Naciones Unidas E/C.16/2004/7

Consejo Económico y Social

Distr. general
17 de febrero de 2004
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública
Tercer período de sesiones
Nueva York, 29 de marzo a 2 de abril de 2004
Tema 3 del programa provisional*
Fortalecimiento de la administración pública

Información básica sobre los gastos y las recaudaciones impositivas del gobierno

Informe de la Secretaría**

Resumen

En el presente informe se actualiza y amplía el trabajo anterior del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas analizando los gastos e ingresos no sólo de los gobiernos centrales sino también de los niveles inferiores de gobierno. En el informe se lamenta la falta de cuentas generales consolidadas de los gobiernos y se recomienda otorgar prioridad a la elaboración de estas cuentas y, concretamente, a la recopilación de datos sobre gastos por funciones.

* E/C.16/2004/1.
** Este documento se presentó con retraso debido a la necesidad de reunir información adicional.

04-24271 (S) 100304 100304
0424271

Índice

		Párrafos	Página
	Introducción y resumen	1–13	3
I.	Consumo del gobierno	14–31	6
II.	Gastos del gobierno central	32–38	14
III.	Ingresos tributarios del gobierno central	39–44	18
IV.	Gastos e impuestos de los gobiernos subnacionales (locales)	45–51	22
V.	Total de ingresos tributarios del gobierno	52–55	24
VI.	Recomendaciones	56–57	28
Anexo			
	Lista de cuadros del apéndice		30

Introducción y resumen

1. El sector público se compone del gobierno, que opera fuera del mercado, y de las empresas públicas, que operan dentro de él. El gobierno recauda impuestos, subvenciona instituciones privadas y públicas, transfiere ingresos hacia sectores de población como los desempleados, los pensionistas y los titulares de bonos del Estado y proporciona una serie de bienes y servicios gratuitamente (o a precios insignificantes). Las empresas públicas realizan una gran variedad de actividades útiles, desde la producción de acero y la generación de electricidad hasta la gestión de sistemas de correos, pero al cobrar a los clientes por sus bienes y servicios no forman parte del gobierno y están excluidas de las estadísticas que figuran a continuación[1].

2. En el presente informe se actualizan los indicadores del sector público preparados hace cuatro años por la División de Economía y Administración del Sector Público de la Secretaría de las Naciones Unidas, que están disponibles en formato electrónico (en *www.unpan.org*) e impreso (véase la parte 2 de *World Public Sector Report, 2001: Globalization and the State*[2]). Ese trabajo anterior se amplía examinando los gastos e ingresos registrados en los niveles inferiores de gobierno, además de los correspondientes a los gobiernos centrales. Al mismo tiempo, el resultado es menos amplio puesto que el trabajo se centra en las corrientes de efectivo pero pasa por alto el empleo. Esto obedece a la disponibilidad de los datos: Los datos disponibles sobre gastos y recaudaciones impositivas del gobierno, especialmente de los niveles inferiores, son incompletos, pero en lo que respecta al empleo en el sector público, son casi inexistentes. Toda la información se basa en el Cuadro Mundial Penn más reciente[3] y en las *Estadísticas Financieras Internacionales* y las *Estadísticas de Finanzas Públicas* del Fondo Monetario Internacional. Se describe y analiza la información correspondiente al período entre 1990 y 2002, dividida en cinco categorías principales: a) consumo del gobierno (una forma de gasto), b) gasto del gobierno central, c) ingresos tributarios del gobierno central, d) gastos y recaudaciones impositivas de los gobiernos locales, y e) total de ingresos tributarios del gobierno.

3. El consumo del gobierno es un subconjunto del total del gasto de todos los niveles de gobierno. En sentido amplio, se trata de los bienes y servicios que proporciona el gobierno al público. Quedan excluidos los subsidios y las transferencias en dinero, como las pensiones de vejez o los intereses de la deuda pública. En sentido estricto, consiste en el consumo *real* del gobierno y comprende únicamente el gasto en servicios colectivos que benefician a toda la comunidad en vez de a personas o grupos específicos. La definición estricta del consumo del gobierno se aplica en raras ocasiones, pero las estimaciones basadas en la definición amplia de este concepto están fácilmente disponibles.

4. Aunque el producto interno bruto (PIB) se describe a veces como “producto interno bruto a precios de mercado”, esta afirmación no es del todo cierta. El consumo del gobierno es un componente del PIB y no se mide por los precios de mercado (que equivalen a 0), sino por el gasto que efectúa el gobierno para proporcionar al público bienes y servicios “gratuitos”. Cuando una empresa del sector privado presta un servicio gratuito al público, su costo queda excluido del PIB porque el precio de mercado es igual a cero; cuando el gobierno ofrece un servicio gratuito, el costo se incluye en el PIB. Si una emisora comercial de radio que transmite gratuitamente para los oyentes pasa de manos privadas a convertirse en propiedad pública no comercial, el PIB aumentará.

5. Este informe deja patente que, en precios nacionales, la relación entre el consumo del gobierno y el PIB ha variado poco en los últimos años; de hecho, la mediana o el punto medio de los valores correspondientes a los 101 países examinados ha aumentado únicamente del 15,2% al 15,6% entre 1990 y 2002. Lo que sí ha ocurrido es que la divergencia entre los países ha ido disminuyendo, es decir, que éstos han ido mostrando valores cada vez más parecidos en esta estadística. Pese a la coincidencia cada vez mayor entre los distintos grupos de países, sigue existiendo una gran diferencia entre los países desarrollados y los países en desarrollo: en el primer grupo la mediana de la relación entre el consumo del gobierno y el PIB es superior al 18%, mientras que en el segundo es inferior al 14% (véase el cuadro 1).

6. Al examinar los componentes del PIB medidos en precios nacionales es preciso recordar que los precios relativos varían de un país a otro. Debido a que los servicios, por ejemplo, la peluquería, salud, educación y administración general, no suelen ser objeto de comercio internacional, sus costos tienden a ser más bajos cuanto más bajos son los salarios. Por el contrario, los bienes, que con frecuencia sí son mercancías de comercio internacional, suelen tener precios parecidos en todos los países, independientemente de las diferencias salariales. Debido al predominio de los servicios en el consumo del gobierno, el precio de éstos aumenta a medida que aumentan los salarios.

