

En el caso en que existan grandes diferencias entre los costos de producción de bienes o servicios proporcionados por las empresas privadas y el beneficio social de los mismos; se justificará la intervención del gobierno para igualar el costo de producción al beneficio social proporcionado, favoreciendo con ello al mayor número posible de miembros de la sociedad. Por ejemplo: una presa que abastezca de agua y energía a una determinada región y que la aprovechan un gran número de empresas y agricultores. Si fuera propiedad de una empresa privada que tratara de obtener con su explotación los máximos beneficios, proporcionaría esos servicios sólo a las empresas y agricultores que estuvieron en condiciones de pagar las tarifas correspondientes, las cuales pueden ser elevadas; y se privaría de ellos a todas aquellas personas que aún necesitándolos no están en condiciones de utilizarlos, por no poder pagar el precio que por el servicio se cobra.

El beneficio que puede obtenerse de la presa puede ser mucho mayor si en manos del gobierno se reglamenta su uso favoreciendo a todos aquellos, que necesitan de esos servicios en la región, y se establece un precio justo.

El sector público desempeña el papel de inversionista cuando los riesgos de producción sólo pueden ser soportados por el gobierno quien cuenta con mayores facilidades para esperar la recuperación de las inversiones a largo plazo. En muchos casos, las compañías privadas no están en condiciones de desarrollar ciertas actividades como por ejemplo la producción de energía atómica, como fuente de energía eléctrica por los costos tan elevados que se requieren. Un empresario particular no puede obtener beneficios cuantiosos aún gozando de condiciones monopolísticas en el mercado, ni aún contando con una patente que le permita obtener beneficios de su producto por un determinado número de años. Además tiene que esperar posiblemente mucho tiempo para recuperar sus inversiones. En este caso el sector público puede intervenir de dos formas: desempeñando directamente dichas actividades o dando concesiones a empresas privadas mediante un contrato en el que se acepte previamente su control.

La oferta de algunos servicios como electricidad, gas, correos, servicios telefónicos, etc.; se realizará más eficientemente si es una sola organización la que se encarga de su abastecimiento. Los costos se reducen considerablemente en el caso de que sea una sola empresa; ya que si fueran dos o más actuando por separado, las inver-

siones en conjunto aumentarían y se desperdiciarían las economías a escala.

Por ello, en muchos países la explotación de dichos servicios está en manos del sector público y reciben el nombre de monopolios naturales, como el caso del petróleo en México. En aquellos en que son proporcionados por el sector privado, el gobierno no deja de ejercer una poderosa influencia en el control de sus actividades.

En algunos casos el gobierno interviene modificando el patrón de gastos de los consumidores. Ello ocurre, cuando realiza algunas actividades como la construcción de viviendas por ejemplo. El sector público con fines de saneamiento, urbanización o renovación urbana, puede desarrollar actividades de fomento a la vivienda, construyendo casas-habitación que estén más de acuerdo con las necesidades de la población y ponerlas a disposición de las personas que perciben bajos ingresos. Para tales fines establece condiciones favorables de pago mediante la creación de préstamos en garantía y fondos hipotecarios.

5.12 Comparación entre las empresas privadas y públicas

Las empresas privadas y públicas tienen varios puntos en común, por su semejanza en el funcionamiento, pero también pueden observarse entre ellas ciertas diferencias.

Son semejantes en cuanto producen bienes y servicios que son demandados en la sociedad y la creación de los mismos, en la mayoría de los casos es idéntica. Cuando el sector privado establece una línea de transportes para dar servicio a la comunidad, este servicio es semejante al proporcionado por otros medios de transporte, que pueden ser propiedad del sector público.

Son similares las actividades públicas y privadas en virtud de que ambas tienen que incurrir en los mismos costos de producción al crear los bienes o proporcionar igual tipo de servicios. ¿Qué diferencia existe entre los servicios de educación prestados por el gobierno y los que son proporcionados por instituciones particulares? Ninguna. Así podemos seguir comparando otros servicios sin encontrar ninguna diferencia notable entre los que son proporcionados por el sector privado y el sector público.

