

3

El papel del gobierno y la política fiscal



Banco de la República (Bogotá). Departamento de Comunicación Institucional

El papel del gobierno y la política fiscal / Banco de la República. Departamento de Comunicación Institucional, Mauricio Reina, Sandra Zuluaga, Marcela Rozo; ilustradores Rubén Romero, Gabriel Pulido. - Bogotá: Banco de la República. Departamento de Comunicación Institucional, 2006.

64 p.: il.; 23 cm - (El Banco de la República en las aulas; 3)

ISBN 978-958-664-179-1

1. Intervención del estado - Enseñanza - Colombia
2. Economía mixta - Enseñanza
3. Descentralización fiscal - Enseñanza
4. Hacienda pública - Enseñanza - Colombia

I. Reina Echeverri, Mauricio

II. Zuluaga Mora, Sandra

III. Rozo, Marcela

IV. Pulido, Gabriel, il.

V. Romero, Rubén, il.

VI. Tit.

VII. Serie. 330.126 cd 20 ed. A1099362

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

Impreso por Tecimpre S. A.



Autores

Mauricio **Reina**
Sandra **Zuluaga**
Marcela **Roza**

Ilustradores

Rubén **Romero**
Gabriel **Pulido**

Concepto, coordinación editorial, diseño
y diagramación

Departamento de **Comunicación
Institucional**
Banco de la República

Banco de la República de Colombia

Junta Directiva

Alberto Carrasquilla Barrera
Ministro de Hacienda y Crédito Público

José Darío Uribe Escobar
Gerente General

Carlos Gustavo Cano Sanz
Juan José Echavarría Soto
Juan Mario Laserna Jaramillo
Fernando Tenjo Galarza
Leonardo Villar Gómez

Gerardo Hernández Correa
Secretario de la Junta Directiva
Gerente Ejecutivo

Hernando Vargas Herrera
Gerente Técnico

Subgerencias

Rocío Villegas Trujillo
Subgerente Administrativo

Darío Jaramillo Agudelo
Subgerente Cultural

Jorge Hernán Toro C.
Subgerente de Estudios Económicos

Néstor Plazas Bonilla
Subgerente Industrial y de Tesorería

Luis Francisco Rivas Dueñas
Subgerente de Informática

José Tolosa Buitrago
Subgerente Monetario y de Reservas

Joaquín Bernal Ramírez
Subgerente Operación Bancaria

Luis Fernando Restrepo Valencia
Subgerente de Seguridad

Jairo Contreras Arciniegas
Contador

Luis José Orjuela
Auditor General

Contenido

Para empezar...	5
Introducción	7
1(1). El papel del gobierno en la economía	9
Lectura: La descentralización en Colombia	13
1(2). El papel del gobierno en la economía	18
2(1). Los ingresos y los gastos del gobierno	25
Lectura: Los impuestos en el Nuevo Reino de Granada	27
Lectura: El IVA	29
Lectura: Los impuestos nacionales, regionales y locales	31
Lectura: La curva de Laffer	36
2(2). Los ingresos y los gastos del gobierno	38
Lectura: El gasto público en América Latina	41
Lectura: La condonación de la deuda externa	43
Lectura: Las entidades estatales relacionadas con el sistema fiscal	46
3. El ahorro, la inversión y el endeudamiento público	47
4. La interacción entre el sector público y el sector privado	57
5. La relación entre la política fiscal y la política monetaria	60

Para empezar...

Cuando la gente discute sobre su situación económica, no es raro que termine hablando del gobierno: muchas veces oímos a personas que se quejan de que el gobierno no hace lo que le corresponde para mejorar la situación de los ciudadanos, o para solucionar los problemas de la economía; pero así como algunos critican al gobierno porque no interviene en ciertas áreas de la economía, otros se quejan porque interviene demasiado; no es raro escuchar a empresarios o líderes gremiales lamentándose porque el gobierno no los deja trabajar, ya sea porque los impuestos son muy altos o porque existen demasiados trámites en el campo empresarial.

En medio del debate entre los que critican al gobierno por intervenir demasiado en la economía y los que reclaman una mayor participación pública en la vida económica del país, surgen algunas preguntas importantes: ¿Cuál debe ser el papel del gobierno en la economía? ¿Hasta dónde es responsabilidad del gobierno el desarrollo de ciertas actividades productivas? ¿Es el gobierno un aliado de los hogares y los empresarios o, por el contrario, es una carga para su buen desempeño económico? ¿Cuáles son los instrumentos con que cuenta el gobierno para estimular la actividad económica de un país, y cuáles son las precauciones que debe tener en su manejo?

Aunque algunos de esos interrogantes pueden parecer complejas inquietudes especializadas de economistas, su respuesta es fundamental para cualquier persona que quiera entender el funcionamiento de un país y de un sistema económico. La comprensión adecuada del papel que desempeña el gobierno en una economía no sólo facilita la comprensión de los retos que encarna el proceso de desarrollo

de un país como el nuestro, sino que además permite al ciudadano corriente evaluar la gestión de sus gobernantes.

Esta guía aborda los conceptos fundamentales relacionados con la participación del gobierno en la economía, y evalúa los principales instrumentos con que éste cuenta para ejecutar la política económica. Esta discusión permite entender las circunstancias bajo las cuales un gobierno puede ejecutar la política económica de manera responsable y sostenible, así como los riesgos que existen cuando las autoridades ejecutan acciones que a primera vista lucen razonables, pero que pueden terminar siendo nocivas para la economía y la población.



Introducción

El **gobierno** es una parte fundamental de cualquier comunidad organizada. En términos generales, podemos definir el gobierno como el conjunto de instituciones políticas, leyes y prácticas a través de las cuales se realiza la actividad de gobernar y se regula el funcionamiento de la sociedad.

Los principales objetivos del gobierno en las sociedades modernas son: proteger las libertades individuales, velar por el cumplimiento de las normas y promover el bienestar de la sociedad como un todo; tomando en cuenta esos objetivos, es fácil inferir que el gobierno desempeña un papel muy importante en una sociedad, tanto desde el punto de vista político como desde el punto de vista económico. A menudo al gobierno se le denomina también sector público, debido a que las actividades que ejerce están al servicio de la comunidad o de la nación.

Si nos concentramos en su dimensión económica, el gobierno es uno de los principales agentes que participan en el **sistema económico** junto con los **hogares** y las **empresas**¹; sin embargo, el gobierno tiene una característica distintiva: como veremos más adelante, no sólo adelanta labores productivas como las empresas, y desarrolla



El gobierno es el conjunto de instituciones políticas, leyes y prácticas a través de las cuales se realiza la actividad de gobernar. Este conjunto de instituciones también se denomina Estado.

.....
1 Para un análisis más detallado del sistema económico y los agentes que lo conforman, véase la Guía 1 (cap. 1) de esta colección.

Los impuestos son los gravámenes que el gobierno cobra a las personas, los hogares y las empresas.

El presupuesto del gobierno es el plan de gastos del mismo para un período determinado, de acuerdo con sus ingresos.

actividades de consumo como las familias, sino que además debe garantizar que las reglas del juego de la economía se cumplan.

Para alcanzar sus objetivos, el gobierno debe, por una parte, contar con un importante volumen de ingresos y, por otra, decidir cuál es la mejor manera de gastar esos recursos de acuerdo con los intereses de la sociedad. La mayor parte de los ingresos que recibe el gobierno se derivan de los **impuestos** que cobra a los hogares y a las empresas. La decisión de cómo gastar esos ingresos se lleva a cabo en una instancia política que busca que en ese proceso se vean representados los intereses de los distintos sectores que conforman la sociedad, y aquella se consigna en el **presupuesto del gobierno**.

Las decisiones que toma el gobierno en cuanto a sus ingresos y su gasto con el fin de incidir sobre el desempeño de la economía se denominan **política fiscal**.

En esta guía analizaremos el papel del gobierno en la economía y el efecto de la política fiscal.





1(1). El papel del gobierno en la economía

El **gobierno** tiene dos tipos de actividades en un sistema económico: por un lado, el gobierno es un agente económico como lo son los hogares y las empresas; en efecto, el gobierno es propietario de factores productivos como los hogares, y como ellos también adelanta actividades asociadas con el consumo y el ahorro; así mismo, el gobierno desarrolla labores productivas como lo hacen las empresas. Pero, por otro lado, el gobierno cumple ciertas labores que lo diferencian del resto de los agentes económicos; las instituciones que conforman el gobierno tienen la función de regular el sistema económico; en otras palabras, el gobierno es el encargado de velar por el respeto de las reglas de juego de la economía.

Existen distintos **niveles de gobierno**, definidos de acuerdo con sus diferentes responsabilidades y su ámbito de influencia. El **gobierno local** opera en las ciudades, pueblos o comunidades; en el caso de Colombia, ese nivel de gobierno es ejercido por las alcaldías. El **gobierno regional** es el que actúa sobre un conjunto de ciudades o comunidades agrupadas en regiones, como son los estados, en algunos países, o los departamentos, en otros; en Colombia el gobierno regional es ejercido por las gobernaciones. Finalmente, el **gobierno nacional** o gobierno central es el que controla todo el territorio de una nación. Los distintos niveles de gobierno tienen responsabilidades específicas, es decir, que en la práctica las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno deben ser complementarias.

Los niveles de gobierno son el gobierno local, el gobierno regional y el gobierno nacional o central.

Las ramas del Estado son la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

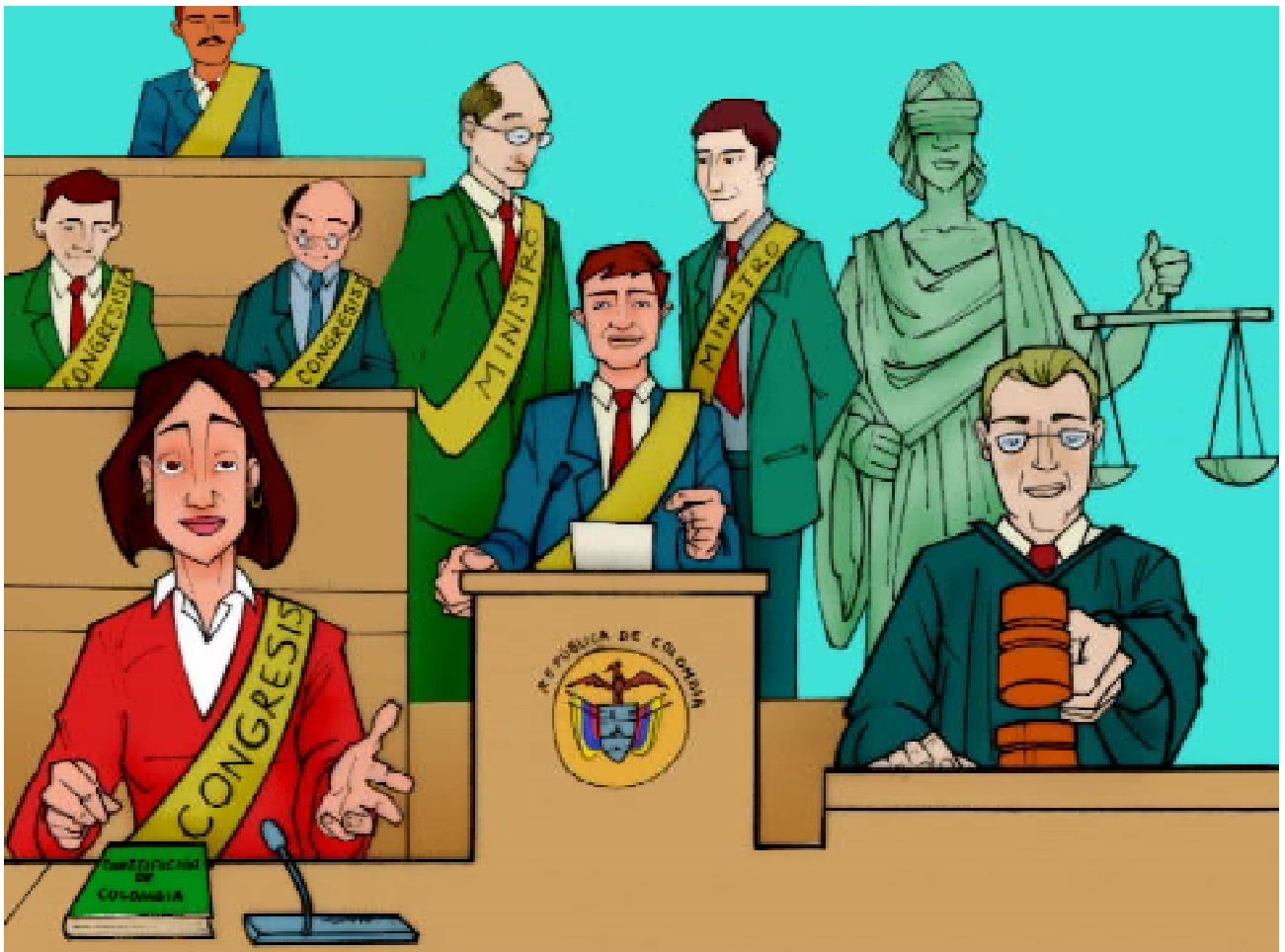
En varios países, entre ellos Colombia, cuando se habla de las cifras de ingresos y gastos del gobierno por lo general se hace referencia al gobierno central. En Colombia, las entidades más importantes que pertenecen al gobierno central son la presidencia, los ministerios y los departamentos administrativos; no obstante, como ya se mencionó, los gobiernos regionales y locales también forman parte del gobierno.