7. Las estimaciones basadas en la paridad del poder adquisitivo (PPA) contrarrestan las diferencias en los precios relativos, al medirse el PIB como si los costos de los bienes y servicios fueran iguales en todas partes. En los precios ajustados por la PPA la clasificación de los países desarrollados y los países en desarrollo se invierte, alcanzando los primeros una mediana de la relación entre el consumo del gobierno y el PIB del 16% y los segundos una mediana del 21%. Los países de economía en transición tienen las tasas más elevadas de consumo del gobierno en relación con el PIB si se miden en precios ajustados por la PPA.

8. La información sobre el gasto del gobierno es casi tan ampliamente disponible como la relativa al consumo del gobierno, pero dado que sólo los gobiernos centrales disponen de cuentas consolidadas, son esas cifras las que suelen registrarse como “gasto del gobierno”. Pese a que esas estadísticas sólo están disponibles en precios nacionales (sin el ajuste por la PPA) y excluyen una proporción grande y variable del total del gasto del gobierno, en este informe se describen de forma relativamente detallada. El gasto del gobierno central sigue el modelo del consumo del gobierno al medirse en precios nacionales y tiende a representar un porcentaje del PIB más elevado en los países desarrollados y en transición que en los países en desarrollo. Algo parecido ocurre con los ingresos tributarios de los gobiernos centrales, si bien en los países en desarrollo, especialmente los de África y Asia, son particularmente importantes los ingresos por impuestos sobre el comercio internacional, mientras que en los países desarrollados y de economía en transición son fuentes importantes de ingresos los impuestos sobre la nómina salarial.

9. A partir de 1990 se dispone de alguna información sobre el gasto en los niveles inferiores de gobierno únicamente para 68 países, lo que constituye poco más de la mitad del número de países sobre los que se tiene información acerca del consumo del gobierno o el gasto del gobierno central. Cuando existen estos datos resulta tentador sumar los gastos de los gobiernos locales y del central para obtener una cifra que represente el *total* del gasto del gobierno; no obstante, dado que estas cuentas no están consolidadas, un ejercicio de este tipo entrañaría una doble contabilidad considerable y

una sobreestimación del desembolso total de los gobiernos. Los ingresos tributarios (si bien no los generales, que incluyen las transferencias intergubernamentales) resultan menos afectados por la inexistencia de cuentas consolidadas, puesto que no se conocen casos en que distintas instancias de gobierno afirmen haber recaudado los mismos impuestos. La suma de los ingresos tributarios en cada nivel de gobierno proporciona, por lo tanto, una estimación exacta o, por lo menos, imparcial del total de ingresos por impuestos.

10. A fin de tener alguna noción de los cambios que han ocurrido a lo largo del tiempo en la cantidad de ingresos tributarios recaudada hemos dividido la muestra en dos períodos, 1990-1995 y 1996-2001, y hemos calculado para cada uno de ellos la media de la relación entre los ingresos tributarios y el PIB. En cada período se formuló al menos una observación para 48 países solamente: 21 países desarrollados, 14 en transición y 13 en desarrollo. En el conjunto de la muestra de 48 países la mediana de la relación entre impuestos e ingresos aumentó sólo escasamente, del 33,5% al 33,8% del PIB, pero en los países desarrollados aumentó de forma notable (del 38% al 40%), en los 13 países en desarrollo permaneció estable, en un 19%, y en los países de economía en transición disminuyó drásticamente (del 35% al 31%). No obstante, cabe hacer hincapié en que no se trató de una muestra aleatoria y que los 13 países en desarrollo eran países de ingresos medios y no de ingresos bajos.

11. La relación entre los ingresos por concepto de impuestos y el PIB suele considerarse una medida de la "carga tributaria", pero esta definición es inexacta por dos motivos. En primer lugar, los gobiernos pueden imponer cargas a los ciudadanos sin recaudar ni un solo impuesto. Un ejemplo excelente de ello es la práctica seguida por el Gobierno de Singapur, que obliga a los trabajadores a contribuir el 40% de sus salarios a un Fondo Central de Previsión administrado por el Estado en lugar de cobrarles impuestos sobre la renta, que nominalmente equivalen a cero. Otro ejemplo lo representa el Japón, que hasta hace poco prohibía la importación de arroz, lo que hizo aumentar el precio del arroz de producción nacional sin generar ingresos tributarios para el gobierno. La aparente carga tributaria de esta política equivalía a cero, pero la restricción de las importaciones funcionaba realmente como un impuesto sobre el arroz que recaudaban los productores locales de arroz en lugar del gobierno. Existen muchos más ejemplos similares de cargas tributarias impuestas por los gobiernos a los consumidores y trabajadores, en prácticamente todos los países del mundo.

12. La segunda razón por la que la relación entre los impuestos y los ingresos no sirve para medir la carga tributaria es que en su cálculo no se tienen en cuenta los beneficios obtenidos mediante el gasto del gobierno y, por lo tanto, se presupone implícitamente que ninguna parte de los ingresos recaudados revierte de forma alguna a los contribuyentes. Si un gobierno es corrupto o ineficiente, es muy posible que incluso un bajo coeficiente tributario represente una alta carga impositiva para los contribuyentes, que reciben poco o nada por su dinero. En resumen, la eficiencia del gasto del gobierno es importante. Cuando el gasto consiste en transferencias en dinero o vales canjeables por alimentos, alojamiento u otros servicios en el mercado, la eficiencia se mide directamente, respondiendo a las siguientes preguntas: ¿cuánto cuesta administrar el programa? y ¿llegan las transferencias en dinero o en especie a los destinatarios previstos? Cuando es el propio gobierno el que produce el servicio, éste no puede probarse en el mercado, por lo que resulta difícil, aunque no imposible, evaluar su eficiencia.

13. La elaboración de cuentas consolidadas generales de los gobiernos, especialmente de los gastos por funciones, debe considerarse una prioridad. Una vez que un país dispone de estas cuentas, puede centrar su atención en otros problemas, como la

cuantificación de los gastos fiscales, la repercusión cuasifiscal de la regulación y las restricciones comerciales, y la necesidad de que el sector público pase de la contabilidad en valores de caja a la contabilidad en valores devengados a la hora de elaborar sus informes[4]. Todos estos problemas, si bien son importantes, son menores si se comparan con la absoluta inexistencia de cuentas generales consolidadas de los gobiernos en todos los países, así como la falta de cuentas de cualquier tipo para los niveles inferiores de gobierno en la mayoría de los países en desarrollo. Si los analistas no tienen ni idea de lo que un gobierno está gastando ni de los bienes y servicios en que está gastando sus recursos, es imposible empezar siquiera a examinar la eficiencia o eficacia de dicho gasto.

