



El precio de equilibrio del Monopolio, que corresponde a la cantidad de equilibrio  $q_e$ , será  $p_m$ . Si un regulador del estado aplica la regla de maximización de competencia perfecta en el caso del Monopolio Natural, sobre la base de la misma cantidad de equilibrio, tendrá un ingreso marginal de equilibrio  $p_e$  y un costo medio de producción  $CMe$ . Si la empresa se viera obligada a actuar conforme a esta regla, incurriría en una pérdida igual al área griseada.

Si alternatively decidiera fijar su nivel de producción igualando el ingreso marginal, con su costo medio de producción, dejaría de tener pérdidas, pero el nivel de producción resultaría sub-óptimo.

Puesto ante esta disyuntiva el gobierno tiene las siguientes alternativas:

- Aceptar que la empresa opere que un nivel de producción inferior al que resultaría deseable desde el punto de vista de la sociedad.
- Forzar a la empresa a operar en el nivel de producción óptimo, haciéndose cargo de la pérdida mediante la aplicación de un subsidio.

Ambas alternativas pueden aplicarse tanto con empresas estatales, como con empresas privadas reguladas por el estado.

### 2.2.2. Externalidades<sup>9</sup>

Las externalidades son actividades en las que se aplica el Principio de Exclusión, pero su producción o consumo generan costos o beneficios a personas que no adquieren los respectivos bienes. Se dice que las externalidades son problemas de índole recíproca, ya que para que existan son necesarias dos partes, alguien que se beneficia (o perjudica) de la externalidad y alguien que no es compensado (o no compensa). El principal problema de la existencia de externalidades es que no se reflejan en los precios que se cobran por los bienes y servicios afectados, por lo cual generan asignaciones que son sub-óptimas. El gobierno debe intervenir en las situaciones en las que el mercado no asegura que quien se beneficia o perjudica, pague o cobre por los beneficios, asegurando que los bienes y servicios reflejan su costo marginal de producción.

---

**Principio de exclusión:** Consiste en el derecho que tiene una persona de excluir al resto de la sociedad del consumo de un determinado bien o servicio, por haber pagado su precio. Este principio es de aplicación general en el caso de los bienes y servicios privados y se aplica en algunos casos a los públicos (por ejemplo en el caso de las Necesidades Preferentes (fundamentalmente educación y salud).

---

Las **externalidades positivas** son situaciones en las cuales alguien o algún sector de la sociedad se beneficia de la utilidad generada por un bien o servicio sin participar de su financiamiento. A modo de ejemplo, la ampliación de una red de transporte (por ejemplo de trenes subterráneos) genera beneficios a la población del área circundante al nuevo recorrido, sin embargo difícilmente los vecinos contribuirán en el costo de construcción de la nueva red, a menos que el estado, mediante la aplicación de un impuesto, obligue a los vecinos a internalizar el costo del beneficio recibido (por ejemplo mediante un aumento en el Impuesto Inmobiliario derivado del aumento en el valor de las propiedades).

Un ejemplo muy utilizado de **externalidad negativa** es el de una planta contaminante (por ejemplo una papelera, o una industria química) que se instala a la vera de un río, aguas arriba de un pueblo que utilizaba como balneario una playa existente, y que ante el incremento en el nivel de polución ya no pueden seguir haciendo uso. Difícilmente la empresa propietaria de la planta reduzca su nivel de contaminación, o compense a los pobladores, a menos que el gobierno intervenga, ya sea obligándola a instalar alguna planta de tratamiento, o cobrando algún impuesto que podría ser utilizado para compensar a los pobladores damnificados.

---

<sup>9</sup> Para un tratamiento más detallado de este tema ver Macón, J. Economía del Sector Público. (1ª ed.), Cap. 3. México McGraw Hill. Ver también Rosen, H Hacienda Publica - 7a ed. Madrid (2008). McGraw-Hill, Cap. 5.



Una clasificación diferente que suele utilizarse respecto de las externalidades en pecuniarias y tecnológicas. Las **externalidades pecuniarias** con aquellas que pueden corregirse mediante soluciones de mercado (es decir mediante variaciones en el precio que produzcan la internalización de los costos). En el caso de la ampliación de la red de transporte, los vecinos potencialmente beneficiados con la obra, pueden proponer su participación en el financiamiento de la misma.

Las **externalidades tecnológicas**, requieren la acción del estado. Difícilmente pueda solucionarse mediante mecanismos de mercado cuando son muy grandes. Como ejemplo de este tipo de externalidad podemos mencionar el perjuicio causado por un problema de contaminación derivado de la instalación de una planta industrial.