Adicionalmente, en los países existen también empresas públicas, las cuales son entidades del gobierno que desarrollan actividades productivas (como lo hacen las empresas privadas). Los distintos niveles de gobierno y las empresas públicas conforman lo que conocemos como sector público, porque son entidades que ejercen actividades para el servicio de la comunidad o de la nación. Para ser más precisos en esta definición es pertinente aclarar que existen empresas públicas no financieras, como las que prestan los servicios públicos, y empresas públicas financieras, como los bancos que ofrecen servicios a los exportadores. Así, cuando se suman las cifras del gobierno central, con las de los gobiernos locales o regionales, y las de las empresas públicas no financieras, se habla del **sector público no financiero**, y si a este grupo se suman las empresas públicas financieras se está hablando del **sector público consolidado**.

El Estado ejerce sus funciones a través de tres **ramas**: la ejecutiva, la legislativa y la judicial; éstas operan en los tres niveles de gobierno: central, regional y local; con esto, el poder ejecutivo es la rama del Estado encargada de ejecutar las leyes; el poder legislativo es el encargado de diseñar dichas leyes; y el poder judicial es la rama del Estado a través de la cual se ejerce la administración de justicia.

Como ya se mencionó, el gobierno participa como agente económico en las distintas actividades que se llevan a cabo en un sistema económico: **producción, consumo e inversión**; en efecto, el gobierno produce bienes y servicios, contrata factores de producción, consume bienes y servicios, ahorra e invierte.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que en la medida en que el gobierno busca promover el bienestar de la sociedad como un



todo, a veces resulta difícil que opere con la lógica de las empresas o de los hogares, ya que estos dos agentes económicos buscan el bienestar particular, mientras que el gobierno busca el bienestar colectivo. El objetivo de las empresas puede resumirse en la maximización de sus utilidades, y el objetivo de los hogares en la maximización de su bienestar a través de un mayor nivel de ingreso y un uso eficiente del mismo. Así, el gobierno actúa en la esfera de lo público, al servicio de la comunidad o de la nación, mientras las empresas y los hogares actúan en la esfera de lo privado, es decir, en la búsqueda de intereses particulares.

El gobierno como agente económico

El hecho de que el gobierno busque el bienestar colectivo implica que sea el agente que debe proveer los servicios o los bienes que no son provistos por las empresas privadas, ya sea porque su costo de

producción es muy alto, o porque se trata de actividades que no generan rentabilidad privada; este es el caso, por ejemplo, de actividades como la defensa nacional, el suministro de salud a los más pobres y a los ancianos, y el cuidado del medio ambiente.

En algunos casos los gobiernos también participan en actividades productivas que se consideran estratégicas para el desarrollo de una economía, como la industria siderúrgica o el sector petrolero. No obstante, todas las economías no operan de esta manera; así, en los países más desarrollados, como Estados Unidos, Francia, Alemania y Japón, el gobierno participa casi exclusivamente en las actividades en que el sector privado no tiene interés en hacerlo, lo cual hace que su participación en sectores como la industria o el sector financiero sea prácticamente nula.

En contraste, en economías menos desarrolladas como las de América Latina, el gobierno tradicionalmente ha estado presente en casi todas las actividades productivas compitiendo con empresas privadas; esta tendencia se ha modificado desde comienzos de la década de los noventa, cuando se dio un cambio en el modelo económico que significó la promoción de los procesos de privatización. La privatización es la venta por parte del Estado de las empresas de su propiedad que pueden ser negocios atractivos para el sector privado; con este proceso se busca que el gobierno se retire de actividades que pueden estar en manos de agentes privados, y concentre sus esfuerzos en llevar a cabo actividades necesarias para la sociedad y que no son desarrolladas por iniciativa privada.

En este sentido, es importante tener en cuenta que, si bien el gobierno participa en todas las actividades económicas, no siempre es un actor importante en todas esas actividades. La tendencia de las últimas décadas en muchos países del mundo ha sido que el gobierno tenga una baja participación en la producción, mientras su nivel de actividad en el consumo y en la inversión depende de las especificidades de las distintas economías.



La descentralización

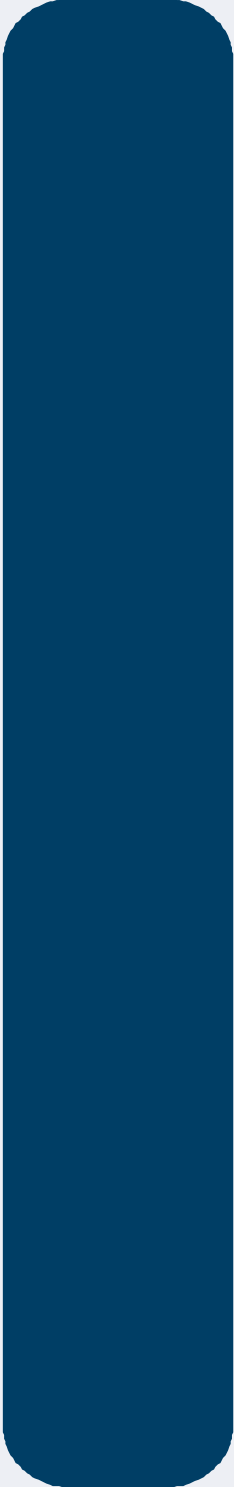
LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

Durante gran parte del siglo XX, Colombia se caracterizó por tener un sistema fiscal centralizado, es decir, un sistema en el cual el gobierno nacional actuaba como el principal recaudador de impuestos y, así mismo, como el principal proveedor de los bienes y servicios públicos; sistema que se adoptó en la Constitución de 1886 y perduró hasta fines de la década de 1980.

A comienzos de esa década se empezó a gestar el cambio hacia un sistema descentralizado, al reconocer que las regiones debían tener más autonomía en las decisiones sobre el gasto público. De esta manera, entre 1983 y 1990 se empezaron a realizar cambios orientados a generar una descentralización económica consistente en una mayor autonomía de cada región para decidir la utilización de sus ingresos; así mismo, se empezó a desarrollar un proceso de descentralización política con la elección popular de alcaldes. Este proceso de descentralización fiscal y política, que se empezó a gestar a comienzos de los años ochenta, se concretó en la Constitución de 1991.

La Constitución de 1991

Como había ocurrido en el caso de la Carta Constitucional de 1886, en la reforma constitucional de 1991 hubo una gran discusión acerca de cómo debería ser el ordenamiento político y administrativo de la nación. Esta discusión giraba principalmente en torno a la disyuntiva entre el federalismo y el centralismo. La decisión final fue adoptar un modelo intermedio, de manera que siguiéramos funcionando como



una república unificada, pero donde las regiones tuvieran cierto grado de autonomía; de esta manera, el artículo primero de la Constitución de 1991 define a Colombia como un “Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, participativa y pluralista”.

En este esquema, el gobierno central tiene responsabilidad sobre la estabilización y la distribución de recursos, mientras que los gobiernos regionales y locales son responsables de la asignación de estos recursos, y de la provisión de servicios como educación y salud.

El sistema fiscal descentralizado permite que las entidades territoriales tengan un mayor grado de responsabilidad en la prestación de servicios básicos a la población; así, lo que se busca es que los servicios se presten desde las entidades que están más cerca de la población, es decir, desde los departamentos y los municipios, ya que éstas conocen mejor las necesidades de los ciudadanos; igualmente, se busca que los ciudadanos puedan evaluar y juzgar de una manera más directa la prestación de estos servicios.

Como vemos, desde 1991 Colombia adoptó un nuevo marco institucional y desarrolló instrumentos dirigidos a aumentar la eficiencia en la provisión de servicios públicos, y a incrementar la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Funciones de las entidades territoriales

Con la reforma constitucional de 1991 y la adopción de un sistema fiscal descentralizado fue necesario redefinir las funciones de los distintos niveles de gobierno; en otras palabras, se requería hacer una redistribución de las obligaciones y competencias tanto del gobierno central, como de los gobiernos subnacionales, es decir, los departamentos, los distritos y los municipios; de esta manera, desde 1991 las funciones de cada uno de los niveles de gobierno son las siguientes:

- A la Nación le corresponde formular las políticas generales de desarrollo económico y asignar los recursos de las transferencias; también, está en la obligación de garantizar el acceso a la educación y a los servicios de salud, y de evaluar los resultados obtenidos por las entidades territoriales.
- Los departamentos tienen la función de planear el desarrollo departamental, incluyendo la planeación y administración del sector educativo, de salud y de asistencia a las poblaciones menos favorecidas; así mismo, les corresponde la obligación de ejecutar obras públicas de competencia departamental y apoyar a los municipios en la prestación de servicios públicos domiciliarios.
- Los distritos de Bogotá, Cartagena, Santa Marta y Barranquilla comparten responsabilidades y competencias con los departamentos; al igual que estos, deben cumplir labores de planeación y administración de los servicios de educación y salud.
- A los municipios les corresponde planear el desarrollo municipal y prestar los servicios públicos domiciliarios; así mismo, deben efectuar inversiones en obras públicas locales y promover la participación ciudadana; por último, deben prestar servicios de educación y salud sólo cuando cuenten con la capacidad administrativa para hacerlo.

Fuente: Israel Fainboim; Olga Lucía Acosta y Héctor José Cadena (1994) "El proceso de descentralización fiscal en Colombia y sus perspectivas", *Coyuntura Social*, núm. 10, pp. 63-102, Fedesarrollo, mayo.

Fuente: Eduardo Wiesner (1995) *La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia*, capítulo I, pp. 5-31, Departamento Nacional de Planeación-ANIF-Finderer.



EJERCICIO 1

LAS PRIVATIZACIONES EN AMÉRICA LATINA

Antes de la década de los años noventa, América Latina se caracterizaba por tener Estados que se encargaban de proveer la gran mayoría de servicios públicos, y a la vez eran propietarios de una gran variedad de empresas. Esta situación obedecía a la vigencia que tenían en ese entonces las ideas que defendían una intervención estatal directa, especialmente en aquellas áreas que se consideraban esenciales para promover el bienestar y la equidad social.

Sin embargo, la necesidad de un cambio en los patrones de crecimiento económico, así como la necesidad de mejorar el funcionamiento de la administración pública, llevaron a que los gobiernos latinoamericanos implementaran una agenda de reformas económicas orientada a la liberalización de los mercados.

Uno de los cambios más significativos en esta reforma fue la transformación del modelo de intervención del Estado: muchos países de la región pasaron de tener un Estado proveedor de servicios, a un Estado regulador que dejó en manos del sector privado la gran mayoría de empresas que antes manejaba. Esto llevó a grandes procesos de privatizaciones en las que el objetivo principal consistía en liberar recursos públicos de aquellas actividades en las que no se requería su presencia, y destinar estos recursos a responsabilidades que corresponden únicamente al Estado.