I. Consumo del gobierno

14. El consumo del gobierno es la medida más ampliamente disponible de la actividad de éste, pero también la peor comprendida. Es ampliamente disponible porque constituye un componente de la demanda del PIB, por lo que se calcula habitualmente como parte de las cuentas nacionales de ingresos. La famosa identidad contable de la macroeconomía elemental es:

$$GDP = C + I + G + (X-M)$$

15. En otras palabras, el PIB (GDP) es la suma del consumo privado (C) más la inversión en cifras brutas (I) más el consumo del gobierno (G) más las exportaciones en cifras netas (X-M). El consumo privado se refiere solamente al consumo de bienes y servicios finales en los hogares. Los bienes intermedios, que son insumos de la producción de bienes finales, no se cuentan separadamente dado que su valor ya está incluido en el precio de los bienes finales. No existe un término que corresponda al consumo empresarial porque las empresas sólo consumen bienes intermedios. Los trabajadores, directivos y accionistas consumen bienes y servicios finales; las empresas, no. La inversión incluye la formación de capital privado y público.

16. El concepto de consumo del gobierno no suele entenderse bien, en parte debido a que el sistema de cuentas nacionales nos proporciona dos definiciones al respecto, una estricta y otra mucho más amplia. La utilización de una definición en lugar de otra no afecta a la medición del total del PIB, puesto que los contables encargados de calcular el ingreso nacional clasifican como consumo privado todo el gasto en consumo que no se atribuya al gobierno. Ambas definiciones se refieren al consumo general del gobierno, incluidos los gobiernos municipales y no sólo el central.

17. Según su definición estricta, que de una manera un tanto inútil se refiere únicamente al consumo final[5], el consumo del gobierno es el gasto efectuado por éste en servicios colectivos que benefician a toda la sociedad y “a pesar de que los servicios colectivos benefician a la comunidad en su conjunto, o a ciertas secciones de la misma, antes que al gobierno, el consumo efectivo de esos servicios no puede asignarse a los hogares individuales, ni siquiera a grupos determinados de hogares como los subsectores del sector de los hogares” (1993 SNA, párr. 9.91). Esto limita en la práctica el consumo del gobierno a la administración general y otros bienes de consumo colectivo, como el orden público y la defensa. En virtud de esta definición, el gasto del gobierno en salud y educación se clasificaría como consumo privado porque los servicios se prestan a pacientes y alumnos específicos y no a la sociedad en sentido colectivo.

18. Según su definición amplia, el consumo del gobierno equivale al gasto final real del gobierno en consumo (gasto en servicios colectivos) más su gasto en bienes y servicios de consumo individual, tales como la salud y la enseñanza. Esta medida de la actividad del gobierno abarca mucho más de lo previsto en la definición estricta, pero menos de lo que comprende la medida del gasto del gobierno, al excluir las transferencias en dinero y los desembolsos en inversión.

19. ¿Por qué han de clasificarse como gastos del gobierno en consumo los bienes y servicios que consumen las personas particulares? El principio sobre el que se basa la definición amplia del concepto de consumo del gobierno es que el consumo sólo es privado si los hogares tienen libertad para decidir cómo y cuándo gastar sus ingresos[6]. Las transferencias del gobierno en especie, como los alimentos, el alojamiento, la atención sanitaria y la educación, se clasifican por lo tanto en la categoría de consumo del gobierno. Una persona tiene libertad para consumir o no atención sanitaria gratuita, pero no tiene libertad para reducir su consumo de sanidad gratuita a fin de aumentar sus ahorros o su consumo de ropa. No importa si la institución que proporciona el bien o servicio es privada o pública. Lo único que importa es que el gobierno financie ese tipo particular de consumo. Si el consumidor paga una parte de su bolsillo, como las tasas de matrícula en un centro de enseñanza o una cuota fija por cada consulta en una clínica u hospital, se asigna una parte del gasto al consumo del gobierno y otra parte al consumo privado. Si el consumidor no paga nada, todo el gasto se asigna a la partida de gastos del gobierno en consumo, independientemente de que la escuela, el hospital o la clínica estén gestionados por un organismo público o una empresa privada.

20. Las cifras finales sobre el gasto del gobierno en consumo correspondientes a un gran número de países, que se basan en la definición amplia del concepto de consumo del gobierno, se publican cada mes en las *Estadísticas Financieras Internacionales* del Fondo Monetario Internacional. Esta información se proporciona en precios nacionales, como componente del PIB. El costo del consumo del gobierno en relación con el costo del resto del PIB varía de un país a otro, lo que dificulta las comparaciones entre países. Los servicios, como la enseñanza, los cuidados de enfermería o la administración general, no suelen ser objeto de comercio internacional, por lo que su costo es inferior en países con salarios bajos. Los bienes sí son objeto de exportación e importación, por lo que sus costos y precios tienden a ser similares en todos los países, independientemente del nivel de los salarios. En resumidas cuentas, el precio relativo de los servicios es bajo en los países con salarios bajos. Los servicios son el componente predominante del consumo del gobierno, por lo que la división del gasto del gobierno en consumo (en precios locales) entre el PIB (también en precios locales) hace descender nuestras estimaciones sobre la relación entre el consumo del gobierno y el PIB en los países de bajos ingresos.

21. El Programa de Comparación Internacional coordinado por el Banco Mundial ha examinado este problema calculando el PIB de determinados países y años utilizando como referencia los precios de los Estados Unidos de América. Estos precios se conocen como precios ajustados por la PPA porque con ellos 1 dólar de los Estados Unidos tiene el mismo poder adquisitivo en cualquier lugar del mundo para una cesta uniforme de bienes y servicios[7]. Un grupo de investigadores observó ciertas pautas regulares al comparar la proporción de los principales componentes del gasto en el PIB medidos en precios locales y la proporción de esos mismos componentes medidos en precios ajustados por la PPA. Utilizaron técnicas estadísticas para extrapolar las estimaciones de la PPA a países y años que no

estaban incluidos en el Programa de Comparación Internacional. Los resultados se conocen como el Cuadro Mundial Penn, como se menciona más arriba. La última versión contiene estadísticas sobre 168 países y algunos o todos los años comprendidos entre 1950 y 2000[8].