### 2.2.3. Diferencias en las preferencias temporales

El financiamiento de los sistemas jubilatorios<sup>10</sup> constituye un claro ejemplo de este tipo de problema. Mientras los aportantes del sistema jubilatorio son los trabajadores activos en el período actual; los beneficiarios actuales del sistema fueron los aportantes en el período anterior, y quienes financiarán las jubilaciones de los actuales trabajadores serán los miembros de la próxima generación. Suele hacerse referencia a este problema como Ruptura Inter-generacional de los Contratos. Debido a esta diferencia entre financiadores y perceptores del ingreso, es difícil establecer niveles jubilatorios que satisfagan las preferencias de las distintas generaciones. Para los contribuyentes el sistema jubilatorio constituye una carga inaceptable y para los perceptores de ingresos jubilatorios, el haber recibido resulta insuficiente. Para articular entre las percepciones de ambas partes es necesaria nuevamente la acción del estado.

### 2.2.4. Diferencias de percepción entre riesgo desde los puntos de vista público y privado

Otro tipo de situación ante la cual se requiere la acción del Gobierno es en problemas en los cuales la percepción del riesgo desde la perspectiva del conjunto de la sociedad resulta diferente de la percepción que puede tener un individuo. Las sociedades suelen impulsar programas de vacunación gratuita y obligatoria para prevenir determinadas enfermedades, ya que consideran que el riesgo de contagio (y la derivación en epidemias)

---

<sup>10</sup> Los modelos de Generaciones Superpuestas (Overlapping Generations Models) suelen ser utilizados para el análisis de este tipo de problemas. Este tipo de análisis se popularizó a partir de la publicación de Samuelson, P. - An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money", (1958) Journal of Political Economy Nº 66.

puede ser grave. Si uno o más individuos deciden no vacunarse (por razones religiosas, de creencias populares, o simplemente por desidia), tienen una apreciación del riesgo diferente de la del conjunto de la sociedad, y pudiera ser necesaria la acción del estado, mediante la aplicación de multas u otros procedimientos que induzcan a los disidentes a participar de la acción conjunta contra la enfermedad.

### **2.3. Bienes y servicios públicos puros**

En los casos vistos precedentemente, aun existiendo fallos de mercado, resulta aplicable algún procedimiento que permita la provisión de los bienes o servicios en cuestión mediante mecanismos de mercado. Los bienes y servicios públicos puros tienen características que hacen que su producción y/o distribución no pueda ser financiada mediante los habituales mecanismos de precios, por lo que deben ser provistos por el estado, con cargo al presupuesto público.

Son ejemplos de servicios públicos puros la Defensa Nacional, la Seguridad Pública, la Representación Diplomática, los Servicios de Justicia, los caminos y espacios públicos (al menos en áreas no congestionadas).

Entre sus principales características pueden señalarse:

#### **2.3.1. Consumo conjunto o no rival**

Cuando se trata de bienes privados, la suma total de las demandas individuales de un determinado bien (más su variación de existencias, si existiera), es igual al total producido del bien. Es por ello que no pueden sumarse consumidores adicionales, a menos que se retiren algunos.

En el caso de los bienes y servicios públicos, las necesidades son satisfechas mediante servicios que se consumen en cantidades iguales por todos, por lo que el ingreso de un consumidor adicional no perjudica ni la cantidad ni la calidad del servicio recibido por los otros consumidores. En un servicio de televisión abierta, la adición de usuarios adicionales no perjudica la calidad de la señal recibida por los usuarios actuales. El servicio de seguridad prestado por una estación de policía no se ve afectado por la incorporación de nuevos vecinos (al menos dentro de límites razonables, para el área cubierta por una Comisaría, por ejemplo). Se pueden contratar servicios privados de seguridad, pero su actuación estará acotada a espacios determinados (edificio de departamentos u oficinas, planta industrial, barrio privado), pero fuera de estos ámbitos, el servicio de seguridad debe ser público.

El ingreso de automóviles adicionales en una autopista en horas no pico no genera costos adicionales para los que ya se encuentran circulando, por lo que el costo marginal de su utilización es cero, y teniendo en cuenta la condición de maximización del beneficio su

precio debiera ser cero. A medida que se incorpora un número significativo de rodados, comienzan a molestarse, se reducen las velocidades de circulación, y aumenta entre otros consumos el de combustible, con lo que el costo marginal del uso de la autopista por los vehículos deja de ser cero, y se justifica el cobro de un precio por la misma regla de maximización. La saturación es lo que marca la diferencia entre ambas situaciones, y el paso de la hora no pico a la hora pico lo marca el número de vehículos que impide que se produzca un tránsito fluido, esto es lo que se conoce como **Punto de Congestión**.

Un problema claramente distinto de la maximización del beneficio es el financiamiento del servicio de la autopista. La aplicación de la regla garantiza la maximización social del beneficio. En países como Alemania, la totalidad de las rutas (incluidas las autopistas) se construyen y mantienen con cargo al presupuesto nacional, y en ningún caso se cobra peaje. En otros países, incluido el nuestro, parte de la red vial se financia mediante el cobro de peajes (en general intermediados mediante una red de concesionarios del servicio público, que además debieran ocuparse al menos, del mantenimiento de dichos caminos). La opción entre rutas libres con financiamiento fiscal, y rutas por peaje es en definitiva un problema de elección social en el que se contraponen los costos y beneficios derivados de ambos sistemas.

