

DR 16 52

Carrera Derecho, Asignatura Hacienda Pública I, Título Consideraciones sobre el gasto público, Autor, Pablo de Diego Ángeles, Fecha de grabación, 25 de octubre del 82, Fecha de emisión, 3 de noviembre de 1982. Entrando en el tema del gasto público, hemos creído conveniente realizar unas pequeñas lecturas de dos autores para ampliar y así mejorar sus conocimientos sobre los temas 3 y 4 de la asignatura relativos al gasto público. El profesor Shoup, respecto a los tipos de gastos públicos, nos dice lo siguiente.

Hay dos tipos de gastos públicos, explícitos o imputados. Los gastos públicos explícitos están constituidos bien por pagos de transferencia o bien por pagos en bienes y servicios. A su vez, los pagos de transferencia son pagos de transferencia sin contraprestación o pagos por propiedades, los cuales representan transacciones de activos.

Generalmente, los pagos de transferencia sin contraprestación son de tipo donativo, consistiendo en pagos sociales, subvenciones y ayudas económicas en favor de otros gobiernos, tanto extranjeros como nacionales, pero a veces son de tipo obligatorio, como en el caso de las reparaciones. Podemos dividir los pagos por propiedades en dos tipos. Primero, la compra de activos reales existentes, casi siempre terrenos y edificios, y segundo, la adquisición de instrumentos financieros, como en el caso de las operaciones efectuadas en el mercado privado, donde el gobierno o su agente, el banco central, compra sus propias obligaciones del sector privado o compra obligaciones propiedad del sector privado.

Fijamos la división entre los pagos por propiedades referentes a activos reales y la compra de bienes y servicios, considerando como pagos de bienes y servicios solamente aquellos que en general estimulan directamente la producción corriente. Aunque se hayan producido las computadoras o los lápices comprados por el gobierno antes de que éste decidiese adquirirlos, si el gobierno es el primer comprador, es decir, si los bienes no son de segunda mano, puede suponerse que la orden de compra oficial o la anticipación de la misma estimuló la producción de estos artículos o de los que los sustituyen en los stocks. La adquisición de un edificio antiguo no estimula directamente la actividad corriente de los factores, por mucho que estimule esta actividad de una forma indirecta al mejorar el tono del mercado inmobiliario.

Al contrario, la compra de un edificio nuevo constituye adquisición de bienes y servicios por los motivos interrelacionados respecto de las computadoras y los lápices. El gasto público que se realiza al comprar un edificio es un gasto de inversión. El gobierno invierte en el sentido de la renta nacional y el vendedor desinvierte.

En la fecha de construcción del edificio, éste representa una inversión por parte de quien ordenó su construcción. A continuación se expone una norma formal para efectuar la distinción explicada en el párrafo anterior. Si la desinversión, que es la cara opuesta de la inversión pública, ocurre en un año siguiente al año en que se construyó el edificio, la inversión pública no se considera como una adquisición de bienes y servicios.

El gobierno está comprando un edificio usado o viejo. La compra de bienes y servicios, es decir, el estímulo a la actividad de los factores, debe atribuirse al constructor del edificio. La fecha de esta atribución debe de ser el año de su construcción.

Pero si el gobierno adquiere el edificio el mismo año de su construcción, se puede considerar la compra como el hecho cuya anticipación estimuló la actividad de los factores participantes en la construcción del edificio, aun si éste cambia de propietario varias veces en el año de construcción, antes de pasar a ser propiedad del sector público. La adquisición pública de terrenos constituye compra de bienes y servicios solo en cuanto al precio de venta cubra, el coste del alcantarillado nuevo, etc. El resto del precio de venta no estimula directamente la actividad de los factores.

En general, poco terreno es nuevo y, por tanto, como en el caso de los edificios, lápices y computadoras de segunda mano, la compra del mismo constituye, con la excepción antes indicada, un pago por propiedad. Los intereses que paga el sector público por sus obligaciones no constituyen un desembolso para comprar un activo existente, real o financiero. Por tanto, deben de constituir la adquisición de algún tipo de servicio.