22. Desafortunadamente, la versión actual del Cuadro Mundial Penn contiene lo que parece ser un defecto grave: no utiliza una única definición del consumo del gobierno. La mayor parte de las observaciones se basa claramente en la definición amplia del concepto de consumo del gobierno, pero para algunos de los países desarrollados, en algunos años recientes, se ha utilizado la definición estricta. En el caso de Suecia, por ejemplo, la versión 6.1 del Cuadro Mundial Penn presenta para los años 1990 a 2000 las siguientes estimaciones del consumo del gobierno como porcentaje del PIB:

1990	*1991*	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*
24,9	25,0	26,0	7,7	7,4	6,8	6,9	6,8	6,6	6,6	23,9

23. No hay motivos para creer que el consumo del Gobierno en Suecia cayera abruptamente en 1993 y luego subiera, de manera igualmente repentina, en el año 2000. Lo que debe haber sucedido es que los compiladores del Cuadro Mundial Penn utilizaron una definición estrecha del consumo del gobierno (consumo final efectivo) en los pocos casos en que ello fue posible, y una definición amplia (gastos de consumo final del gobierno) en el resto de los casos. Con esto se elimina la posibilidad de comparar el consumo del gobierno entre países, que es precisamente lo que se supone que faciliten las estimaciones de la paridad del poder adquisitivo (PPA).

24. Debido a ese problema, no hemos utilizado las estimaciones del consumo del gobierno ajustadas por la PPA que figuran en el Cuadro Mundial Penn, sino las estimaciones del Cuadro Mundial Penn del precio del consumo del gobierno en relación con el precio del PIB. Luego dividimos los gastos de consumo del gobierno en precios locales según *International Financial Statistics*, del FMI, por el precio relativo del consumo del gobierno del Cuadro Mundial Penn, a fin de obtener una estimación de los gastos de consumo del gobierno en precios ajustados por la PPA. Esta estimación difiere de la del Cuadro Mundial Penn sólo cuando los datos de los precios locales del Cuadro Mundial Penn difieren de los datos de *International Financial Statistics*, del FMI, es decir, cuando se han revisado las cuentas nacionales en precios locales, o cuando el Cuadro Mundial Penn utiliza una definición más bien estrecha y no amplia del consumo del gobierno. Otro problema grave, que no hemos podido abordar, es que las cuentas de la PPA miden los precios, pero no ofrecen la posibilidad de que los precios bajos reflejen una mala calidad de los servicios en países de bajos ingresos.

25. El cuadro A1 del apéndice (véase el anexo, donde figura una lista de los cuadros del apéndice, que se puede consultar en *www.unpan.org/statistical_database-publicsector.asp*) contiene datos por países tomados de *International Financial Statistics*, del FMI y de la versión 6.1 del Cuadro Mundial Penn para algunos años a partir de 1990, así como los resultados de ese cálculo de los gastos de consumo del gobierno en precios ajustados según la PPA[9]. Las estimaciones según la PPA resultantes parecen razonables, salvo en unos pocos casos como, por ejemplo, el de la abrupta e inconcebible caída del consumo

del gobierno para el año 2000 en Islandia, Nueva Zelandia y España. Cabe esperar que ese problema se resuelva en una versión futura del Cuadro Mundial Penn.

26. En el cuadro 1 figuran indicadores resumidos para el año 2000 para la muestra completa de 119 países y cinco principales grupos de interés (países desarrollados, países con economías en transición, países en desarrollo de África, países en desarrollo de América Latina y países en desarrollo de Asia). Se calculó la mediana (punto medio) de cada distribución en lugar de la media (promedio simple) porque la mediana es una mejor medida de tendencia central cuando los datos incluyen valores extremos. La mediana del consumo del gobierno en precios locales, como porcentaje del PIB, fue de 18,9 en los países desarrollados y casi igual —18,5— en los países con economías en transición, pero sólo de 13,7 en los países en desarrollo. El precio relativo del consumo del gobierno tendió a ser muy superior en los países desarrollados; por consiguiente, en precios PPA, los países en desarrollo tuvieron una relación más elevada entre el consumo del gobierno y el PIB. En las economías en transición las relaciones PPA entre el consumo del gobierno y el PIB fueron aún más altas, como resultado de las proporciones elevadas en precios locales combinadas con precios relativos bajos para el consumo del gobierno.

Cuadro 1
Consumo del gobierno como porcentaje del PIB en precios locales y precios PPA, en diversos grupos de países en 2000[a]
(Mediana)

	Número de países	*Precios locales*	*Precio relativo del consumo del gobierno*	*Precios PPA*
Muestra completa	119	15,6	0,72	20,8
Países desarrollados	24	18,9	1,13	16,2
Economías en transición	14	18,5	0,65	26,4
Países en desarrollo	81	13,7	0,60	21,0
África	32	13,9	0,70	20,9
América Latina y el Caribe	28	14,6	0,60	21,2
Asia y Oceanía	21	11,4	0,54	24,2

Fuente: Cuadro A1 del apéndice.
[a] Años anteriores en el caso de 10 países.

27. Una observación fundamental presentada en el cuadro 1 es que el consumo del gobierno como proporción del PIB, en precios locales, tendía a ser mayor en los países desarrollados que en los países en desarrollo, lo que se invertía en el caso de los precios ajustados PPA, que mostraban que los países en desarrollo tenían proporciones mucho mayores para el consumo del gobierno. Este es un resultado interesante y verosímil pero hay que hacer una advertencia. Aunque no cabe duda de que los precios locales subestiman la importancia del consumo del gobierno en los países de bajos ingresos, muy bien podría ser que las estimaciones PPA creasen un sesgo en sentido contrario. Los servicios prestados por el gobierno no se venden en los mercados locales y mucho menos en los mercados internacionales, de manera que su valor se mide usando los gastos en insumos y, además, es muy difícil hacer correcciones para tener en cuenta las diferencias de calidad. Los salarios de los

maestros y funcionarios en Burkina Faso son mucho menores que los de sus contrapartes en los Estados Unidos. ¿Son idénticas la calidad de su trabajo y su productividad? Las estimaciones PPA parten del supuesto de que sí lo son si los años de formación son los mismos y, por consiguiente, el único ajuste que hacen es el que corresponde a las diferencias en el promedio de años de formación con que esos empleados ingresan a sus puestos.