### **2.3.2. No aplicabilidad del principio de exclusión**

La compra de un bien privado (como un par de zapatos) implica la adquisición de los derechos de propiedad que permiten excluir al resto de los consumidores del disfrute de dicho bien. Los bienes privados tienen un precio establecido por el mercado, y es el pago de este precio el que establece la diferencia entre quienes tienen derecho a disfrutar del bien y quienes no lo tienen.

En los bienes y servicios públicos esta exclusión no es posible (al menos a un costo razonable), o no es deseable desde el punto de vista de la sociedad. Siempre es posible instalar un cerco perimetral que limite el acceso a una plaza o a cualquier espacio público, de hecho en nuestras ciudades es bastante frecuente por motivos de seguridad, sin embargo difícilmente resulte razonable desde el punto de vista social, instalar en el ingreso al predio una cabina para verificar que quienes quieren ingresar hayan pagado sus impuestos, y con ello contribuido al mantenimiento de la plaza, o simplemente para cobrar un canon por el acceso.

### **2.3.3. Las verdaderas preferencias de los individuos son desconocidas**

En el caso de los bienes privados, cuando las personas hacen sus adquisiciones, manifiestan implícitamente las cantidades de bienes o servicios que desean comprar y cuanto están dispuestos a pagar por ellos.

Al no existir la exclusión, en el caso de los bienes y servicios públicos, los consumidores carecerán de incentivos para manifestar sus verdaderas preferencias, es decir que

cantidad de bienes y servicios públicos desean (y con qué características) y el precio que estarían dispuestos a pagar por ellos. Existiendo la posibilidad de disfrutar de los bienes gratuitamente, nadie estará dispuesto a revelar sus preferencias (en términos de precios y cantidades), enfrentando la posibilidad de un cobro compulsivo. Pero el problema no se agota en la recaudación de los montos necesarios para el financiamiento del gasto, en última instancia, siempre es posible calcular el costo total del bien o servicio, dividir el total por la cantidad de usuarios, y cobrar el resultante como precio.

En definitiva, se trata de un problema de asignación, que comienza a nivel micro, en que cantidad por ejemplo de servicios de seguridad se van a prestar y que monto de recursos se van a asignar a este propósito, y que llega, a nivel macro al problema de asignar el total de los factores productivos de la economía a uno u otro tipo de bien o servicio. No debe olvidarse que los recursos que se destinan a la producción de bienes y servicios públicos, son retirados (por ejemplo mediante impuestos) de la producción de bienes y servicios privados.

## **2.4. Necesidades preferentes**

Son bienes o servicios en cuyo intercambio es aplicable el principio de exclusión, pero su valoración social hace que exista un nivel mínimo (no necesariamente bajo) que debe ser provisto por el Estado, y financiado mediante el presupuesto público. Son ejemplos de necesidades preferentes los servicios públicos de Salud y Educación.

Tanto los servicios de salud como los educativos pueden ser prestados por el sector privado, ya que pueden estar sujetos al principio de exclusión. En muchos países, incluido el nuestro coexisten la prestación privada del servicio (colegios y universidades privadas, empresas de medicina prepaga, etc.), con servicios prestados por el estado, financiados mediante presupuesto público (hospitales, escuelas y universidades públicas). La aplicación del criterio de la necesidad pública queda plenamente justificada en los casos de la educación básica (que en muchos países es de carácter obligatorio) y la medicina preventiva, dado que, especialmente en el caso de las campañas de vacunación contribuyen al mejoramiento de la salud de toda la población.

Ya que estos servicios pueden ser provistos por el mercado, algunos economistas prefieren plantear el tema de las necesidades preferentes como un problema de distribución del ingreso. La propuesta básica desde este enfoque es reemplazar la prestación pública, por un subsidio directo a los hogares de bajos ingresos, lo que permitiría que sean estos quienes decidan como realizar la asignación de los recursos.

### 2.4.1. Necesidades indeseables

Son bienes o servicios cuya producción o consumo es castigado por la sociedad mediante, por ejemplo, la aplicación de impuestos. Son ejemplos de las necesidades indeseables los consumos de alcohol, drogas, tabaco, etc.

## 2.5. Provisión de bienes y servicios para la satisfacción de necesidades publicas

Las características reseñadas en los párrafos precedentes hacen que la provisión de los bienes y servicios públicos (especialmente en el caso de los puros) no pueda ser realizada mediante los habituales mecanismos de mercado. La rama de Servicios diseña y cobra sus impuestos con el propósito de reunir los recursos necesarios para poder cumplir con sus prestaciones, procurando garantizar la eficiencia de la economía. Los recursos que absorbe el estado mediante los impuestos, son restados en la producción de bienes privados. La prestación de los bienes y servicios públicos debe realizarse teniendo en cuenta que:

- Deben ser pagados por el estado por medio del presupuesto pero no necesariamente producidos por el estado

Salvo en aquellos casos en que determinadas producciones debieran quedar en manos del estado por razones estratégicas, como puede suceder en el caso de las empresas productoras de energía, de determinados insumos de uso extendido, o para garantizar que determinados bienes y/o servicios puedan llegar a toda la población, el estado no debiera ocuparse de la producción, sino de actuar como administrador de los recursos públicos y encargar la prestación a las empresas que puedan realizar la tarea de la forma más eficiente posible.