Estos procesos de privatizaciones tuvieron un desarrollo muy dinámico a lo largo de la década de los noventa; por ejemplo, en Brasil se vendieron activos públicos por un valor de US\$6.000 millones, sólo en 1996; en Bolivia se privatizaron las empresas de hidrocarburos; mientras que en Perú se vendieron 22 empresas públicas a lo largo de esta década; así mismo, en México se liberaron las empresas de telecomunicaciones, puertos y la administración de los aeropuertos, entre otros.

En Colombia las privatizaciones se han concentrado en las empresas generadoras de electricidad, las de telecomunicaciones, los puertos y algunos bancos, entre otras; sin embargo, a pesar de haber tenido un período de privatizaciones completas, en los últimos años el gobierno optó por privatizaciones parciales, es decir, por la conformación de empresas mixtas con inversión privada: estos son los casos, por ejemplo, de la Empresa Eléctrica de Bogotá, la Corporación Eléctrica Atlántica y la Interconexión Eléctrica.

1. Da tres ejemplos del gobierno como agente productivo.
2. Da tres ejemplos del gobierno como regulador de la actividad económica.
3. ¿Qué empresas públicas conoces? ¿Qué producen?
4. ¿Crees que estas empresas deberían estar en manos del sector privado? ¿Por qué?
5. ¿De qué políticas económicas del gobierno has oído hablar? ¿Crees que tienen algún efecto en tu vida?





1(2). El papel del gobierno en la economía

La política económica es el conjunto de medidas con las cuales el gobierno trata de tener impacto sobre tres aspectos fundamentales: la asignación de los recursos, la estabilización de la economía y la distribución del ingreso o de la riqueza.

EL GOBIERNO COMO EJECUTOR DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Hasta este punto hemos visto el papel que desempeña el gobierno como agente económico; ahora, analicemos su participación en el sistema económico como la instancia que busca el bienestar de la sociedad como un todo, para lo cual trata de influir en el desempeño del sistema económico. El gobierno desarrolla esa labor a través de la **política económica**, la cual es el conjunto de medidas con las cuales el gobierno busca tener impacto sobre tres aspectos fundamentales: la asignación de los recursos, la estabilización de la economía, y la distribución del ingreso o de la riqueza. La estabilización de la economía se refiere a la búsqueda del pleno empleo de los recursos y el control de la inflación.

Los principales instrumentos con que cuenta el gobierno para influir en el comportamiento de la economía son de dos tipos: fiscales y monetarios. Los instrumentos de **política fiscal** son aquellos relacionados con los ingresos y con los gastos del gobierno; los instrumentos de **política monetaria** son aquellos que sirven para regular la cantidad de dinero que circula en la economía. En algunos países, entre ellos Colombia, la autoridad monetaria es una instancia independiente en la que el gobierno ha delegado el manejo de la política monetaria (en nuestro caso el Banco de la República).

La independencia de la autoridad monetaria busca garantizar que no se vea afectada por presiones de ciertos **agentes económicos** en el desempeño de sus funciones; este tipo de presiones podría afectar las decisiones que toma la autoridad monetaria y tener un impacto negativo sobre el bienestar de toda la economía, por lo que bajo un esquema de independencia de la autoridad monetaria se busca que las decisiones en esta materia se tomen de acuerdo con criterios técnicos y sin favorecer a determinados grupos de la población. Esta independencia surge principalmente del hecho de que a la autoridad monetaria se le establece un objetivo central como el control de la inflación, el cual debe buscar a pesar de que ello implique tomar decisiones impopulares desde el punto de vista político; adicionalmente, bajo este esquema se restringe en un grado importante la posibilidad de que la autoridad monetaria le otorgue crédito al gobierno².

No obstante, la independencia de la autoridad monetaria no implica que ésta funcione totalmente aparte del sistema económico. Como veremos más adelante, el gobierno debe buscar la coherencia entre la política fiscal y la monetaria, especialmente para alcanzar el objetivo de estabilización de la economía.

En la medida en que la política fiscal se refiere a las decisiones sobre impuestos, gastos y endeudamiento del sector público, está estrechamente relacionada con las decisiones de ahorro e inversión del gobierno. No hay que olvidar que el gobierno opera como cualquier agente económico, en el sentido en que puede destinar sus ingresos al consumo, al ahorro o a la inversión; adicionalmente, el gobierno puede pedir crédito para financiar sus actividades.

La política fiscal abarca las decisiones del gobierno sobre su ahorro y su inversión, variables que a su vez tienen efectos sobre el ahorro y la inversión nacional. Teniendo en cuenta que se trata de un agente económico de gran tamaño, las decisiones de ahorro e inversión del

.....

2 Para un análisis más detallado de la política monetaria véase la Guía 2 (cap. 6, pp. 80 y ss.) de esta colección.

gobierno desempeñan un papel clave desde el punto de vista del funcionamiento de toda la economía —en la sección 5 veremos de manera más detallada cómo se relacionan el ahorro y la inversión del gobierno con los del resto de la economía—.

LA TEORÍA FISCAL

Dada la importancia del gobierno en la economía, desde hace muchos años el desarrollo de la ciencia económica ha abarcado la discusión de la teoría fiscal. El análisis fundamental de la teoría fiscal tradicionalmente estuvo centrado en determinar qué servicios públicos debían ser provistos por el sector público y en qué magnitud. Así, por muchos años la teoría fiscal se concentró en el gasto del gobierno, dejando de lado el análisis de sus ingresos; no obstante, con el paso del tiempo se desarrolló una vasta corriente de análisis sobre la tributación, cuyos principios se aplican en el diseño de los impuestos que hoy están vigentes en los distintos países.

Los planteamientos de la ciencia económica sobre los alcances de la participación del gobierno en la economía varían dependiendo de los autores que se analicen y de la época que se trate; los economistas clásicos, basados en las ideas de Adam Smith, consideran que el sector público debe apoyarse en el mercado pero no debe interferir en su funcionamiento. Así, de acuerdo con Smith, el sector público no debe dedicarse a intervenir y tomar decisiones sobre los sectores productivos que están en manos privadas, sino que debe realizar tres funciones de gran importancia para la sociedad: la defensa, la protección de cada miembro de la sociedad de la injusticia generada por otros miembros de la sociedad, y la creación de ciertas instituciones y tareas para corregir las fallas del mercado en la provisión de algunos bienes y servicios.

Las ideas de Adam Smith, planteadas a finales del siglo XVIII, fueron fuertemente cuestionadas por otro de los grandes economistas ingleses y una de las principales figuras del pensamiento económico: John Maynard Keynes, a raíz de la depresión económica de la década de

1930. La crisis registrada en 1929 fue el inicio de un inmenso desequilibrio económico que llevó a los países desarrollados a vivir condiciones de alto desempleo y bajos niveles de inversión, es decir, a una situación en la que no había pleno empleo de los **factores productivos**. Una situación como ésta, en la que se da de manera persistente una gran caída de la producción y una gran reducción del empleo, se conoce en economía como **depresión**.

La persistencia de la depresión mundial en la década de 1930 llevó a Keynes a criticar los planteamientos clásicos, que aseguraban que lo mejor que podía hacer el gobierno para garantizar el buen funcionamiento de la economía era no intervenir en ella. Keynes argumentó que las ideas clásicas acerca de las virtudes de la no intervención del gobierno en la economía sólo operaban bajo condiciones de pleno empleo; sus planteamientos afirmaban que en una situación de depresión económica el gobierno debía intervenir para sustituir la inversión privada, o debía facilitar una caída en las tasas de interés para estimular la demanda de crédito y, por esa vía, la inversión.

Las ideas de Keynes encontraron eco en los líderes de la época y fueron la semilla de toda una escuela de pensamiento económico, que se convirtió en alternativa a la hasta entonces dominante escuela clásica; de hecho, a lo largo de los últimos ochenta años las ideas de los principales economistas de occidente se han debatido entre dos polos: las ideas clásicas y las keynesianas. El debate planteado entre las dos escuelas sobre el grado de intervención del gobierno en la economía está vigente en la teoría fiscal incluso hoy, y es un factor determinante en los modelos económicos que siguen los distintos países.

La influencia de las ideas de Adam Smith no se limitó al debate sobre el gasto público. En el campo de la tributación, Smith también fue quien esbozó los principios básicos que posteriormente han sido desarrollados por diferentes economistas. De acuerdo con Smith, entre los criterios más importantes a considerar para tener un buen sistema tributario están los siguientes: la equidad, la conveniencia del pago y la eficiencia en el recaudo.

La equidad en este contexto se entiende desde dos puntos de vista: por una parte, las contribuciones o los impuestos que deben pagar los agentes económicos deben coincidir con los beneficios que ellos reciben; de otro lado, las contribuciones o los impuestos deben reflejar la capacidad de pago de los agentes económicos.

La conveniencia del pago se refiere a la necesidad de encontrar la manera de medir esa capacidad de pago de los agentes económicos, en otras palabras, se trata de identificar cuál puede ser un indicador de la capacidad de pago de un agente económico: ¿Su posesión de bienes (como edificios o carros)? ¿Sus ingresos? ¿La compra que hace de artículos de lujo? Así, cada sistema económico tiene criterios distintos para identificar esa capacidad de pago.

La eficiencia en el recaudo es un concepto que involucra diversos elementos, como el costo que tiene para el gobierno administrar el cobro de los impuestos, las dificultades que el cobro del impuesto genera a la industria y las sanciones por no pagarlo. Por ejemplo, un impuesto que se descuenta automáticamente cada vez que tú sacas dinero de tu cuenta bancaria es muy eficiente en términos del cobro, comparado con un impuesto que para pagarlo debes presentarte ante una oficina que deberá calcular lo que te corresponde pagar.

La esencia de los principios de tributación planteados por Adam Smith mantiene vigencia más de dos siglos después de su formulación, de hecho, en la mayoría de los sistemas tributarios el impuesto al ingreso es una de las principales fuentes de recaudo, pues se entiende que el ingreso es una buena medida de la capacidad de pago o de tributación de los agentes económicos; por tanto, por esta vía se logra generar equidad en el sistema tributario.

EJERCICIO 2

ADAM SMITH

Adam Smith (1723-1790) fue un reconocido filósofo escocés, considerado el padre de la economía política; sus obras más influyentes son *La teoría de los sentimientos morales* (1759) e *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones* (1776); esta segunda obra constituyó uno de los principales cimientos para el posterior desarrollo de la economía como una disciplina independiente.

La riqueza de las naciones, como generalmente se conoce, fue uno de los primeros intentos por estudiar la historia y el desarrollo de la industria y el comercio en la sociedad europea. A pesar de tratar temas tan diversos como la economía política, la ciencia política, la ética y la jurisprudencia, la principal preocupación de Smith era explicar la generación de riqueza.

Smith creía que la libertad del mercado permitía que cada ser humano, actuando libremente en búsqueda de su propio interés, generaría beneficios para la sociedad en su conjunto; por ello criticó la intervención del gobierno en los procesos económicos, argumentando que ésta generaba ineficiencias.

Smith es el primero de los llamados economistas clásicos, entre los que también se encuentran David Ricardo, Thomas Malthus y John Stuart Mill, entre otros.

JOHN MAYNARD KEYNES

John Maynard Keynes (1883-1946) es considerado uno de los principales economistas del siglo XX, gracias a la revolución que causó con su famosa obra *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (1936).

La gran depresión económica en la que cayó la economía mundial en 1929 se convirtió no sólo en una catástrofe económica y social, sino en

una gran oportunidad para revisar la teoría económica del momento; esto fue precisamente lo que hizo Keynes al llamar abiertamente a la intervención de los gobiernos para estabilizar la economía, así como para corregir las inestabilidades y procurar bienestar a todos los ciudadanos.

En *La teoría general*, Keynes intenta explicar por qué una economía competitiva no produce como resultado el pleno empleo; así mismo, defiende las herramientas de la política fiscal y la política monetaria para regular los ciclos económicos y promover el crecimiento. Las propuestas teóricas de Keynes se pueden considerar como las bases de los Estados de bienestar modernos; de hecho, después de la Segunda Guerra Mundial las teorías económicas keynesianas se convirtieron en el paradigma de varios de los gobiernos occidentales.

1. ¿Cuál crees que es la principal diferencia entre las teorías económicas de Adam Smith y John M. Keynes?
2. ¿Qué dice cada uno de estos autores sobre la intervención del Estado en la economía?