28. En los gráficos I, II y III se resumen los datos del cuadro A1 del apéndice para el año 2000 de una forma diferente. Los gráficos contienen diagramas de caja o "de caja y bigotes", que han sido modificados porque no muestran las medianas del cuadro 1. Cada caja va acompañada de una línea vertical trazada desde el valor más bajo de la serie hasta el valor más elevado. Ese es el "bigote" del diagrama, que muestra gráficamente toda la gama de observaciones para cada serie. La base de la caja marca el percentil 25° y el lado superior el percentil 75°. Por consiguiente, la caja comprende los dos cuartiles del centro: el 50% del medio de las observaciones para cada grupo de países. Los diagramas de caja suelen utilizarse para detectar los valores muy extremos: un "bigote" que es muy largo en comparación con la altura de la caja indica probablemente que hay al menos un dato muy alejado de los otros. Para nuestros fines, la caja es más interesante que el bigote, ya que es una medida amplia de la tendencia central. La altura de la caja muestra la gama de variación de los valores, salvo el 25% más bajo y el 25% más alto. Si ordenamos las observaciones para 24 países en orden ascendente según su magnitud, las seis más bajas definen el bigote inferior, las 12 siguientes definen la caja y las seis más altas definen el bigote superior del diagrama.

Gráfico I
Relación entre el consumo del gobierno y el PIB en precios locales, en diversos grupos de países en 2000
(Porcentaje)

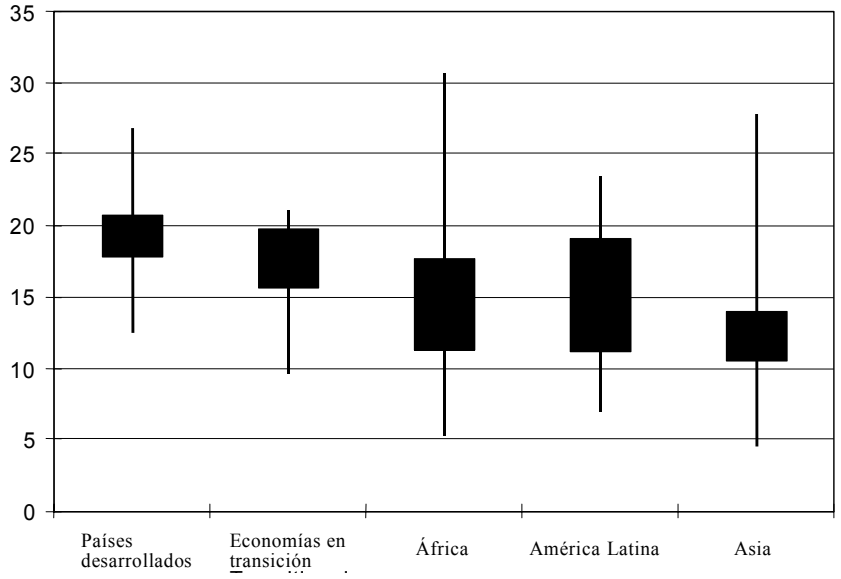


Gráfico II
Relación entre el índice de precios del consumo del gobierno y el índice

de precios del PIB en diversos grupos de países en 2000

(Porcentaje)

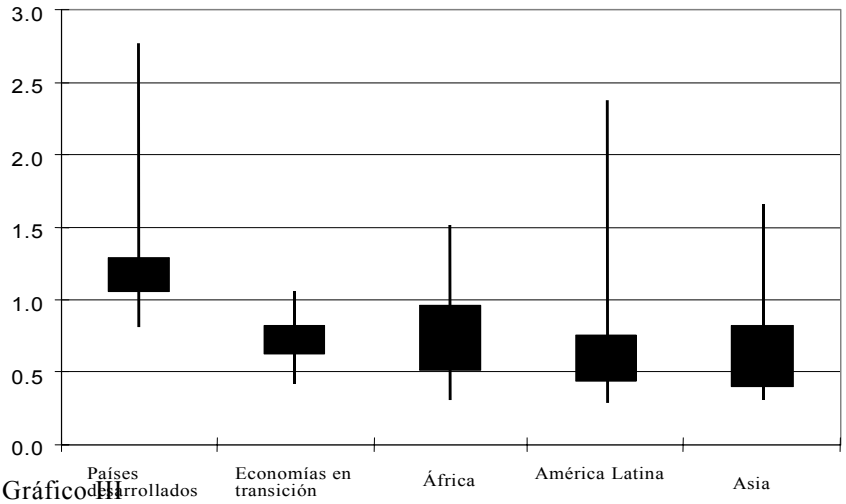
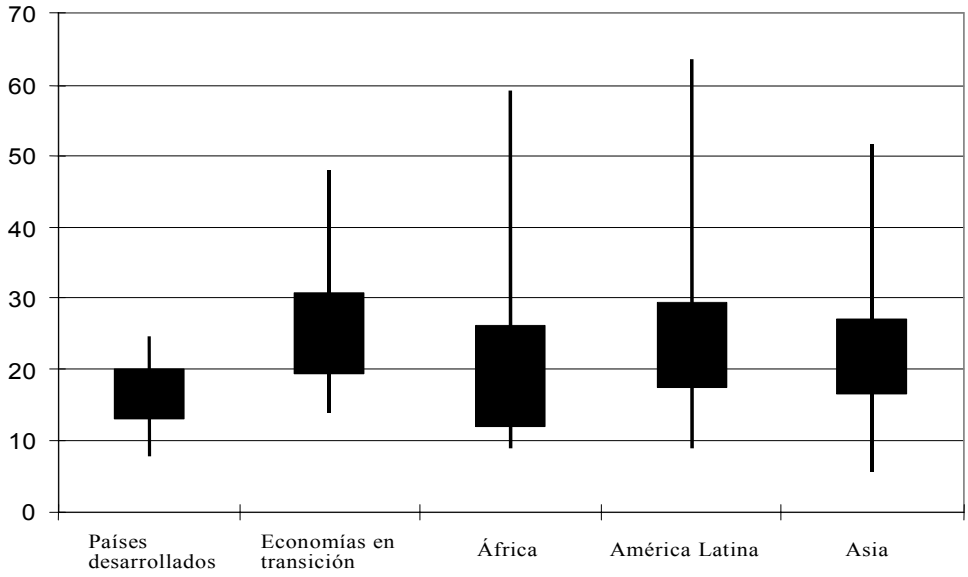