- Los impuestos reducen la demanda privada y dejan recursos libres para la producción de bienes públicos

La totalidad de recursos de la economía se destina a la producción de bienes privados, o de bienes públicos. Cuando se establece un impuesto para financiar la producción de bienes públicos, esos recursos se están retirando de la producción de bienes privados.

- El gasto corriente debe cubrirse mediante impuestos

Esta es considerada una de las normas básicas de las finanzas públicas. Los impuestos o las tarifas que se cobran por los servicios públicos deben cubrir como mínimo el costo variable de producción. La fijación de tarifas por debajo de este mínimo implica la

implantación de subsidios, que debieran ser cuidadosamente analizados. Por ejemplo, un subsidio general al servicio de transporte de una ciudad, puede reducir la tarifa de personas que hubieran podido pagarla de forma íntegra, desviando recursos que pueden ser necesarios para hogares de bajos ingresos; esta ayuda podría ser reemplazada por una transferencia directa a los hogares de menores ingresos, permitiendo además a estos decidir si quieren dedicar ese dinero a servicio de transporte, o si prefieren darle otro destino.

- El gasto de capital admite endeudamiento, igualando los ingresos en el periodo corriente, con el gasto más la amortización del bien de capital

En el corto plazo podría resultar sostenible la prestación de un servicio público financiado mediante un impuesto o tarifa que cubra únicamente los costos medios variables, sin embargo, en el largo plazo, este criterio de fijación de precios llevaría a la obsolescencia de los bienes de capital utilizados en la prestación, y al quebranto de las empresas (públicas o privadas) encargadas del servicio.

### 3. Rama de distribución

El principal objetivo de la Rama de la Distribución es determinar y alcanzar un estado de la distribución de la renta y la riqueza, justa en algún sentido aceptado por la sociedad.

Se debe distinguir entre la **equidad horizontal**, que establece que los contribuyentes que se encuentran en situaciones similares respecto de su renta o su riqueza deben ser tratados del mismo modo desde el punto de vista fiscal, de la **equidad vertical**, que intenta comparar y regular la presión tributaria respecto de los contribuyentes que se encuentran en situaciones diferentes. Desde un punto de vista teórico, en ambos casos debiera formularse la carga tributaria en términos de la utilidad derivada de la renta o la riqueza, para cada consumidor; el problema que se plantea es que no pueden efectuarse comparaciones interpersonales de utilidades.

#### 3.1 La distribución de la riqueza y de la renta en una economía de mercado depende de:

##### 3.1.1. Las leyes de herencia y la distribución innata de talentos

Constituyen elementos centrales en la distribución inicial de los factores productivos. Si las leyes de herencia permiten una transferencia inter-generacional de los bienes, pueden contribuir a la formación de grupos sociales de elevada riqueza, que no han realizado los esfuerzos para forjarla, y que difícilmente contribuyan al progreso de la sociedad en su conjunto. En el otro extremo, una legislación demasiado restrictiva, como podría ser el caso de un impuesto a la herencia con alícuotas excesivamente elevadas, podría resultar confiscatorio. La distribución innata de talentos determina qué ventajas comparativas

tiene cada individuo, en términos de habilidades para desarrollar actividades como deportes, ciencia, tecnología, arte, etc.

### 3.1.2. Las oportunidades de educación y la movilidad social

Garantizar un acceso equitativo a las oportunidades de educación puede tener significados diversos, dependiendo del tipo de sociedad que se quiere forjar. Un primer paso, pero esencial, es garantizar la nutrición adecuada en los niños a edad temprana. Un niño que no ha recibido los nutrientes necesarios para su desarrollo, difícilmente pueda insertarse adecuadamente en el sistema educativo. Un segundo nivel estaría dado por garantizar el acceso a los niveles inicial e intermedio de educación, de modo de contar con los conocimientos necesarios para acceder al mercado laboral. El tercer nivel lo constituye el acceso a la enseñanza superior, articulada con evaluaciones iniciales que tengan en cuenta las necesidades de la sociedad y el mercado laboral.

Históricamente el sistema educativo ha actuado como una herramienta articuladora de la movilidad social. Conjuntamente con la igualación de oportunidades, en términos de transparencia en el acceso a los puestos de trabajo, el progreso en el sistema educativo debiera garantizar en ascenso en los estratos de la sociedad.