2(1). Los ingresos y los gastos del gobierno

LOS INGRESOS DEL GOBIERNO

Como ya mencionamos, en las últimas décadas ha habido una tendencia en el mundo a que el gobierno se retire de las actividades industriales y se concentre en la provisión de ciertos servicios; esta tendencia ha significado que en muchos países los ingresos del gobierno cada vez dependen menos de la producción de bienes y servicios, y se apoyen más en los recaudos por impuestos; así, en la mayoría de las economías la principal fuente de ingresos que recibe el gobierno son los **impuestos**.

Los aranceles son los impuestos que se cobran sobre las mercancías importadas.

Los **impuestos** o tributos son los gravámenes que el gobierno les cobra a las personas, los hogares y las empresas; además, existen distintos tipos de impuestos que pueden dividirse en tres categorías:

- a. *Impuestos al ingreso* de las personas y de las empresas, es decir, sobre los salarios y las utilidades;
- b. *Impuestos al gasto*, los cuales incluyen el impuesto al valor agregado y los **aranceles**;
- c. *Impuestos a la propiedad*, que son los que se cobran sobre la finca raíz, como vivienda, edificios de oficinas, locales comerciales y terrenos agrícolas, así como sobre las herencias.

Los impuestos también pueden clasificarse como *directos* o *indirectos*. Los *impuestos directos* son los que gravan directamente a los individuos y a las empresas, como es el caso de los impuestos al ingreso y a la propiedad. Los *impuestos indirectos* son los que gravan a los bienes y los servicios, como en el caso del impuesto al valor agregado (IVA) y los aranceles; se dice que son impuestos indirectos pues, aunque al final los terminen pagando los hogares o las empresas, lo hacen de manera indirecta al pagar por los bienes y los servicios gravados.

Los impuestos constituyen lo que se conoce como ingresos tributarios del gobierno; además, las utilidades de las empresas del Estado que venden bienes y servicios corresponden a los ingresos no tributarios del gobierno. En la medida en que los países son más desarrollados, sus ingresos fiscales se apoyan más en ingresos tributarios y menos en no tributarios.

Adicionalmente, la estructura tributaria de los países en desarrollo se apoya principalmente en impuestos indirectos debido, en buena medida, a que son más fáciles de recaudar que los impuestos directos, porque corresponden a una tasa que se cobra, por ejemplo, sobre el valor de una venta, y por tanto no hay lugar a confusión sobre el valor a pagar; en contraste, los impuestos directos, por lo general, dependen del cálculo de los ingresos o de la riqueza, y por tanto su cobro es más complejo.

Aunque resulte paradójico, este tipo de estructura tributaria apoyada principalmente en los impuestos indirectos tiende a poner una mayor carga sobre la población más pobre; en efecto, en la medida en que los impuestos indirectos, como el impuesto al valor agregado, son una tarifa que se cobra por igual a todas las personas, el pago que hacen los más pobres de esa tarifa es una proporción mayor de su ingreso que la que gastan los más ricos en el impuesto. En contraste, los países desarrollados se apoyan más en el cobro de impuestos directos e, incluso, en algunos casos, los impuestos indirectos son recaudados por los gobiernos locales y de acuerdo con la capacidad de pago de las regiones.



LOS IMPUESTOS EN EL NUEVO REINO DE GRANADA

El **cobro** de impuestos es indispensable para cualquier gobierno, ya que le permite tener los recursos para sostener un orden institucional y brindar servicios a sus ciudadanos; por ello, la recolección de impuestos no es una práctica exclusiva de los Estados modernos. Hoy en día los colombianos pagan sus impuestos al gobierno colombiano, pero antes de que fuéramos una República independiente estos pagos de impuestos se hacían a la Corona Española.

Los impuestos coloniales no se destinaban a obras públicas, sino que eran utilizados únicamente para el sostenimiento de la burocracia colonial; de hecho, el sistema fiscal del Nuevo Reino de Granada fue considerado como uno de los más abusivos de las colonias españolas y, por esto mismo, fue uno de los motivos que alentó la revolución comunera y, más tarde, el movimiento independentista.

A pesar de que sus nombres ya no nos son familiares, los impuestos coloniales fueron pagos que se realizaron durante un largo período de tiempo. Veamos algunos ejemplos: como impuestos directos se cobraban la bula de cruzada, las medias anatas, la mesada eclesiástica y los donativos gratuitos.

La bula de cruzada tiene su origen en el siglo XI cuando la Iglesia Católica autorizó a la Corona Española para que recaudara una limosna, la cual tenía por objeto financiar las cruzadas; en 1578 el Papa Gregorio XIII extendió esta limosna al Nuevo Mundo, a pesar de que las cruzadas habían terminado siglos atrás.

.....
Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. "Historia de los impuestos" en: <www.shd.gov.co> [consultada el 18 de julio de 2005]

Las medias anatas eran en principio cobradas a los sacerdotes de oficio en el Nuevo Reino de Granada; estos debían pagar a la Real Hacienda la mitad de sus ingresos durante el primer año de oficios, además, existía la mesada eclesiástica, con la que se dictaminaba que los religiosos debían aportar un duodécimo de los beneficios obtenidos por algún oficio eclesiástico.

Por su parte, los donativos gratuitos consistían en un impuesto extraordinario y obligatorio que los monarcas exigían cuando se veían en dificultades para financiar sus guerras. El último donativo gratuito que se exigió a los habitantes de la Nueva Granada fue precisamente para financiar la guerra que España sostenía con Inglaterra, y de hecho fue uno de los tributos que impulsó el inicio de la revolución comunera.

Así mismo, se exigía el pago de impuestos indirectos, los cuales recaían sobre actividades económicas determinadas, o sobre el intercambio de mercancías que se realizaba entre España y sus colonias, o, inclusive, en el interior de las colonias. Entre estos impuestos indirectos se encuentran los quintos reales, el diezmo y la alcabala.

Los quintos reales eran el cobro que se hacía sobre la explotación de minerales, mientras que el diezmo consistía en un impuesto del 10% sobre toda la producción agrícola; la función de este impuesto era financiar a la Iglesia Católica en tierras americanas. Por último, la alcabala designaba el pago que exigía la Corona Española cada vez que se vendía o permutaba un bien mueble o inmueble; esto quiere decir que cada vez que se realizaba una transacción de viviendas, ganado, etc., se debía pagar un 2% de la transacción a la Corona.





EL IVA

EL IVA

El impuesto al valor agregado, comúnmente llamado IVA, se cobra sobre la venta de la mayoría de los bienes y servicios; éste es un impuesto al consumo y en esa medida es un impuesto indirecto; adicionalmente, es un impuesto que a menudo es cuestionado porque se considera regresivo, es decir, un impuesto que no tiene en cuenta la capacidad de pago de las personas, por tanto, se cobra a todas las personas por igual sin tener en cuenta las diferencias en sus ingresos; de esta manera, el pago del impuesto representará una mayor proporción del ingreso de las personas a medida que su ingreso sea más bajo.

Veamos en mayor detalle las características del IVA: en primer lugar, el IVA es un impuesto al consumo, ya que se cobra como un porcentaje del precio final de ciertos bienes y servicios; por ejemplo, si el costo de un disco es \$10.000 y el IVA es del 16%, el precio final que pagas por el disco es \$11.600, de los cuales \$10.000 son para el productor y \$1.600 para el gobierno. Esto significa que el pago del impuesto se hace en el momento de cancelar los bienes y servicios y, por tanto, recae sobre el gasto del comprador.

Es importante tener en cuenta que no todos los bienes y servicios son objeto del cobro del IVA; desde el momento de la creación de este impuesto, en 1963, se contempló algunas exenciones, es decir, algunos bienes y servicios que no eran objeto del cobro del IVA. Este es el caso, por ejemplo, de los bienes de la canasta familiar y los útiles escolares. No sobra aclarar que el conjunto de bienes y servicios exentos ha ido cambiando a lo largo del tiempo, y su cobertura es uno de

los temas de mayor discusión cada vez que hay una reforma tributaria en Colombia.

En segundo lugar, el IVA es un impuesto indirecto ya que se impone a la compra de bienes y servicios de las personas, y no a su ingreso directamente.

Por último, como se mencionó, el IVA se considera regresivo ya que se cobra a todos por igual, sin importar la capacidad de pago de cada persona. Esto implica que una persona de bajos recursos paga más que una persona adinerada como proporción de sus ingresos; así, el monto final cancelado cuando se compra un bien es el mismo, pero si tu ingreso es de \$100.000 o de \$1.000.000 el pago proporcional va a ser muy diferente.

EL IMPUESTO A LA RENTA

La renta es aquella parte de los ingresos totales que le queda a un individuo después de restar todos los gastos en que debió incurrir para producirla.

El impuesto a la renta se cobra sobre estos ingresos, y es un impuesto directo y progresivo. Se trata de un impuesto directo porque se cobra sobre el ingreso de cada contribuyente; es progresivo, porque está diseñado para que quien más ingresos recibe pague más, en esa medida, el impuesto de renta es acorde con la capacidad de pago de las personas.





LOS IMPUESTOS NACIONALES, REGIONALES Y LOCALES

El sistema fiscal descentralizado permite que cada entidad territorial recaude sus propios impuestos; esto significa que tenemos impuestos nacionales, departamentales, distritales y municipales. Los impuestos nacionales son aquellos que se cobran por igual en todas las regiones del país y son recaudados por el gobierno nacional, como el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto a la renta. Los impuestos departamentales son establecidos y recaudados por cada departamento. Por último, están los impuestos distritales y municipales: los distritales corresponden a aquellos que cobran los distritos especiales: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta; Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias; Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, y Bogotá como Distrito Capital; y los impuestos municipales corresponden a aquellos recaudados en los 1.082 municipios de nuestro país.

Este sistema fiscal busca que los gobiernos regionales y locales guarden cierto grado de autonomía en sus ingresos y sus gastos; es decir, que la manera como se gasten los ingresos provenientes de los impuestos departamentales, distritales y municipales es decidida por estos entes territoriales; adicionalmente, mediante transferencias el gobierno nacional asegura que estos entes territoriales tengan los suficientes ingresos para cubrir las necesidades básicas de la población.

Impuestos distritales en Bogotá

Veamos un ejemplo de los impuestos distritales. Supongamos que una persona vive en Bogotá, y veamos cuáles son algunos de los impues-

tos que debe pagar. Es importante tener en cuenta que no todos los habitantes de Bogotá pagan todos estos impuestos, sino sólo aquellos que les corresponden dependiendo de la actividad económica a la que se dediquen, las propiedades que tengan, el lugar de la ciudad en el que vivan, entre otras características:

- **Impuesto de industria y comercio (ICA):** este impuesto grava toda la actividad industrial, comercial o de servicios que se realiza en Bogotá.
- **Impuesto de delineación urbana:** corresponde a la expedición de la licencia para la construcción, ampliación, modificación, adecuación y reparación de obras y urbanización de terrenos.
- **Impuesto predial unificado:** es un impuesto que grava la posesión de inmuebles. Este impuesto debe ser declarado y pagado una vez al año por los propietarios de predios. Cuando se habla de predio se incluye locales, lotes, parqueaderos, casas, apartamentos, etc.
- **Impuesto de sobretasa a la gasolina:** es un porcentaje que se cobra al consumo de gasolina motor.
- **Impuesto sobre vehículos automotores:** este impuesto es de carácter directo y se cobra sobre los vehículos que se encuentren matriculados en Bogotá.
- **Impuesto sobre espectáculos públicos:** éste se debe pagar cuando se realizan espectáculos públicos, apuestas sobre toda clase de juegos permitidos, rifas y concursos.



EJERCICIO 3

LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y LOS NO TRIBUTARIOS

Los ingresos tributarios son los que recibe el gobierno por concepto de los diversos impuestos que cobra; y los ingresos no tributarios son ingresos del gobierno que se derivan de otras fuentes distintas a los impuestos. Así, si el gobierno tiene una alta participación en la actividad productiva, recibirá una parte importante de ingresos no tributarios.