El servicio adquirido es el rendimiento de la liquidez, es decir, el renunciar a la seguridad de que el activo pueda sustituir al dinero porque en un momento dado pueda ser vendido por un precio predeterminado. No obstante, en ocasiones resulta evidente que el servicio adquirido no es el rendimiento de la liquidez. La suma total de los pagos por propiedades efectuados por el sector público es normalmente pequeño respecto de los activos reales, pero grande respecto de los activos financieros.

Por regla general, los bancos centrales adquieren cantidades considerables de instrumentos monetarios en el mercado, con vistas a estabilizar la economía o influir en el crecimiento de la misma. En cuanto a los gastos imputados del sector público, continúa el sector diciendo que un gasto imputado del sector público es un gasto que no origina una transferencia monetaria, o bien es un sustituto contable del registro de un desembolso efectuado en un año anterior, por ejemplo, la depreciación anual de un edificio propiedad del sector público y utilizado por él mismo sin haber registrado el coste de dicho edificio como gasto en el año en que se efectuase la compra, o bien, en segundo lugar, se da simultáneamente con un renglón gemelo de renta imputada cada renglón compensando al otro. Un ejemplo de este tipo de compensación lo constituyen los intereses imputados asignados a un edificio utilizado por el sector público y propiedad de éste, compensados por un gasto imputado porque se considera que los intereses imputados se gastan de inmediato para producir el servicio público del que el edificio se instrumenta.

También puede suponerse la existencia de un gasto imputado para cubrir riesgos. Se considera que la contribución hecha por el uso del edificio vale lo suficiente para cubrir tal carga, es decir, que el gobierno percibe un ingreso imputado del edificio lo suficientemente grande como para pagar una tasa en concepto de riesgo. Otro ejemplo de un gasto imputado que se ve

compensado por un ingreso imputado lo constituye la compensación económica extraordinaria que tendría que pagar el gobierno a un recluta militar para inducirle a entrar en el ejército de voluntario.

Al obligarle a reclutarse con un salario reducido el gobierno está procediendo como si le abonara un salario mayor y simultáneamente le dedujera la diferencia en concepto de gravamen fiscal. El gasto imputado es compensado por una recaudación tributaria de igual cuantía. Los servicios voluntarios realizados en favor del sector público pueden considerarse como una combinación de renta imputada recibida como donación del voluntario y gastada e imputada de inmediato en la contratación de los servicios del mismo.

Otras imputaciones compensadas las constituyen aquellas que se derivan de los préstamos obligatorios en favor del sector público. Los préstamos concedidos por el sector público que implican cierto riesgo de falta de pago, los préstamos concedidos por el sector público con tipos de interés mínimos y el aval de deudas privadas por el sector público. Hasta aquí, como decimos, unas lecturas de la obra de Shoup.

Por su parte, el profesor Prest nos dice en su libro que el gasto nacional se clasifica usualmente en tres epígrafes consumo final en bienes y servicios, formación interna de capital e inversión en el exterior. Nuestra tarea es estimar la cuantía de los componentes estatales bajo cada uno de estos epígrafes o bien, como se afirma frecuentemente, la proporción del producto total absorbido por el Estado. El primer extremo que debemos anotar es que ha de excluirse el gasto corriente del Estado en actividades comerciales.

La razón de esta exclusión es sencilla. Si el Gobierno compra servicios de factores productivos para la venta ulterior al público de productos, estará actuando como un intermediario y no como un consumidor final. Incluir tales gastos como una parte del consumo del Gobierno equivaldría, de hecho, a duplicar lo que en cualquier caso aparecería como un consumo personal.

Esta es la razón por la que encontramos necesario subrayar la importancia de la distinción entre los departamentos comerciales y administrativos del Estado. Punto interesante también de las actividades de los departamentos comerciales del Estado es el tratamiento de sus gastos de capital. Estos gastos no duplican en manera alguna el gasto por cualquier otro sector y, por tanto, deben de incluirse dentro del total del gasto del Estado.

Un punto muy importante al tratar de definir el gasto público es que si nosotros lo comparamos con cualquier colectivo nacional, hemos de excluir todos los pagos unilaterales – subsidios, donativos, etc.– y todas las transacciones financieras por cuenta de capital, tales como los pagos para fondos de amortización o devolución de empréstitos. Claramente, ninguno de estos pagos implica directamente el uso de recursos reales y, por tanto, no deben ser incluidos en el total del gasto público.