### 3.1.3. La estructura de los mercados de factores productivos

Un aporte central que debe hacer el estado para alcanzar una distribución socialmente justa, es regular los mercados de factores productivos, de modo de garantizar las condiciones de competencia en los mismos. Si los mercados se acercan al ideal competitivo, la retribución de los factores es determinada por su **productividad marginal**. Teniendo en cuenta esto, la distribución de la riqueza y la renta dependerán del precio que las personas consigan por sus factores productivos en los respectivos mercados, y de la dotación inicial de los mismos.

A diferencia de los impuestos que vimos en la Rama de Servicios, que estaban destinados al financiamiento de la prestación de los bienes y servicios públicos, los impuestos de la rama están destinados a trasladar recursos desde el patrimonio de los sectores de altos ingresos, a los de bajos ingresos.

Musgrave y Musgrave<sup>11</sup> muestra tres mecanismos fiscales alternativos mediante los cuales puede instrumentarse la política de redistribución:

1. Un mecanismo impuesto-transferencia que combina la imposición progresiva de los hogares de altos ingresos con una subvención a los de menor renta
2. Impuestos progresivos utilizados para la financiación de servicios públicos, especialmente de las viviendas sociales que se benefician particularmente a las familias de ingresos bajos
3. Una combinación de impuestos a los bienes comprados mayoritariamente por hogares de ingresos elevados, con una serie de subvenciones a los bienes consumidos por los hogares de renta baja

Existe una amplia complementariedad y sustituibilidad entre los programas que suelen ser responsabilidad de la Rama de Servicios y las transferencias de la Rama de Distribución, especialmente en aquellos servicios que hemos definido como Necesidades Preferentes. Los incentivos desarrollados en el marco de un plan educativo, por ejemplo para extender y mejorar la cobertura de la educación en el nivel básico, puede ser encarado siguiendo diferentes estrategias:

- Mediante programas de prestación directa del servicio educativo por parte del gobierno (Rama de Servicios)
- Asignando subsidios (por ejemplo haciendo cargo de parte o la totalidad del costo de la plantilla docente), que disminuyan el costo de contratación por parte de los alumnos en un sistema de gestión privada (Rama de Servicios)
- Diseñando un subsidio de carácter progresivo, pagado a los padres de los niños en edad escolar, teniendo en cuenta su nivel de ingreso (Rama de Distribución)

#### 4. Rama de estabilización

El principal objetivo de la Rama de Estabilización es alcanzar y mantener un elevado nivel de utilización de los factores productivos (especialmente de la mano de obra), y mantener estable el Nivel General de Precios.

El crecimiento de la economía se mide siguiendo la evolución del Producto Interno Bruto<sup>12</sup> medido a precios constantes (en el caso de la República Argentina del año 2004). La economía argentina creció con una tasa promedio anual de 5,7% entre 2005 y 2011; desde 2011 la economía está estancada, con oscilaciones entre valores entre 700 y 730 miles de millones de pesos.

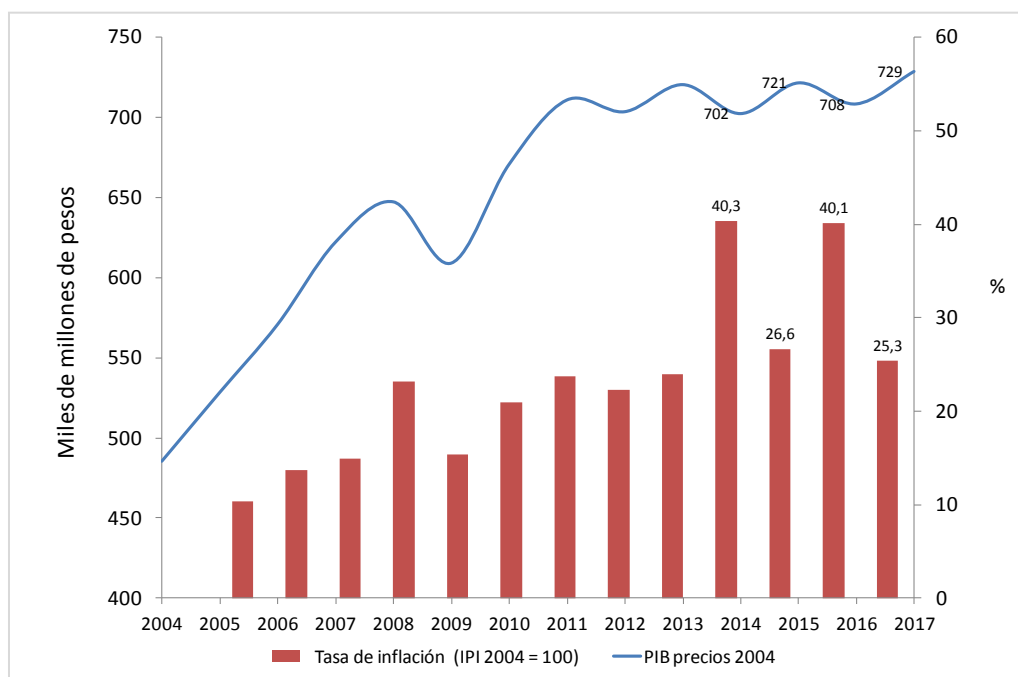
Por su parte la tasa de inflación, medida como variación del Índice de Precios Implícitos (también conocido como Deflactor del PIB), se ubicó en valores superiores al 20% desde el año 2008 (con la excepción del año 2009 que fue del 15%), con picos superiores al 40% para los años 2014 y 2016.