Gráfico III

Relación entre el consumo del gobierno y el PIB en precios PPA en diversos grupos de países en 2000

(Porcentaje)



29. En los bigotes de los gráficos I, II y III, lo que sorprende es la enorme superposición de las observaciones. Por ejemplo, el gráfico I muestra que algunos países en desarrollo de África y Asia tenían relaciones entre el consumo del gobierno y el PIB más altas que la relación más elevada registrada en los países desarrollados, aun cuando la tendencia central era que las relaciones fueran inferiores, en precios locales, en los países en desarrollo. Las cajas también presentan cierta superposición, pero mucho menor. En el gráfico I, los dos cuartiles

del medio de Asia muestran relaciones entre el consumo del gobierno y el PIB mucho menores que las de las economías desarrolladas y en transición, y una dispersión mucho menor que la de los otros dos grupos de países en desarrollo. En el gráfico II (relaciones de precios), la caja de los países desarrollados está muy por encima de las de los otros cuatro grupos y no se superpone a ellas. En el gráfico III (relación entre el consumo del gobierno y el PIB en precios PPA), hay una superposición considerable, salvo en las cajas de las economías desarrolladas y en transición.

30. En el cuadro 2 figuran las medianas de las relaciones en precios locales entre el consumo del gobierno y el PIB para 101 países en 1990, 1996 y 2002 y 114 países en 1996 y 2002. Sólo se usaron países para los que había datos para dos fechas, a fin de poder sacar alguna conclusión acerca de los cambios en el consumo del gobierno a lo largo del tiempo. En primer lugar, la comparación de las cifras para 1990 y 2002 revela que la mediana del consumo del gobierno como proporción del PIB para 101 países aumentó sólo ligeramente, de 15,2% a 15,6%, y que América Latina mostró un aumento muy marcado, de una mediana de 12,9% en 1990 a 14,6% en 2002. Entre 1996 y 2002, la mediana del consumo del gobierno como proporción del PIB para la muestra total de 114 países aumentó sólo ligeramente, del 15,3% al 15,7% y las economías en transición registraron una caída de 2 puntos porcentuales, del 20% al 18%, mientras que las medianas de los tres grupos de países en desarrollo registraron aumentos de más de 1 punto porcentual.

Cuadro 2
Consumo del gobierno como porcentaje del PIB en precios locales, en diversos grupos de países, en 1990, 1996 y 2002
(Mediana)

	Número de países	*1990*	*1996*	*2002*[a]
Muestra completa	114		15,3	15,7
Menos economías en transición	101	15,2	14,3	15,6
Países desarrollados	24	18,9	19,4	19,1
Economías en transición	13		20,0	18,0
Países en desarrollo	77	14,2	12,7	14,0
África	26	15,1	12,8	14,7
América Latina y el Caribe	25	12,9	13,4	14,6
Asia y Oceanía	26	12,2	11,7	13,0

Fuente: Cuadro A.1 del apéndice.
[a] O los datos más recientes (2000, 2001).

31. En los gráficos IV a VII se analizan los mismos datos que en el cuadro 2, pero usando diagramas de caja en lugar de medianas. En el gráfico IV se ve una vez más que hubo poco cambio en la tendencia central del consumo del gobierno en toda la muestra de países entre 1990 y 2002, pero la altura de la caja se redujo, lo que indica convergencia en las relaciones entre el gasto del gobierno y el PIB en los dos

cuartiles del medio de la distribución. En los gráficos V, VI y VII se puede observar que esa convergencia fue especialmente marcada para los países desarrollados, pero que también se produjo en los países en desarrollo, y en las economías en transición entre 1996 y 2002. Si se traza un gráfico por regiones de las observaciones para los 77 países en desarrollo(ese gráfico no se reproduce acá), se ve que hay convergencia para América Latina y Asia, pero no para África. Es un resultado interesante que merece seguir estudiándose. ¿En qué medida es real la convergencia observada del centro de la distribución y en qué medida podría reflejar la convergencia de las normas de la contabilidad del ingreso nacional? ¿Por qué el margen de variación de todos los datos (los bigotes) no muestra una convergencia similar?

Gráfico IV
Muestra completa: relación entre el consumo del gobierno y el PIB en precios locales en 101 países, en 1990, 1996 y 2002

(Porcentaje)

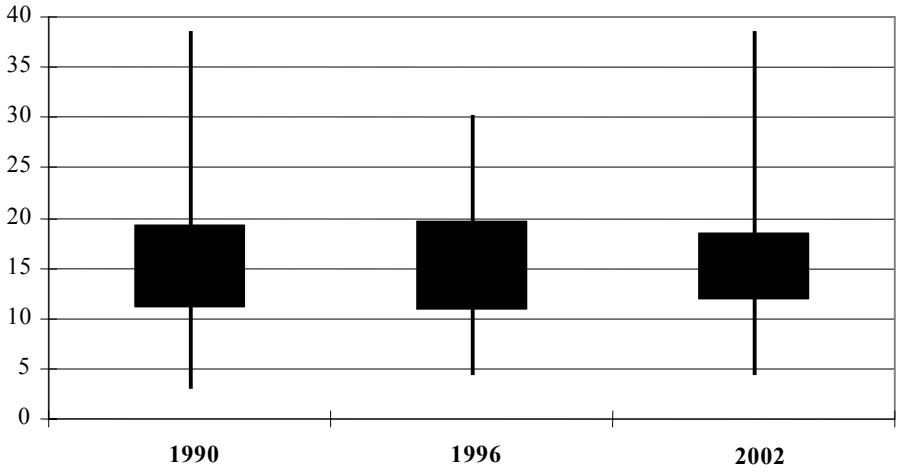


Gráfico V
Países desarrollados: relación entre el consumo del gobierno y el PIB en precios locales en 24 países, en 1990, 1996 y 2002

(Porcentaje)