Tradicionalmente, en la medida en que en los países en desarrollo el gobierno ha tenido una alta participación en las actividades productivas (tanto en la industria manufacturera como en la de servicios), los ingresos no tributarios han sido parte importante de los ingresos del gobierno. Por ejemplo, en muchos países de América Latina los ingresos no tributarios del gobierno provienen de la explotación y exportación de productos como petróleo, cobre, café y plata. Esta tendencia ha cambiado relativamente como resultado del proceso de privatización que se llevó a cabo en varios países de la región, a comienzos de la década de los noventa; no obstante, en ciertos países, todavía los ingresos no tributarios son una fuente de ingresos importante, especialmente porque la exportación de materias primas básicas (como el petróleo) es monopolio del gobierno y, además, de grandes productores mundiales.

En el Cuadro 1 se observa cómo, en 1996, en países como México y Venezuela los ingresos no tributarios ascendieron a 42% y 30%, respectivamente.

En el Cuadro 2 se presentan algunos datos sobre la estructura tributaria de algunos países de América Latina en 1996.

1. ¿Qué puedes decir acerca de la composición de impuestos directos o indirectos que tienen estos países?
2. ¿Por qué crees que los países que tienen un menor PIB tienen una alta participación de impuestos indirectos en sus ingresos corrientes?

3. ¿Por qué crees que la suma de la composición de impuestos indirectos y directos no corresponde al 100% de los ingresos corrientes?

Cuadro 1

	PIB en millones de dólares de 1990	Ingresos corrientes como porcentaje del PIB	Ingresos tributarios como porcentaje de los ingresos corrientes	Ingresos no tributarios como porcentaje de los ingresos corrientes
Argentina	214.617	17,1	93,3	6,7
Costa Rica	7.194	16,7	98,2	1,8
Colombia	61.693	13,3	85,1	14,9
México	272.413	17,9	57,5	42,5
Venezuela	68.962	20,1	70,2	29,8

Fuente: datos tomados de BID (1997).

Cuadro 2

	PIB en millones de dólares de 1990	Ingresos corrientes como porcentaje del PIB	Ingresos directos como porcentaje de los ingresos corrientes	Impuestos directos como porcentaje de los ingresos corrientes
Uruguay	10.437	19,3	16,4	67,8
Costa Rica	7.194	16,7	21,7	76,4
Colombia	61.693	13,3	36,6	48,4
México	272.413	17,9	24,8	32,7
Venezuela	68.962	20,1	39,0	-

Fuente: datos tomados de BID (1997).

EJERCICIO 4

El impuesto a la renta es un impuesto directo que se cobra sobre el ingreso de las personas. En el cuadro siguiente se presenta la participación del impuesto a la renta en los ingresos que reciben los gobiernos de distintos países:

Ingresos por impuesto a la renta como porcentaje de los ingresos corrientes					
País	1995	2003	País	1995	2003
Canadá	50	52	México	27	34
Sudáfrica	50	52	India	23	30
Estados Unidos	-	51	Kenya	34	25
Colombia	-	36	Costa Rica	11	15
Dinamarca	34	35	China	9	11

Fuente: Banco Mundial (2005). *World Development Indicators*, EEUU.

1. ¿Qué puedes decir del resultado que se presenta para Colombia respecto de los otros países?
2. ¿Observas un patrón especial en algún grupo de países?
3. Acerca de los resultados para los países que tienen cifras en 1995 y 2003, ¿hacia dónde crees que va la tendencia de estos países en materia de impuesto de renta?
4. ¿Qué implicaciones crees que tiene esa tendencia?



La curva de Laffer

LA CURVA DE LAFFER

El gobierno no puede establecer impuestos de manera indiscriminada; así, en la práctica existe un límite para el nivel de impuestos adecuado en una economía, límite que está dado por la capacidad de pago de las personas y las empresas: si el nivel de impuestos es demasiado alto, los agentes económicos dejarán de pagarlos, bien sea disminuyendo su actividad productiva, o por la vía ilegal, es decir, haciendo fraude para no pagar el impuesto.

Veamos esta situación con mayor detalle a través de la llamada curva de Laffer. Este concepto debe su nombre al economista norteamericano Arthur Betz Laffer, quien promovía la idea de reducir los impuestos nacionales con el fin de incrementar la producción y los recaudos del Estado. La tesis de Laffer partía de la idea de que una reducción de impuestos estimula el crecimiento económico y esto, en el largo plazo, se traduce en mayores ingresos para el Estado.

La curva de Laffer relaciona los niveles de recaudo de los impuestos con las tasas de impuestos: si el impuesto cobrado es igual a cero, el recaudo para la nación será nulo, y a medida que la tasa impositiva aumenta, también aumenta el recaudo; sin embargo, llega un punto en el que la tasa impositiva es tan elevada que el recaudo empieza a disminuir, esto se debe a que con tasas impositivas demasiado altas los empresarios no tienen incentivos para producir, ya que deben destinar buena parte de sus ingresos al pago de impuestos. De esta manera, si se cobra un impuesto muy alto los empresarios no van a producir y los ingresos de la nación se verán diminuidos, por tanto, el objetivo de las autoridades

debe ser encontrar un punto medio entre la ausencia de impuestos e impuestos demasiado altos, en el que los recaudos se encuentren en su punto más alto.

Otra manera de entender la disminución del recaudo, cuando la tasa impositiva es muy alta, es que un impuesto muy alto aumenta los incentivos para realizar fraude o evadir el impuesto, especialmente cuando sabemos que los mecanismos estatales para detectar la evasión suelen ser muy costosos.





2(2). Los ingresos y los gastos del gobierno

LOS GASTOS DEL GOBIERNO

El gobierno gasta los ingresos que recibe en sus actividades de consumo e inversión; no obstante, por la naturaleza del gobierno, la decisión de cuántos recursos se deben destinar a cada uno de estos rubros no es tan fácil como la que toman al respecto las empresas o los hogares. Esta dificultad se explica por dos motivos: por una parte, las decisiones de consumo e inversión del gobierno afectan a todos los individuos, y en general al sistema económico; por otra, en una sociedad democrática el gobierno debe procurar que en el proceso de decisión del uso de sus recursos estén representados los intereses de la mayor parte de los individuos que la conforman.

Las decisiones de gasto del gobierno se toman a través de un proceso político en el cual están representados los intereses de los diferentes individuos, y se consignan en el **presupuesto de la nación**. El poder ejecutivo es el encargado de diseñar el presupuesto de la nación y de presentarlo al poder legislativo, donde se da el proceso de aprobación.

El gasto del gobierno se divide en cuatro categorías:

- a. El *consumo* del gobierno incluye los salarios que se pagan a los trabajadores del sector público y los pagos por los bienes que adquiere para su funcionamiento;

- b. *Inversión*, la cual incluye principalmente gastos en la construcción de infraestructura (como carreteras, puertos y redes de comunicación);
- c. *Transferencias*, que son montos de dinero que se le dan principalmente a los hogares (como el seguro de desempleo y los recursos para financiar la salud y la educación públicas), y
- d. *Pago de intereses* de la deuda pública, esto es, pagar intereses por el dinero que recibe en calidad de préstamo, cuando el gobierno necesita financiar su gasto porque sus ingresos no son suficientes.

Los gastos del gobierno también pueden dividirse en dos categorías generales: *gastos corrientes* y *gastos de capital*. Los *gastos corrientes* corresponden al pago de salarios que el gobierno hace a sus empleados, las compras de bienes y servicios, el pago de intereses y las transferencias. Los *gastos de capital* corresponden exclusivamente a la inversión.

Al igual que sucede con la estructura tributaria, la composición de los gastos también difiere entre países desarrollados y países en desarrollo; ya que, de una parte, en los países en desarrollo la inversión es la parte más importante del gasto del gobierno, lo que refleja las grandes necesidades que tienen estos países en materia de infraestructura; por otra, los países desarrollados destinan una proporción muy alta de sus gastos a la seguridad social.

Como cualquier otro agente económico, el gobierno debe llevar un control que le permita contrastar el valor de sus ingresos con el de sus gastos. El **balance fiscal** es la diferencia entre los ingresos y gastos del gobierno. Cuando el balance fiscal es negativo, los ingresos del gobierno son menores que sus gastos, este resultado se conoce como **déficit fiscal**; cuando el balance fiscal es positivo, los ingresos del gobierno son mayores que sus gastos, resultado que se denomina **superávit fiscal**.

Si sus ingresos son menores que sus gastos, el gobierno hace lo que generalmente hace cualquier agente económico: se endeuda para

El balance fiscal es el saldo de la diferencia entre los ingresos y los gastos del gobierno.

El déficit fiscal es el nombre que se da al balance fiscal cuando su saldo es negativo; así, cuando hay déficit fiscal los ingresos del gobierno son menores que sus gastos.

El superávit fiscal es el nombre que se da al balance fiscal cuando su saldo es positivo; por tanto, cuando hay superávit fiscal los ingresos del gobierno son mayores que sus gastos.

cubrir la diferencia entre unos y otros; así, cuando hay déficit fiscal el gobierno debe pedir un préstamo para cubrir esa diferencia, y cumplir con sus obligaciones; por esta razón en algunas ocasiones el gobierno debe incluir dentro de sus gastos el pago de intereses por las deudas adquiridas. De manera análoga, cuando hay un superávit fiscal el gobierno puede conceder préstamos para aprovechar el exceso de recursos con que cuenta en un momento determinado.



EJERCICIO 5

1. ¿Qué mecanismos crees que utiliza el gobierno nacional para que las decisiones de gasto representen los intereses de la mayoría de la población?
2. A tu juicio, ¿cómo funcionan estos mecanismos?



EL GASTO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA

En términos generales, el gasto público en los gobiernos de los países latinoamericanos asciende aproximadamente a 25% del PIB, mientras que en los países industrializados alcanza, en promedio, más del 40% del PIB.

La diferencia más notable entre los países latinoamericanos y los industrializados está en el monto del gasto destinado a los sistemas de seguridad social: mientras que los países industrializados destinan, en promedio, el 15% de su PIB a seguridad social, en Latinoamérica este gasto sólo alcanza el 2,5% del PIB.

Sin embargo, las proporciones de gasto público asignadas por los países latinoamericanos y los desarrollados cambian cuando se habla de inversión: mientras los países de América Latina destinan en promedio el 6% de su PIB en inversión pública, en los países industrializados esta cifra sólo llega al 2% del PIB.

En ambos casos hay que tener en cuenta que estamos hablando de participaciones relativas del gasto público en el PIB; de esta manera, es posible que un país desarrollado destine un mayor monto absoluto a un rubro que un país en desarrollo, pero como porcentaje del PIB esa suma puede ser menor.

Es importante tener en cuenta que entre los países de América Latina existen grandes diferencias: por una parte tenemos países como Barbados, en el cual se destina 35% del PIB al gasto público, entre tanto, Bolivia, Trinidad, Tobago, Uruguay, Brasil, Venezuela, Honduras y Ja-

maica alcanzaron un promedio de 30% del PIB en gasto público durante los años noventa; pero, por otra parte, tenemos países como Haití y Guatemala en donde el gasto público sólo llega al 12% del PIB, al igual que en República Dominicana, El Salvador, Paraguay y Perú en donde se alcanza un nivel inferior al 20%.

Gasto del sector público no financiero 1990-1995
(porcentajes del PIB)

	Economías industrializadas	América Latina
Pagos a la seguridad social	16,4	2,5
Pagos de intereses	3,6	3,8
Inversión pública	1,9	6,6
Funciones básicas	24,2	15,2
Total	46,1	28,1

Fuente: BID (1997) "América Latina tras una década de reformas" (informe), Washington D. C.; cálculos basados en datos del FMI.