---

<sup>11</sup> Musgrave, R. y Musgrave, P. - Hacienda Pública. Teórica y Aplicada, McGraw 5a ed. (1992) Cap 1

<sup>12</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos – Dirección Nacional de Cuentas Nacionales  
[https://www.indec.gov.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=3&id\\_tema\\_2=9&id\\_tema\\_3=47](https://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=9&id_tema_3=47)



**Gráfico 4 - Producto Bruto Interno y Tasa de Inflación en la República Argentina**

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

La combinación de estancamiento con altas tasas de inflación es conocida en la literatura económica como Estancflación<sup>13</sup>. Los procesos inflacionarios han sido superados en la mayoría de los países; sólo persisten altas tasas de inflación en Venezuela (1.133% en 2017 y una inflación esperada superior al 2.300% para 2018), Argentina (con el 22%, ocupó el 7º lugar en el ranking del FMI para 2017), y 8 economías africanas (Sudán del Sur, República Democrática del Congo, Libia, Egipto, Angola, Yemen, Sudan y Burundi).

El desempleo es medido en la República Argentina por la Encuesta Permanente de Hogares<sup>14</sup>. La tasa de desocupación abierta fue del 9.6%, mientras la tasa de subocupación se ubicó en 11.2%, para el total de 31 aglomerados incluidos en el relevamiento, en la medición correspondiente al segundo trimestre de 2018; estos valores resultaron un 12,8% y un 1,8% superiores a los observados en el mismo trimestre del año anterior.

<sup>13</sup> El término estancflación fue acuñado por el Ministro de Finanzas de Inglaterra, Ian McLeod en 1965.

<sup>14</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos – Encuesta Permanente de Hogares  
[https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado\\_trabajo\\_eph\\_2trim18.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_2trim18.pdf)

## 4.1. Objetivos de la Rama de Estabilización

### 4.1.1. Ocupación Plena de los Factores Productivos (especialmente la mano de obra)

Los gobiernos debieran aplicar políticas expansivas en las fases recesivas del ciclo económico, en las que lo que se requiere fundamentalmente es generar expectativas que impulsen la demanda de bienes y servicios.

El aumento en la cantidad de dinero que circula en la economía tiende a producir incrementos tanto en el consumo, como en la inversión (por el descenso inducido en la tasa de interés). El efecto sobre el consumo es más directo, pero el impacto en la inversión es lo que en general tiende a producir la reversión del ciclo económico.

Las políticas fiscales expansivas, como el aumento del Gasto Público, o la reducción de impuestos, suelen tener también efectos importantes sobre la demanda agregada, en las fases contractivas. A diferencia de las políticas monetarias, las políticas fiscales tienden a desplazar (al menos parcialmente) la inversión, por el efecto del aumento del Gasto sobre la tasa de interés.

Otro instrumento sumamente útil en la lucha contra las recesiones suele ser la política cambiaria. Una devaluación nominal tiende a producir un incremento en la competitividad de los bienes exportables, a la vez que se reducen las importaciones, especialmente de bienes finales. En la medida en que la devaluación nominal no se traslade totalmente a precios, puede producirse un aumento en la competitividad real, produciendo un incremento en la demanda agregada y un mejoramiento en el balance comercial, en el mediano plazo. Pero en general, sobre todo el efecto sobre las exportaciones se produce con algún período de rezago, por la demora en el acomodamiento de los sectores exportadores a la nueva perspectiva internacional.

### 4.1.2. Estabilidad del Nivel General de Precios

En general las recomendaciones apuntan a utilizar las políticas de forma contra-cíclica, aumentando los impuestos y disminuyendo el Gasto Público en las fases expansivas del ciclo económico, lo que permite a la vez de enfriar la economía, reunir los recursos que serán necesarios para poder hacer políticas expansivas cuando la economía se esté contrayendo. En este mismo sentido, la instalación de un Impuesto a la Renta, con una estructura de alícuotas bien definida, puede funcionar como estabilizador automático de la economía, reduciendo la amplitud del ciclo económico, y evitando los costos innecesarios de la destrucción excesiva de empresas en las etapas de contracción.

La reducción de los Déficit Fiscales, y su correlato en el incremento de la Deuda Pública constituyen otro aspecto central en la estabilización de la economía. La experiencia

Argentina de los últimos cincuenta años, muestra que el mantenimiento de niveles de Gasto Público por encima de lo que es socialmente financiable mediante el Sistema de Ingresos Públicos, ha derivado en procesos de inflación sostenida, que periódicamente han culminado en crisis.