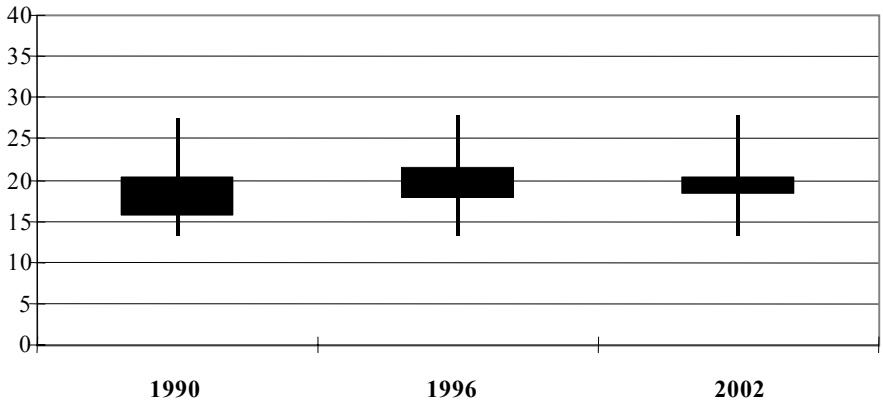


Gráfico VI
Economías en transición: relación entre el consumo del gobierno y el PIB en precios locales en 13 países, en 1996 y 2002
(Porcentaje)

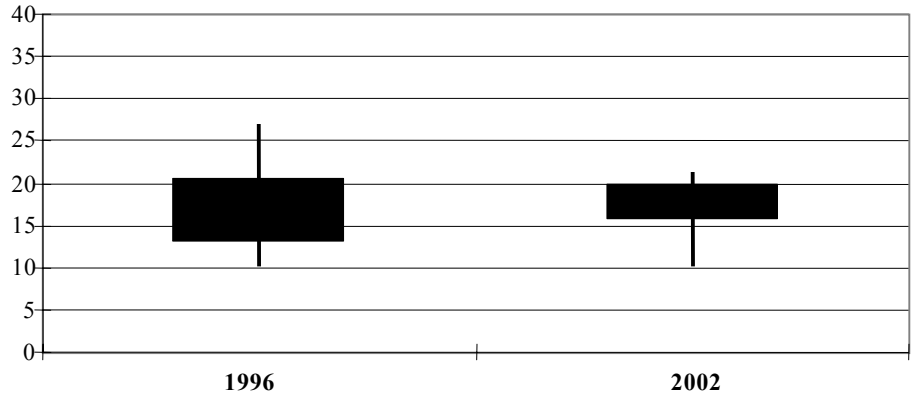
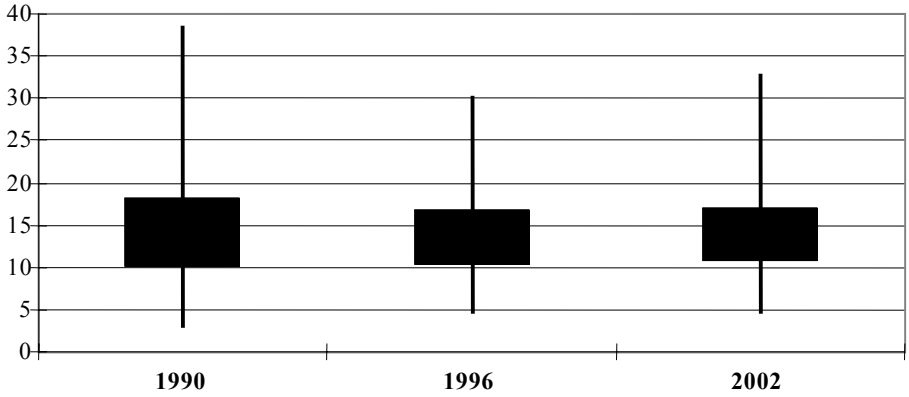


Gráfico VII
Países en desarrollo: relación entre el consumo del gobierno y el PIB en precios locales en 77 países, en 1990, 1996 y 2002
(Porcentaje)



II. Gastos del gobierno central

32. Una segunda medida de la actividad del gobierno es el gasto del gobierno central, que incluye las transferencias de efectivo y los subsidios, así como los desembolsos destinados a la inversión, además de los gastos de consumo. Esas estadísticas, que están disponibles y que se utilizan de forma casi tan amplia como las del consumo del gobierno, tienen tres inconvenientes. En primer lugar, registran los gastos de inversión más que la depreciación del capital, de manera que, por ejemplo, la totalidad del desembolso para la construcción de una gran carretera o de un puerto nuevo aparece en el año de construcción y no en los años posteriores, cuando la carretera o el puerto realmente se utilizan. En segundo lugar, las

estadísticas incluyen únicamente las transferencias a los niveles inferiores del gobierno y no tienen en cuenta los gastos autofinanciados de los gobiernos provinciales (estados) y municipales. En tercer lugar, excluyen los gastos fiscales, es decir, los subsidios y las transferencias que consisten en rebajas impositivas, en lugar de ser transferencias en efectivo o en especie.

33. En el cuadro A2 del apéndice figuran todos los datos por países de que se dispone sobre los gastos del gobierno central expresados como porcentaje del PIB para los años 1990 a 2002. Los datos sobre los gastos proceden de *Government Finance Statistics* del FMI y los datos sobre el PIB fueron tomados de *International Financial Statistics*, también del FMI. En el caso de algunos países, el ejercicio económico para las cuentas del ingreso nacional difería del ejercicio económico utilizado para las finanzas públicas. En esos casos, las cifras del PIB se ajustaron para obtener una estimación del PIB que coincidiera con el ejercicio económico de las cuentas públicas. Por ejemplo, si el ejercicio económico para las cuentas del ingreso nacional era el año civil, y el ejercicio económico para las cuentas públicas era el período de 12 meses terminado a finales de septiembre, el PIB del ejercicio económico 1999/2000 se estimó como la suma de la cuarta parte del PIB del año 1999 más las tres cuartas partes del PIB del año 2000.

34. En el cuadro 3 figuran las medianas de la relación gastos/PIB por grupos de países en los períodos 1990 a 1995 y 1996 a 2002. Puesto que el tamaño y la composición de las muestras variaron para los dos períodos, no debe darse importancia a las comparaciones entre las dos fechas. En ambos períodos, la mediana de los gastos del gobierno central expresados como proporción del PIB fue en los países desarrollados un poco mayor que la de los países con economías en transición y mucho mayor que la de los países en desarrollo. Entre los países en desarrollo, el gasto del gobierno central fue relativamente alto en África, donde registró una mediana del 30% del PIB en 1990 a 1995 y del 29% del PIB en 1996 a 2002.