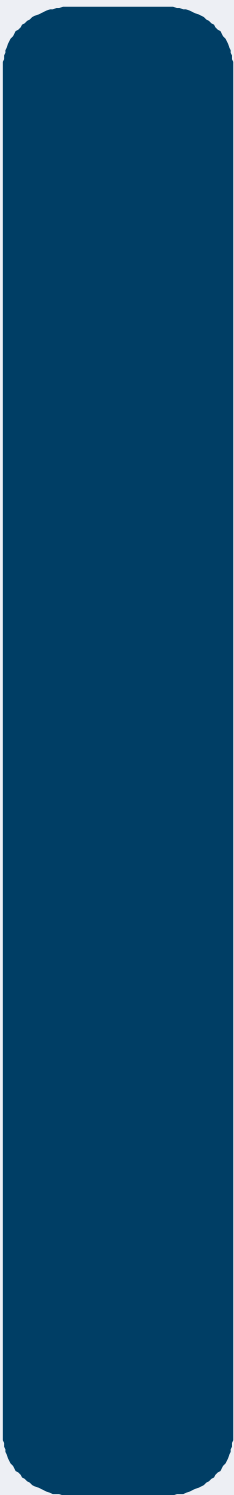


LA CONDONACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA

El llamado Grupo de los Ocho o G-8 agrupa a varios de los países más desarrollados del mundo y está compuesto por: el Reino Unido, los Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Canadá, Italia y Rusia. La reunión del G-8 realizada en julio de 2005 trajo una gran noticia para algunos países africanos y latinoamericanos: la decisión de condonar parte de su deuda externa. La deuda externa corresponde a los recursos que los países han recibido en calidad de préstamo tanto de entidades multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, como de bancos comerciales internacionales.

Los países beneficiados por esa decisión fueron, de África: Benín, Burkina Faso, Etiopía, Ghana, Madagascar, Malí, Mauritania, Mozambique, Níger, Ruanda, Senegal, Tanzania, Uganda y Zambia, y de Latinoamérica: Bolivia, Guayana, Honduras y Nicaragua. La mayor parte de estos países se encuentran entre los más pobres del planeta, y por ello han tenido que recurrir a grandes préstamos extranjeros para financiar las inversiones que sus gobiernos no están en capacidad de costear; esto ha significado un gran peso sobre el déficit fiscal de cada uno de éstos países.

Como resultado de esta reunión, se llegó al acuerdo de que el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Fondo para el Desarrollo de África cancelarán el 100% del dinero que estos países les deben. Esto suma más de 40 mil millones de dólares que serán cubiertos por los países del G-8. La cancelación de la deuda está sujeta a cierto tipo de condiciones; por una parte, los países beneficiados deberán invertir el total del monto de la deuda condonada en salud,



educación y lucha contra la pobreza; en segundo lugar, se exige que estos países cumplan una serie de requisitos orientados a combatir la corrupción para asegurar que el dinero se use de una manera apropiada.

Aunque esta medida no resuelve el problema de la pobreza en el mundo y queda aún mucho por hacer, se calcula que los países favorecidos podrán ahorrar anualmente 1.500 millones de dólares para destinarlos a sus necesidades más fundamentales.

EL CANJE DE DEUDA EXTERNA: LOS CASOS DE ARGENTINA Y COLOMBIA

El canje de deuda es un acuerdo al que puede llegar un país deudor con su acreedor para aliviar los pagos de su deuda externa. El objetivo de estos acuerdos es que el país deudor sea eximido de pagar parte de su deuda, a cambio de que invierta este dinero en proyectos que en condiciones normales no estaría en capacidad de ejecutar, así, en América Latina existen dos ejemplos recientes de canje de deuda: Argentina y Colombia.

A comienzos de 2005, el presidente español, José Luis Rodríguez Zapatero, anunció que iniciaría un plan de canje de deuda por educación con Argentina; con este canje se busca aliviar las secuelas de la crisis y apoyar al país sudamericano en su lucha contra la pobreza. Este canje contempla 60 millones de euros (78 millones de dólares), que representan el 7,8% de los 1.000 millones de dólares que Argentina debía a España en ese momento; de esta manera, Argentina no tendrá que pagar esta suma y a cambio realizará inversiones en educación básica, lo cual busca que todos los niños argentinos puedan terminar los diez años de escolaridad obligatoria.

Por otra parte, en 2004 el gobierno de Colombia realizó un canje de deuda con Estados Unidos; este canje permitirá que la deuda colombiana se reduzca en diez millones de dólares, a cambio de que se invierta este dinero en la conservación de algunas de las regiones

colombianas más ricas en biodiversidad. Colombia es reconocido como uno de los países con mayor biodiversidad en el mundo, y gracias a este canje de deuda va a estar en capacidad de adjudicar recursos para proteger parte de su riqueza natural, así como para apoyar iniciativas locales de conservación. La inversión de diez millones de dólares que se contempla en el canje está prevista para que se realice en los próximos doce años.

El canje de deuda para la conservación es un acuerdo que generalmente se realiza entre los países que tienen deuda con Estados Unidos y esta nación, para invertir parte de esa deuda en la preservación de los bosques tropicales; anteriormente se han realizado cinco acuerdos de este tipo con Bangladesh, Belice, El Salvador, Perú y Tailandia.





LAS ENTIDADES ESTATALES RELACIONADAS CON EL SISTEMA FISCAL

Ministerio de Hacienda: es el ente de la administración pública encargado de definir la política financiera del Estado y de recaudar los impuestos; además, aquí es donde se prepara el presupuesto del gobierno que posteriormente es sometido a discusión en el Congreso.

Entre sus funciones más importantes se encuentra la de coordinar con la autoridad monetaria, que es la Junta Directiva del Banco de la República, las políticas gubernamentales en materia financiera, monetaria, crediticia, cambiaria y fiscal; así mismo, el Ministerio de Hacienda debe coordinar las tareas de recaudo que ejecuta la DIAN y administrar estos recursos.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN): es una dependencia del Ministerio de Hacienda que tiene como objetivo dirigir y controlar las actividades relacionadas con el recaudo de tributos nacionales, derechos de aduana y demás impuestos al comercio exterior.

Contraloría General de la República: es el máximo órgano de control fiscal del Estado colombiano. Su creación fue una recomendación de la misión económica dirigida por el profesor Edwin Walter Kemmerer en 1923; misión que fue la encargada de presentar los lineamientos para la creación del Banco de la República. El papel de la Contraloría es procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos, así como promover la transparencia y vincular activamente a la ciudadanía en el control de la gestión pública.





3. El ahorro, la inversión y el endeudamiento público

Hasta aquí hemos analizado diversos aspectos conceptuales relacionados con el papel del gobierno en la economía, así como sobre los ingresos y el gasto público. Veamos ahora con mayor detalle cómo participa el gobierno en el sistema económico y cuáles son las implicaciones de su participación para el funcionamiento de la economía.

Esquema básico del funcionamiento de un sistema económico

Para poder analizar los efectos de la participación del gobierno en la economía es necesario revisar algunos conceptos básicos sobre la manera como opera un sistema económico. La estructura y el funcionamiento de un sistema económico se pueden representar de manera simplificada en un diagrama conocido como el **flujo circular del ingreso**, diagrama que muestra, por una parte, el **flujo real** que se da entre los distintos agentes económicos y, por otra, el **flujo nominal** que también se genera entre ellos³.

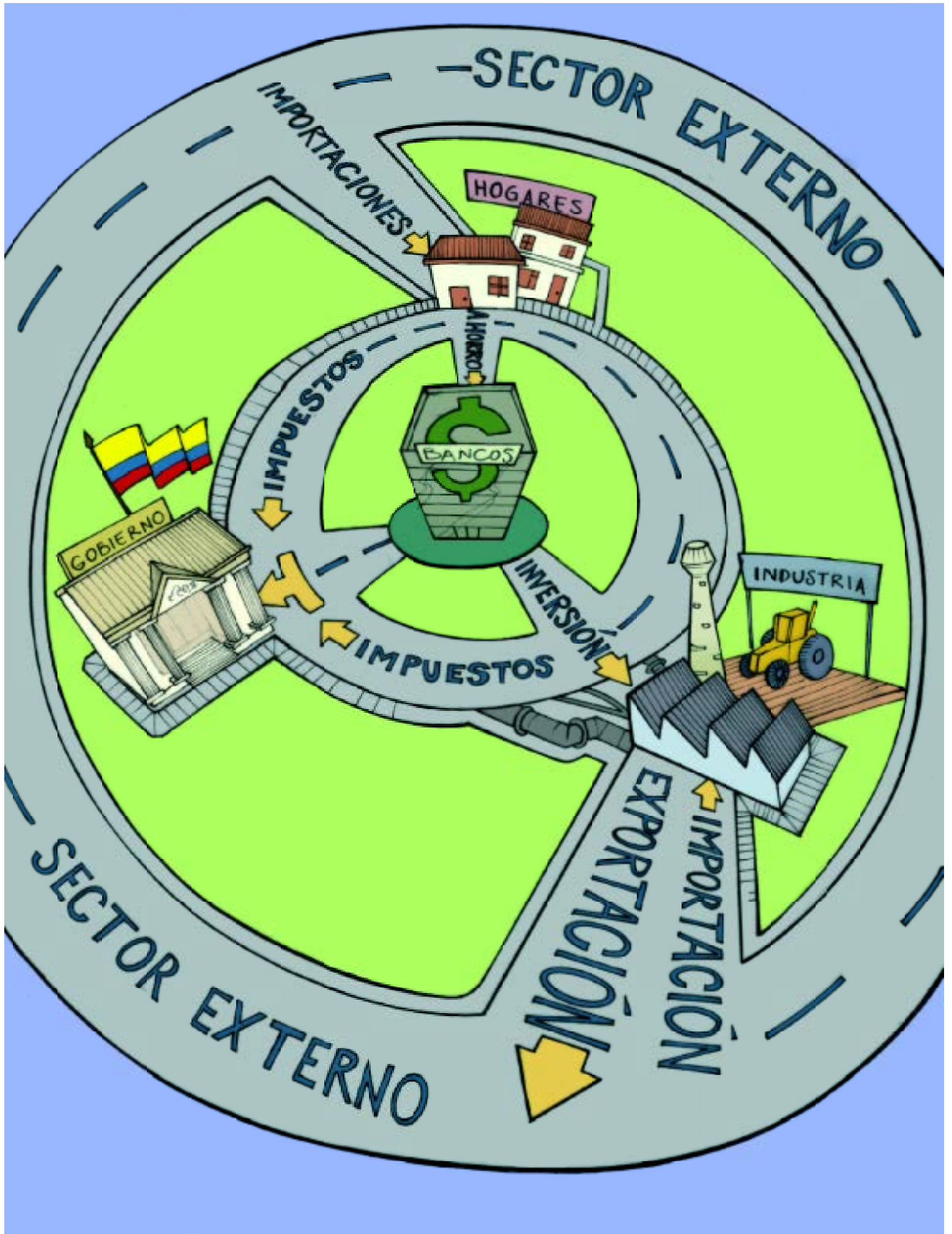
A través del diagrama se observa que cualquier transacción real tiene un equivalente nominal, en otras palabras, cualquier transacción que

El flujo real es el flujo de bienes y servicios en un sistema económico; también es el flujo de factores productivos usados por las empresas.

El flujo nominal es el flujo monetario que abarca los pagos por el uso de los factores productivos, así como los pagos de los bienes y servicios que se producen en un sistema económico.

.....

3 Para un análisis más detallado del funcionamiento del flujo circular del ingreso véase la Guía 1 (cap. 6, pp. 54 y 55) de esta colección.



involucra la transferencia de la propiedad de un bien, un servicio o un factor productivo tiene una contraparte nominal en dinero u otro medio de pago.

En el caso de una economía cerrada al comercio exterior, en la que sólo hay dos agentes económicos, los hogares y las empresas, el producto hace parte del flujo real y el ingreso hace parte del flujo nominal; en efecto, el producto de esta economía está conformado por los bienes y servicios finales que generan sus empresas; así, para producir los bienes y servicios finales, las empresas usan unos factores productivos (trabajo y capital), que también hacen parte del flujo real y por los cuales tienen que remunerar a los hogares, esta remuneración constituye el ingreso de esta economía; de esta manera, el ingreso de una economía es la contraparte nominal de un flujo real que es su producto.

Pero tal vez la conclusión más importante que se deriva de este análisis es que el producto y el ingreso son equivalentes, ya que, en efecto, el ingreso es el pago que reciben los hogares por poner sus factores productivos al servicio de las empresas. Con ese ingreso los hogares compran los bienes y servicios que las empresas producen, es decir, el producto; y con esos pagos las empresas vuelven a contratar factores productivos de los hogares para iniciar un nuevo ciclo productivo que generará un nuevo ingreso, y así sucesivamente.

Esta equivalencia se puede expresar de manera matemática con la siguiente expresión:

$$Q = Y \quad (1)$$

Donde Q es el producto y Y es el ingreso.