Entre las diferencias más importantes, anotamos las siguientes:

- i) En cuanto a la finalidad que perciben unas y otras, tenemos

que la empresa privada, siempre persigue fines lucrativos o sea la obtención de utilidades; mientras que la actividad de la empresa pública persigue fines de bienestar social, satisfaciendo necesidades de orden colectivo. En el desarrollo de su actividad social incurre frecuentemente en pérdidas, a las que no se concede mucha importancia siempre que representen un beneficio para la sociedad.

ii) La empresa privada disminuye su nivel de producción tan pronto como deja de obtener utilidades y se encuentra en libertad de abandonar o permanecer dentro de la actividad económica en que se encuentra ocupada, cuando lo considere conveniente. En cambio, la empresa pública está obligada a proporcionar determinados servicios, aún cuando su actividad no le resulte económicamente beneficiosa.

iii) Otra diferencia radica en la forma en que son pagados los bienes y servicios que proporcionan. La privada vende sus bienes, sólo a la persona que los demande y tenga el poder adquisitivo suficiente para pagarle. Aún cuando ésta es la forma en que realizan sus ventas algunas empresas públicas, como el correo, telégrafo, petróleo, etc.; la mayor parte de los servicios públicos son pagados en forma colectiva a través de los impuestos. En este caso el pago a través de ellos trae como resultado que algunos sectores de la sociedad resultan más beneficiados que otros en el uso de los servicios.

Debido a las anteriores diferencias debe tenerse cuidado al evaluar la actividad pública, con los mismos principios que se emplean para conocer el rendimiento de las empresas privadas.

Muchas veces se consideran improductivas e ineficientes algunas actividades del sector público debido a los fuertes gastos que realiza sin venir acompañados de un beneficio palpable y se usa este argumento en menosprecio de la actividad pública y en defensa de la actividad privada. Pero debe tenerse en cuenta que muchos errores son cometidos por la actividad privada, al emplear recursos relativamente escasos en la creación de ciertos bienes que no son muy demandados por los consumidores y traen como consecuencia fuertes costos sociales; ya que dichos recursos pudieron haberse empleado en la creación de aquellos bienes y servicios que sí hacían falta dentro de la sociedad.

5.13 Ingresos del sector público

Las formas tradicionales en que el sector público obtiene ingre-

sos o financiamiento son: impuestos, deuda pública y emisiones de dinero.

i) Impuestos.— La principal fuente de ingresos del sector público la constituyen los impuestos. Estos son pagos obligatorios hechos por los contribuyentes para retribuir al gobierno por los servicios que les proporciona; o dicho de otra manera, son los pagos que permiten al gobierno desarrollar sus múltiples funciones.

Los impuestos pueden ser directos e indirectos. Los primeros son los que gravan los ingresos de las personas y empresas y los impuestos indirectos son aquellos que afectan los ingresos, al gravarlos a través del consumo de ciertos bienes.

Los impuestos directos pueden ser: progresivos y proporcionales. Los primeros, son aquéllos en que se aumenta la tasa impositiva a medida que se incrementan los ingresos. En esta forma se grava en mayor proporción a los preceptores de altos ingresos y viceversa. Por ejemplo: ingresos de \$ 3,000, \$ 10,000, \$ 50,000 serán gravados con tasas de 10%, 15% y 30% respectivamente. Los proporcionales son los que siempre gravan con la misma tasa a todos los niveles de ingresos. Este tipo de impuesto carece de equidad, que es uno de los principios que debe tener un buen sistema impositivo; ya que con la tasa de impuesto establecida resultan perjudicados todos aquéllos que reciben relativamente menores niveles de ingresos. Debido a que se deducen en la misma proporción en todos los niveles, representan un mayor sacrificio por las clases receptoras de bajos ingresos.

Las crecientes necesidades de recaudación, obligan a que prevalezcan los impuestos progresivos, siempre y cuando no se desmoralicen ciertas actividades que, soportando fuertes riesgos, son gravadas con altas tasas de impuesto. En los países muy prósperos donde los impuestos directos ya han alcanzado niveles muy altos, en el caso de que el gobierno desee aumentar su recaudación, se deberán aumentar los impuestos indirectos.

Los impuestos indirectos como ya se dijo anteriormente, son los que recaen sobre el consumo. Se calculan sobre los costos de producción y sobre las ventas de las empresas y en la mayoría de los casos se trasladan a los consumidores a través de los precios. La principal característica de los impuestos indirectos es su carácter regresivo, ya que gravan en mayor proporción a las personas que reciben bajos ingresos. Por ejemplo: un impuesto de 1 peso sobre

un ingreso de 100 pesos, representa el 1 por ciento; mientras que si se calcula sobre un ingreso de 500 pesos, la proporción disminuye a 0.20 por ciento.