El rol del Banco Central en mantener el valor de la moneda es central en todo programa que procure la estabilización de la economía. Para lograr este objetivo resulta fundamental que el Banco Central tenga niveles de independencia similares a los regulados por las Cartas Orgánicas de los países que cuentan con experiencia de estabilidad monetaria, y centrarse en el cumplimiento de esta función. El papel de fomento de la actividad económica, que suele asignarse al Banco Central, debe estar reservado al resto del sistema financiero, tanto público como privado.

## 5. Otros objetivos del Sector Público

A los objetivos presentados por Musgrave, Horacio Nuñez Miñana<sup>15</sup> añadió los siguientes:

### 5.1. Desarrollo económico

Es necesario diferenciar el crecimiento que es un concepto cuantitativo, del desarrollo, que debe ser definido en términos cualitativos. El crecimiento suele analizarse en términos de tasas, de la variación del producto bruto interno en términos reales, del crecimiento relativo entre economías desarrolladas y en vías de desarrollo, por ejemplo.

El desarrollo económico se alcanza mediante la especialización de la economía en la producción de aquellos productos y servicios que añaden mayores proporciones de valor agregado por unidad de producción, incrementando el tamaño del producto, y de las retribuciones a los factores productivos. El sendero hacia el desarrollo transcurre a través de la mejora del sistema educativo, procurando la especialización en aquellas disciplinas que cuentan con mejor inserción en el mercado laboral, mayor potencialidad para la innovación y la generación de nuevos emprendimientos productivos, atendiendo a las necesidades del mercado y la sociedad, detectando nichos tanto en el mercado interno, como en el internacional, que permitan ampliar la frontera productiva nacional.

### 5.2. Independencia nacional

Nuñez Miñana planteaba que “un país puede proponerse reforzar su independencia respecto a las decisiones tomadas por otros países, o reducir (dentro de lo que modernamente se puede en un mundo de creciente interdependencia) la independencia unilateral respecto a centros de decisión localizados fuera de su territorio nacional. El devenir histórico, y particularmente el proceso conocido como Globalización han reducido

---

<sup>15</sup> Nuñez Miñana, H. Finanzas Públicas. 2ª ed. actualizada. Buenos Aires Ediciones Macchi (1998)

significativamente el margen de acción tanto para los gobiernos como para las empresas. Los flujos internacionales de capitales, y particularmente el accionar de determinados operadores, han adquirido capacidad de acción para condicionar las políticas, aun de muchos países desarrollados. Las grandes cadenas de supermercados y otros operadores del comercio internacional cuentan con margen suficiente para fijar las condiciones de producción y comercialización desde el sector alimenticio, hasta la producción de electrodomésticos, pasando por la productos textiles, el calzado, y en general en todos los productos de diseño. Las terminales automotrices establecen su estrategia global de producción, y de compra de autopartes, mediante la fijación de estándares de producción, y márgenes de tolerancia sumamente ajustados, que dejan fuera del mercado a las empresas autopartistas y a los países con capacidad de adaptación al actual escenario internacional. El margen para el optimismo puede expresarse en términos de lograr la capacidad de adaptación necesaria para insertar las empresas, y el país como un todo, en un mercado internacional, que a pesar de todo, sigue brindando oportunidades para el crecimiento.

### 5.3. Equilibrio territorial

Respecto de este tema la propuesta de Nuñez Miñana apunta hacia la integración de todas las economías regionales en un único mercado nacional, con el propósito de reducir las disparidades en la distribución del ingreso y la riqueza. Sobre la base de mercados ampliados pueden generarse economías de escala, que en muchos casos resultan imprescindibles para la producción y distribución de determinados bienes de forma competitiva. La integración y ampliación de mercados laborales puede servir como punto de partida para generar mejoras en la distribución del ingreso. La articulación de los sistemas educativos puede generar y difundir especializaciones que pueden contribuir a la mejora del aparato productivo. La ampliación de las fronteras, mediante acuerdos de integración puede servir como base para la negociación con otros espacios regionales, en igualdad de condiciones.