En términos de la economía como un todo, si Q representa el valor de los bienes y servicios finales que las empresas quieren vender, Q es la **oferta agregada** de la economía.

De esta manera, la oferta agregada (OO) puede expresarse como:

La oferta agregada es el conjunto total de bienes y servicios finales que se ofrecen en un sistema económico.

La demanda agregada es la demanda total por bienes y servicios finales en un sistema económico.

$$OO = Q = Y \quad (2)$$

Una economía está en equilibrio macroeconómico cuando la oferta agregada es igual a la **demanda agregada**; por tanto, en el sistema económico que estamos analizando la economía está en equilibrio. Como ya vimos, el producto es igual al ingreso, y si los hogares destinan la totalidad de ese ingreso a comprar bienes y servicios finales, la oferta agregada (producto) será igual a la demanda agregada.

Pero todos sabemos que los hogares no destinan todo su ingreso a comprar bienes y servicios, sino que guardan una parte para hacer frente a necesidades futuras; esta fracción del ingreso que los hogares no gastan, y que prefieren guardar, se denomina **ahorro**.

La asignación del ingreso al consumo y el ahorro se puede representar matemáticamente con la siguiente expresión:

$$Y = C + S \quad (3)$$

Donde Y es el ingreso, C es el consumo y S es el ahorro.

Los hogares pueden guardar sus propios ahorros, pero en ese caso incurrirían en el riesgo de perderlos por un robo y además estarían sacrificando la posibilidad de ganar los intereses que pagan las entidades financieras en donde depositan sus ahorros; por ese motivo, generalmente los hogares depositan sus ahorros en las entidades financieras, que a su vez prestan esos recursos a quienes quieren comprar bienes y no tienen dinero para hacerlo. Para simplificar la discusión vamos a suponer que todos los que piden préstamos a las entidades financieras lo hacen para invertir; esto quiere decir que esos recursos se usan para la compra de bienes de capital, tales como maquinaria o vehículos, los cuales constituyen la **inversión**.

En esta nueva situación, la demanda agregada será igual a la compra de bienes de consumo y de bienes de capital. Con esa información podemos expresar matemáticamente la demanda agregada de la siguiente manera:

$$DD = C + I \quad (4)$$

Donde DD es la demanda agregada, C es el consumo e I es la inversión.

Si las entidades financieras logran canalizar todo el ahorro de los hogares hacia la inversión, la oferta agregada será igual a la demanda agregada y no habrá desequilibrios macroeconómicos.

Combinando las ecuaciones (1), (2) y (3) podemos expresar la oferta agregada de la siguiente manera:

$$OO = Y = C + S \quad (5)$$

A partir de las ecuaciones (4) y (5) queda claro que si el ahorro es igual a la inversión, entonces la oferta agregada será igual a la demanda agregada; en caso de que el ahorro no sea igual a la inversión, se generará un desequilibrio en la economía; además, si el ahorro es mayor que la inversión, entonces la oferta agregada será mayor que la demanda agregada, y si el ahorro es menor que la inversión, la oferta agregada será menor que la demanda agregada.

El gobierno y el equilibrio macroeconómico

Ahora veamos cómo se modifica el análisis que hemos hecho sobre el funcionamiento del sistema económico cuando incluimos al gobierno. Como ya mencionamos, el gobierno participa en el sistema económico como productor y como consumidor; así, el gobierno participa en el flujo real mediante la venta de bienes y servicios a los hogares, y a través del uso en el proceso de creación de los factores productivos que son de su propiedad.

Por el lado del flujo nominal, el gobierno recibe el pago por los bienes y servicios que vende y, además, recibe la remuneración de los factores productivos que son de su propiedad; adicionalmente, no hay que olvidar que el gobierno recolecta **impuestos** que le pagan los hogares y las empresas.

El gobierno también puede ahorrar, por lo cual hay un flujo nominal de recursos que se dirige al sistema financiero; de igual manera los recursos de ahorro que el sector financiero canaliza hacia la inversión también pueden dirigirse al gobierno.

Con esas ideas en mente, veamos cómo cambia el estudio del equilibrio entre la oferta y la demanda agregadas cuando incluimos el gobierno en el análisis.

Ahora los hogares no sólo destinan el ingreso a consumir o a ahorrar, sino que además tienen que pagar impuestos; esta situación se puede expresar matemáticamente de la siguiente manera:

$$Y = C + S + T \quad (6)$$

Donde T representa los impuestos.

Al introducir los impuestos como un uso potencial del ingreso, debemos replantear la expresión matemática de la oferta agregada:

$$OO = Q = Y = C + S + T \quad (7)$$

De otro lado, también debemos hacer ajustes en la expresión de la demanda agregada; por tanto, debemos tener en cuenta que ahora no sólo los hogares compran bienes y servicios finales, sino que además el gobierno puede hacerlo.

De esta manera, la expresión matemática de la demanda agregada queda de la siguiente forma:

$$DD = C + I + G \quad (8)$$

Donde G representa el gasto público.

Las ecuaciones (7) y (8) muestran que la inclusión del gobierno en el análisis genera una nueva fuente potencial de desequilibrio entre la oferta agregada y la demanda agregada; antes de incluir al gobierno,

la oferta agregada era igual a la demanda agregada si el ahorro era igual a la inversión, ahora, esa condición no basta para garantizar el equilibrio macroeconómico.

Incluso si el ahorro es igual a la inversión, la demanda agregada será mayor que la oferta agregada cuando el gasto público sea mayor que los impuestos; de manera similar, la oferta agregada será mayor que la demanda agregada cuando los impuestos sean mayores que el gasto público; por eso es muy importante para una economía que el gobierno evite incurrir en un desequilibrio considerable entre sus ingresos y sus gastos.

Uno de los desequilibrios más complejos para el manejo de la economía es el **déficit fiscal**, pues implica un exceso de la demanda agregada sobre la oferta agregada que puede traer distintos problemas: por un lado, esta situación se puede traducir en presiones inflacionarias cuando la economía está cerca del pleno empleo de sus recursos productivos; por otro, el déficit fiscal obliga al gobierno a endeudarse, lo que no sólo conlleva potenciales dificultades futuras para enfrentar los respectivos pagos, sino que además sustrae recursos del sistema financiero que podrían estar disponibles para el sector privado. De hecho, cuando una economía tiene grandes niveles de déficit fiscal generalmente también registra altas tasas de interés, lo que dificulta el acceso de los hogares a los créditos.

¿Qué pasa en una economía abierta?

Ahora veamos los cambios que se generan en el funcionamiento del sistema económico cuando consideramos al sector externo, además de los hogares, las empresas y el gobierno. Este tipo de sistema económico se denomina **economía abierta** por sus relaciones con el resto del mundo.

La inclusión del sector externo en el análisis implica cambios en los conceptos de oferta y demanda agregadas que hemos venido utilizando, pues, por un lado, las empresas nacionales cuentan ahora con

un nuevo comprador para sus bienes y servicios: los clientes del resto del mundo. Las ventas de bienes y servicios nacionales al resto de mundo se denominan **exportaciones** y complementan la demanda agregada de la economía.

De otro lado, ahora los hogares también pueden comprar bienes y servicios del resto del mundo aparte de los nacionales; así, los bienes y servicios provenientes del resto del mundo se denominan **importaciones**, y complementan la oferta agregada de la economía al estar disponibles para los hogares.

De esta manera, en una economía abierta la oferta agregada no sólo se compone de la producción nacional, sino además de las importaciones. Ahora, la oferta agregada puede expresarse como:

$$OO = Q + Z \quad (9)$$

Donde Q es el producto y Z representa las importaciones.

Combinando las ecuaciones (7) y (9) podemos expresar la oferta agregada de la siguiente forma:

$$OO = Y + Z = C + S + T + Z \quad (10)$$

De otro lado, ahora la demanda agregada no sólo incluye el gasto de los hogares en bienes y servicios nacionales, sino además las compras que hacen los extranjeros y que se denominan exportaciones. Ahora, la expresión matemática de la demanda agregada queda así:

$$DD = C + I + G + X \quad (11)$$

Donde X representa las exportaciones.

Las ecuaciones (10) y (11) muestran que en una economía abierta existe una nueva fuente potencial de desequilibrio entre la oferta agregada y la demanda agregada. Ya hemos analizado las fuentes de desequilibrio que pueden surgir de la desigualdad del ahorro y la

inversión, por un lado, y de la desigualdad del gasto público y los impuestos, por otro lado. Además, una desigualdad entre las exportaciones y las importaciones también genera un desequilibrio entre la oferta agregada y la demanda agregada, incluso si el ahorro es igual a la inversión y si el gasto público es igual a los impuestos.

Para poder concentrarnos en el efecto de los desequilibrios externos sobre el balance entre la oferta y la demanda agregadas, supongamos por un momento que el ahorro es igual a la inversión, y que el gasto público es igual a los impuestos. Cuando las exportaciones son mayores que las importaciones, es decir, cuando la economía tiene un *superávit comercial*, la demanda agregada es mayor que la oferta agregada; por el contrario, cuando las exportaciones son menores que las importaciones, es decir, cuando se registra un *déficit comercial*, la oferta agregada es mayor que la demanda agregada.

Este análisis nos permite concluir que el equilibrio macroeconómico entre la oferta y la demanda agregadas depende de la situación relativa de tres sectores que interactúan en una economía: el sector privado, el sector público y el sector externo. El balance del sector privado se puede ver a través de la diferencia entre ahorro e inversión; mientras que el balance del sector público se expresa mediante la diferencia entre impuestos y gasto público; finalmente, el balance externo se ve a través de la diferencia entre exportaciones e importaciones.

Retomando las expresiones matemáticas que hemos usado hasta ahora, si la oferta agregada es igual a la demanda agregada, es decir, si igualamos las expresiones (10) y (11), podremos expresar un balance en términos de los otros, por ejemplo:

$$(S - I) = (T - G) + (X - Z) \quad (12)$$

Donde $(S - I)$ es el balance privado, $(T - G)$ el balance del sector público y $(X - Z)$ el balance del sector externo. La expresión (12) hace evidente la estrecha relación que hay entre estos tres sectores, y cómo el desempeño de cada uno incide sobre el desempeño de los demás y sobre la economía como un todo; por ejemplo, si el gobierno gasta

más de lo que recibe, es decir, si hay un déficit fiscal, para conservar el equilibrio macroeconómico será necesario que se dé un déficit comercial, esto es, que las exportaciones sean menores que las importaciones, o que el sector privado invierta menos de lo que ahorra.

Como vimos en la sección anterior, cuando los ingresos del gobierno son superiores a sus gastos (superávit fiscal), el gobierno genera ahorro y por tanto puede prestar a los otros dos sectores; en contraste, cuando los ingresos del gobierno son inferiores a los gastos (déficit fiscal), el gobierno debe pedir prestado a los otros dos sectores para cumplir con sus obligaciones.

En esta sección hemos visto que las decisiones que el gobierno toma en materia de sus ingresos y gastos constituyen la política fiscal; así, la ecuación (12) nos permite entender que los impuestos y el gasto del gobierno o, en otras palabras, el ahorro y la inversión del sector público, afectan el ahorro y la inversión de toda la economía, así como el nivel de actividad económica y el empleo; en este hecho radica la importancia que la política fiscal tiene para el desempeño de la economía.

EJERCICIO 6

1. Da cuatro ejemplos de una transacción real y su contraparte nominal.



4. La interacción entre el sector público y el sector privado

La política fiscal tiene diversos efectos sobre la economía; por tanto, las decisiones que el gobierno toma en materia de impuestos afectan el consumo y la inversión. En efecto, los impuestos que deben pagar los hogares y las empresas disminuyen la cantidad de dinero con que ellos cuentan para consumir, ahorrar e invertir; sin embargo, ese no es el efecto neto de los impuestos: en la medida en que el gobierno destina esos impuestos a financiar sus gastos de consumo e inversión, una parte de lo que pagaron en impuestos los hogares y las empresas les será retornado bajo la forma de mejores carreteras, educación más barata o, incluso, como ingresos derivados de la compra de bienes y servicios que produce el gobierno.