Para conocer la medida de los impuestos nos podemos basar en la relación porcentual entre el ingreso fiscal y el ingreso nacional. En cada sociedad, existe cierto volumen de impuestos, el cual es considerado suficiente por el sector público para realizar sus gastos. Existen países (los más desarrollados económicamente) en que los impuestos representan un 30 por ciento del ingreso nacional, debido a que tienen muy fuertes gastos de defensa, ayuda externa, educación, etc. Otros países, con menor volumen de gastos públicos, pero con grandes necesidades de inversión pública en servicios sociales, tienen un sistema impositivo que varía entre un 10 y un 20 por ciento del ingreso nacional. Esto puede explicarse si pensamos en que dichos países tienen niveles de ingreso per cápita muy bajos por lo que no es posible gravarlos con mayor intensidad, sin afectar considerablemente sus niveles de vida.

Siempre es conveniente elevar la carga impositiva cuando el costo para los contribuyentes esté por debajo del beneficio social que puede ser obtenido y sobre todo si el nivel de impuestos alcanza un bajo porcentaje del ingreso nacional. Puede afirmarse, que para el caso de los países subdesarrollados, es conveniente se eleven las tasas impositivas, ya que puede lograrse con ello, un mayor desenvolvimiento económico mediante las inversiones del sector público, así como una más equitativa distribución del ingreso entre los miembros de la sociedad.

ii) La deuda pública.— Otra forma mediante la cual el sector público obtiene ingresos es mediante los empréstitos que solicita a los ciudadanos, a instituciones nacionales o extranjeras. Con estos préstamos incurre en lo que se llama deuda pública interna y deuda pública externa.

La deuda pública interna tiene la ventaja de evitar presiones de pagos al exterior ya que sólo se movilizan los ingresos del país. Se produce una transferencia de dinero de los particulares al gobierno. Sin embargo, puede traer consecuencias graves o negativas sobre el desarrollo del país, si el gobierno lo utiliza en actividades que representen un menor beneficio social, que aquél que podría proporcionar el sector privado.

La deuda pública externa puede traer consecuencias graves a la

economía, por la entrada al país de un ingreso que no ha sido generado dentro del mismo. Puede producir una presión inflacionaria si todos los recursos de la economía se encuentran ocupados y no se toman las medidas convenientes; ya que al incrementarse la cantidad de dinero en circulación sin un aumento correspondiente en la producción de bienes y servicios, sólo se producirá una elevación en el nivel de precios.

iii) Las emisiones.— Otro recurso del sector público es la emisión de dinero por el Banco Central*. Se utiliza frecuentemente cuando es difícil recurrir a las fuentes anteriores. Las emisiones de dinero se han utilizado en algunos casos, para el financiamiento de grandes obras, como por ejemplo la construcción de Brasilia. Su uso es ventajoso en los casos en que el país se encuentre en una época depresiva, porque acelera el ritmo de producción, poniendo en movimiento a los recursos ociosos. Pero, debido a su carácter altamente inflacionario, puede producir graves trastornos económicos, por lo que es conveniente recurrir a este medio sólo en casos extremos.

5.14 Los gastos públicos

La actividad desarrollada por el sector público puede conocerse a través de los gastos que realiza, los cuales se pueden agrupar en la forma siguiente:

- i) Gastos de operación
- ii) Gastos de transferencia
- iii) Gastos de inversión

i) Los gastos de operación son todos aquéllos que el gobierno realiza para adquirir los bienes necesarios para cumplir con sus funciones, sobre todo las de carácter administrativo, como máquinas de escribir, papelería, muebles, etc., así como también se incluyen en este grupo los sueldos y salarios con que paga a todo tipo de empleados y profesionistas cuyos servicios requiere el gobierno para cumplir con sus fines, como funcionarios públicos, maestros, ingenieros, médicos, etc., a través de los cuales proporciona los servicios de administración, educación, obras de ingeniería, salud pública, etc.

ii) Los gastos de transferencia son aquellos que significan un traslado de poder adquisitivo del sector público a ciertas unidades o individuos del sector privado. Los más conocidos son los siguientes:

* El Banco Central es la institución que rige la actividad monetaria del país, regularmente de acuerdo con las políticas del gobierno.