## 6. Resumen

- El enfoque de las Finanzas Públicas es principalmente normativo. Su objetivo es formular propuestas que permitan diseñar sistemas tributarios y de gasto público que minimicen la interferencia del estado en la asignación de los bienes y factores productivos, permitan alcanzar un estado de la distribución de la riqueza y la renta socialmente justos, logren mantener niveles de empleo elevados sin producir efectos inflacionarios, y garanticen el crecimiento de la economía en el largo plazo.
- Richard Musgrave diseñó un modelo de análisis del Sector Público, distribuyendo sus actividades en tres Ramas a las que llamó Servicios, Distribución y Estabilización.
- La **Rama de Servicios** se ocupa de solucionar los problemas de asignación de bienes y servicios en la economía. Se considera que el estado debe intervenir en aquellas situaciones, en que por existencia de monopolios naturales, externalidades, o alguna otra imperfección del mercado, este no puede realizar asignaciones óptimas. Particularmente, ante la imposibilidad de proveer los llamados Bienes y Servicios Públicos Puros, tiene la responsabilidad de garantizar su suministro, financiando su producción mediante el presupuesto.
- Los Óptimos de Pareto son asignaciones en las cuales, dada una determinada dotación de bienes y servicios, no puede mejorarse la situación de un agente económico, a menos que se empeore la de otro(s). En general corresponden a los equilibrios en los mercados competitivos, y por ello, el estado debe intervenir en las situaciones en que la economía se aleja de estos óptimos.
- El Monopolio Natural se da en industrias que requieren de una elevada inversión inicial, lo que genera Costos Fijos altos, y que con un costo marginal pequeño puede suministrar unidades adicionales. Este tipo de comportamiento es frecuente en la provisión de Servicios Públicos que requieren de redes, como puede ser la distribución de gas, energía eléctrica, transporte público de personas, telecomunicaciones, etc.
- Las Externalidades son actividades en las que se aplica el principio de exclusión, pero su producción o consumo generan costos o beneficios a personas que no adquieren los respectivos bienes. Son problemas de índole recíproca, ya que para que existan son necesarias dos partes. El principal problema de la existencia de externalidades es que no se reflejan en los precios que se cobran por los bienes y servicios afectados. El gobierno debe intervenir para asegurar que los bienes y servicios reflejan su costo marginal de producción.
- Los Bienes Públicos Puros son bienes que tienen características que imposibilitan su provisión por medio del mercado. El consumo de estos bienes y servicios es realizado en forma conjunta por toda la sociedad y la aparición de nuevos consumidores no afectará ni la cantidad, ni la calidad del servicio recibido. En la provisión de estos bienes y servicios no es

aplicable el principio de exclusión, por lo cual no es posible saber cuáles son las verdaderas preferencias de los contribuyentes, en términos de las cantidades de servicio público que realmente desearían y los precios que estarían dispuestos a pagar por las mismas.

- La prestación de los bienes públicos debe realizarse con cargo al Presupuesto Nacional, lo que no significa que necesariamente debe ser el estado quien los produzca. Los impuestos que se cobren para financiar su producción, deben cubrir además de sus costos corrientes, la amortización de los bienes de capital que se utilizan en su producción y/o distribución.
- La **Rama de la Distribución** se ocupa de determinar y alcanzar un estado de la distribución de la renta y la riqueza, justa en algún sentido aceptado por la sociedad.
- La distribución de la riqueza y de la renta en una economía de mercado depende de las leyes de herencia y la distribución innata de talentos, de las oportunidades de educación y la movilidad social y de la estructura de los mercados de factores productivos.
- Los impuestos de la rama están destinados a trasladar recursos desde el patrimonio de los sectores de altos ingresos, a los de bajos ingresos. Los mecanismos impuesto-transferencia se utilizan para distribuir rentas y riquezas entre diferentes grupos sociales. Estos mecanismos pueden combinarse con prestaciones de la Rama de Servicios, especialmente en el caso de las Necesidades Preferentes.
- La **Rama de Estabilización** debe enfocar su accionar en alcanzar y mantener un elevado nivel de utilización de los factores productivos (especialmente de la mano de obra), y mantener estable el Nivel General de Precios.
- Los impuestos de la rama, deben estar diseñados para mantener la estabilidad de la economía, y reunir en los períodos de auge económico los recursos que serán necesarios para sostener políticas expansivas en los períodos críticos.
- En general los impuestos y gastos de la rama debieran ser utilizados de modo contra-cíclico, incrementando los impuestos y reduciendo los gastos en las fases expansivas, en las que las empresas se encuentran en plena actividad, y el empleo se encuentra en niveles elevados de ocupación; y disminuyendo los impuestos y aumentando los gastos en las fases recesivas, cuando muchas empresas incluso están cerrando, y la demanda, especialmente la de trabajo requiere de incentivos firmes.
- Nuñez Miñana propuso añadir a estas ramas, los objetivos de Desarrollo Económico, Independencia Nacional y Equilibrio Territorial, que complementan la visión de Musgrave, desde el punto de vista de los países en vías de desarrollo.

## **7. Bibliografía**

Macon, J. Economía del Sector Público. 1ª ed. México McGraw Hill (2002)

Musgrave, R. - Teoría de la Hacienda Pública - Aguilar (1962)

Musgrave, R. y Musgrave, P. - Hacienda Pública. Teórica y Aplicada, McGraw Hill 5a ed. (1992)

Nuñez Miñana, H. Finanzas Públicas. 2ª ed. actualizada. Buenos Aires Ediciones Macchi (1998)

Rosen, H. - Hacienda Pública - 7ª ed. Madrid, McGraw Hill (2008)

Stiglitz, J. - Economía del Sector Público - 3ª ed. Barcelona, Antonio Bosch (2000)

Varian, H - Microeconomía Intermedia - 5ª ed. Barcelona, Antonio Bosch (1999)