De otro lado, el gasto del gobierno (consumo e inversión) tiene un impacto muy importante sobre la demanda agregada y, por tanto, sobre el nivel de actividad económica y el empleo; por esta razón la teoría keynesiana defendió la intervención del gobierno como un mecanismo para estimular la demanda en un contexto de recesión económica y de creciente desempleo. En este sentido, es importante tener en cuenta que los beneficios de una intervención activa del gobierno en la economía, a través del consumo o de la inversión, dependen en buena medida de si la economía se encuentra en una situación de pleno empleo de los recursos productivos o en una situación de desempleo.

Si la economía se encuentra en una situación de desempleo de los recursos productivos, es de esperar que sea beneficioso para la economía que el gobierno promueva la inversión: el gobierno puede estimular la inversión en la economía aumentando su inversión o induciendo una rebaja en las tasas de interés para que sea atractivo



endeudarse para invertir. En contraste, si la economía está en una situación de pleno empleo de los recursos productivos y el gobierno interviene, por ejemplo, estimulando la inversión, la demanda agregada aumentará y se producirá un aumento continuado de los precios⁴.

Como ya se mencionó, durante mucho tiempo ha habido entre los economistas un gran debate sobre la conveniencia de la intervención del gobierno en la economía; en la práctica no hay resultados concluyentes sobre las ventajas de una visión sobre la otra, porque no es fácil determinar con certeza cuándo una economía está haciendo pleno empleo de sus recursos productivos. No obstante, existe un relativo consenso sobre las consecuencias negativas que tiene una caída del gasto privado inducida por un aumento del gasto público.

Una situación en la que una caída del gasto privado se da a partir de un aumento del gasto público se denomina **desplazamiento fiscal**. Ahora bien, ¿cómo puede darse esta situación? Como ya lo dijimos, una de las consecuencias más importantes de un déficit fiscal es que el gobierno se ve forzado a endeudarse. Cuando el déficit fiscal es de gran magnitud, el gobierno debe buscar en el sistema financiero grandes volúmenes de crédito, lo que eleva las tasas de interés; este aumento de las tasas de interés hace que las empresas privadas no encuentren atractivo endeudarse para adelantar nuevos proyectos de inversión, porque es difícil que la rentabilidad esperada de éstos sea suficiente para pagarle a las entidades financieras el día de mañana; de esta manera, el excesivo gasto público puede terminar desplazando a la inversión privada.

El desplazamiento fiscal es una situación en la cual se da una caída del gasto privado inducida por un aumento del gasto público —en las discusiones especializadas los economistas suelen referirse a este fenómeno con su nombre en inglés: *crowding-out*—.

.....

4 Para un análisis detallado de cómo un incremento de la demanda agregada en una situación de pleno empleo se traduce en inflación véase la Guía 2 (cap. 5, p. 66 y ss.) de esta colección.



5. La relación entre la política fiscal y la política monetaria

Para terminar la discusión del contenido de esta guía es importante destacar la estrecha relación que existe entre *la política fiscal* y *la política monetaria*. La política fiscal y la política monetaria son dos de los principales instrumentos a través de los cuales el gobierno busca generar un impacto sobre la economía.

Como ya se mencionó, el gobierno busca influir sobre tres aspectos fundamentales para el logro del bienestar de la sociedad: i) la asignación de los recursos; ii) la estabilización de la economía y iii) la distribución del ingreso o de la riqueza. La estabilización de la economía se refiere a la búsqueda del pleno empleo de los recursos productivos y al control de la inflación.

Ya sabemos que los instrumentos de política fiscal son aquellos relacionados con los impuestos que cobra el gobierno, así como con sus gastos; entre tanto, los instrumentos de política monetaria son aquellos que sirven para regular la cantidad de dinero que circula en la economía⁵.

Como vimos, el consumo y la inversión del gobierno inciden sobre la demanda agregada de la economía; en esa medida, si el gobierno

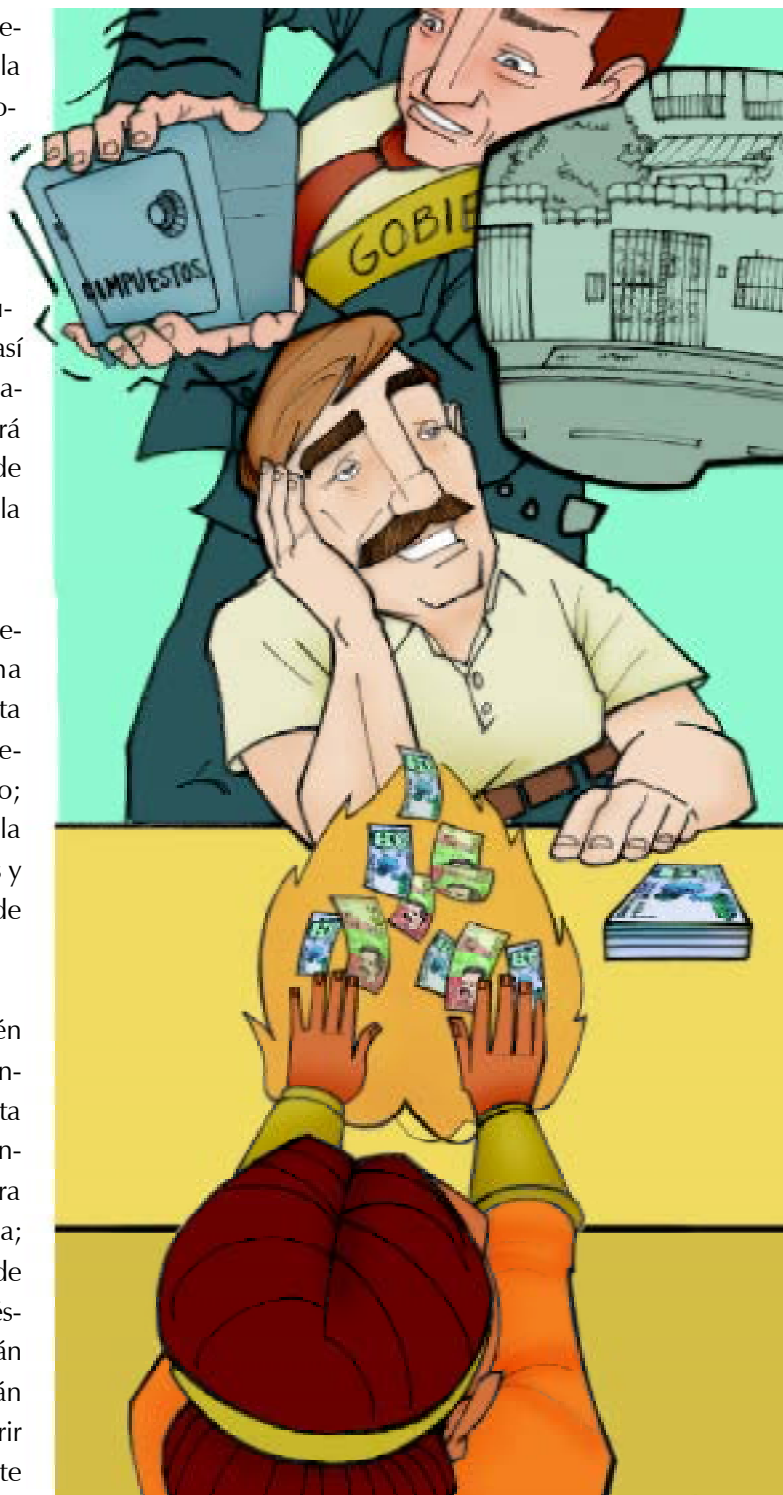
.....

5 Para un análisis más detallado acerca de cómo se regula la cantidad de dinero que circula en la economía véase la Guía 2 (cap. 6, pp. 80 y ss.) de esta colección.

quiere afectar la demanda agregada tiene mecanismos directos para hacerlo a través de la política fiscal; en efecto, si el objetivo del gobierno es estimular la demanda, puede decidir aumentar su consumo o su inversión: por ejemplo, el gobierno puede llevar a cabo un ambicioso programa de construcción de carreteras, lo cual se traducirá en la contratación de mano de obra, así como en la compra de materiales, maquinaria y equipo; por esta vía el gobierno generará un incremento en la actividad productiva de las empresas relacionadas con el sector de la construcción y en el empleo.

Por otra parte, para estimular la demanda agregada el gobierno puede promover una reducción en la tarifa del impuesto de renta para las empresas que inviertan, o puede reducir la tarifa del impuesto al valor agregado; este tipo de medidas también estimulan la demanda porque le permiten a las familias y a las empresas destinar una mayor parte de su ingreso al consumo y a la inversión.

Por el lado de la política monetaria también existen mecanismos para estimular la demanda: por ejemplo, si el banco central aumenta la cantidad de dinero en circulación, los agentes económicos tendrán más recursos para gastar y se estimulará la demanda agregada; de igual manera, si el banco central decide bajar la tasa de interés que cobra por sus préstamos a las entidades financieras, éstas tendrán acceso a más recursos que a su vez podrán prestar a los agentes económicos para cubrir sus necesidades de consumo e inversión. Este



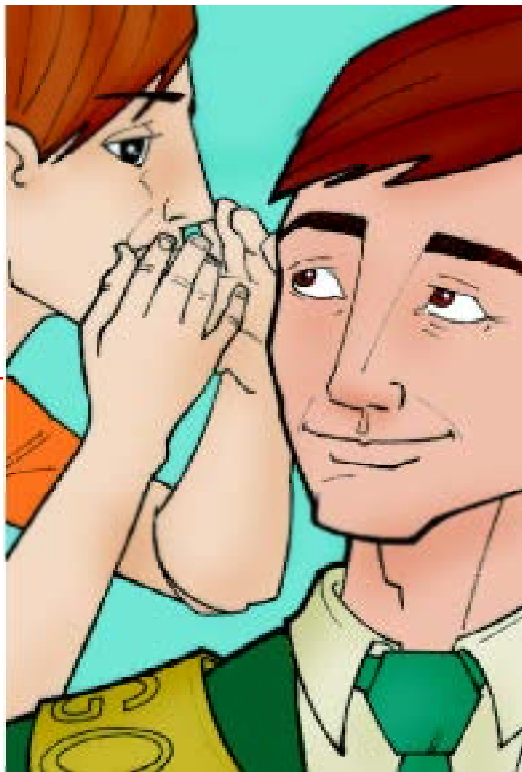
tipo de medidas monetarias puede tener un efecto positivo sobre la demanda.

No obstante, al adoptar esta clase de decisiones el gobierno enfrenta un gran desafío porque las medidas fiscales y monetarias deben tomarse de manera coherente; así, si no hay coherencia entre la política fiscal y la monetaria la economía puede terminar en una situación crítica.

Recordemos que si la economía se encuentra en una situación de desempleo de los recursos productivos, sería conveniente que el gobierno estimulara la demanda a través de alguno de los mecanismos mencionados; por el contrario, si la economía está en una situación de pleno empleo de los recursos productivos y el gobierno interviene para estimular la demanda agregada, el efecto de la medida será un aumento en precios: en la medida en que los recursos productivos están plenamente utilizados, el producto no puede crecer más, la demanda agregada será mayor que la oferta agregada y el efecto será una mayor inflación.

En este sentido, el objetivo de la estabilización de la economía se convierte en un dilema para el gobierno, pues en la práctica no es tan fácil lograr simultáneamente el pleno empleo de los recursos productivos y el control de la inflación. Un error de cálculo puede significar que una política bien intencionada pueda resultar causando un gran problema económico; si estos cálculos son difíciles para la autoridad que está a cargo de una de las políticas (ya sea la fiscal o la monetaria), imagina lo complicado que puede llegar a ser el logro de la combinación adecuada de las dos políticas. Por eso es muy importante que las autoridades que están a cargo de la política fiscal tengan en cuenta lo que están haciendo las autoridades monetarias, y viceversa; sólo así se puede lograr la ejecución de una política económica que genere un aumento de la actividad productiva y una reducción del desempleo, en el marco de una economía estable y libre de presiones inflacionarias.

EJERCICIO 7



De acuerdo con lo que has leído:

1. ¿Cómo puede el gobierno estimular la demanda?
2. ¿Crees que debe hacerlo?
3. ¿Cuáles crees que son los beneficios y los perjuicios de que lo haga?