Cuadro 3
Gastos del gobierno central como porcentaje del PIB en precios locales en diversos grupos de países en 1990 a 1995 y 1996 a 2002
(Mediana para cada período)

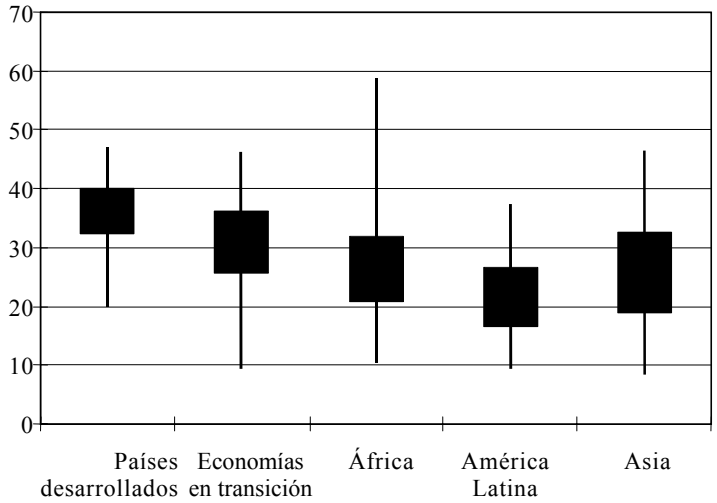
	1990–1995		*1996–2002*	
	Número de países	*Mediana*	*Número de países*	*Mediana*
Muestra completa	123	28,7	111	29,2
Países desarrollados	23	39,6	22	36,8
Economías en transición	16	34,9	19	32,3
Países en desarrollo	84	25,2	70	24,1
África	30	29,8	23	28,6
América Latina y el Caribe	25	21,8	19	21,0
Asia y Oceanía	29	26,0	28	23,6

Fuente: Cuadro A2 del apéndice.

35. En el gráfico VIII se resumen, con diagramas de caja, los mismos datos pero únicamente para el período comprendido entre 1996 y 2002. Una vez más, las relaciones entre el gasto del gobierno central y el PIB tendieron claramente a ser

más altas en los países desarrollados que en los países en desarrollo. Cabe observar que no hay superposición entre las cajas (los dos cuartiles del medio de la distribución) de los países desarrollados y las de los tres grupos de países en desarrollo. Con todo, hubo una superposición considerable entre las cajas de los tres grupos de países en desarrollo, de modo que África ya no sobresalió entre esos países como región donde los gastos del gobierno central son altos.

Gráfico VIII
Relación entre el gasto del gobierno central y el PIB en diversos grupos de países, 1996 a 2002
(Porcentaje)



36. En el cuadro 4a se resume, para toda la muestra y para los grupos de países, la distribución de los gastos del gobierno central por función como proporción del gasto total. Las cifras son los promedios simples de los datos tomados del cuadro A3 del apéndice para todo el período 1990-2002 y se agrupan en cuatro categorías principales: funciones tradicionales del Estado, funciones modernas del Estado, pago de intereses y otros gastos. Los gastos tradicionales son los de administración general, justicia, policía y defensa. En su mayor parte se trata de gastos en bienes de consumo colectivo. Las funciones modernas del Estado abarcan las transferencias en especie, principalmente educación y atención médica, además de los subsidios y las transferencias en efectivo. Los gastos modernos están destinados a los hogares y las empresas productivas: constituyen la base del Estado benefactor moderno. Los pagos de intereses no necesitan explicación, pero cabe señalar que representan los pagos de intereses nominales. Para los países con una inflación alta y siempre que la deuda esté denominada en moneda local, más correcto sería que gran parte de esos pagos se clasificaran como reembolsos más que como servicio de la deuda. En el cuadro 4b aparecen esas mismas estadísticas expresadas como porcentaje del PIB en precios locales.

Cuadro 4a

Gasto del gobierno central por función como porcentaje del gasto total en diversos grupos de países en 1990-2002

(Promedios simples)

	Muestra completa	*Países desarrollados*	*Economías en transición*	*Países en desarrollo*	*África*	*Asia*	*América Latina*
Funciones tradicionales del Estado	**20,1**	**11,2**	**14,1**	**24,4**	**25,7**	**27,5**	**19,2**
Administración general y orden público	11,1	5,8	6,9	13,7	15,4	12,8	13,3
Defensa	9,0	5,3	7,2	10,6	10,3	14,7	5,9
Funciones modernas del Estado	**60,5**	**70,3**	**65,0**	**56,4**	**50,1**	**54,9**	**64,1**
Educación	12,8	7,8	7,2	15,9	16,1	15,1	16,7
Salud	8,2	10,9	8,0	7,6	6,1	6,3	10,6
Otros servicios sociales	23,5	42,0	36,4	14,5	10,1	12,3	21,3
Servicios económicos	16,1	9,9	13,5	18,6	18,1	21,3	15,7
Pago de intereses	10,6	9,8	7,7	11,6	13,4	9,4	12,8
Otros gastos	8,5	7,9	12,8	7,4	10,4	8,1	3,7
Número de países	**120**	**21**	**23**	**76**	**22**	**30**	**24**

Fuente: Cuadro A3 del apéndice.

Nota: En este cuadro resumido no se incluyen las observaciones relativas a Bélgica y Checoslovaquia.

Cuadro 4b

Gasto del gobierno central por función como porcentaje del PIB en precios locales en diversos grupos de países, 1990 a 2002

(Promedios simples)

	Muestra completa	*Países desarrollados*	*Economías en transición*	*Países en desarrollo*	*África*	*Asia*	*América Latina*
Funciones tradicionales del Estado	**5,3**	**3,9**	**3,8**	**6,1**	**6,2**	**7,7**	**3,9**
Administración general y orden público	2,9	2,1	1,9	3,4	3,9	3,5	2,8
Defensa	2,4	1,8	1,9	2,7	2,4	4,3	1,1
Funciones modernas del Estado	**17,8**	**25,0**	**22,1**	**14,5**	**14,3**	**15,1**	**13,9**
Educación	3,6	2,9	2,5	4,1	4,6	4,1	3,6
Salud	2,5	3,8	3,1	2,0	1,8	1,8	2,3
Otros servicios sociales	7,4	14,9	12,4	3,9	3,2	3,8	4,7
Servicios económicos	4,3	3,5	4,1	4,5	4,8	5,3	3,3
Pago de intereses	3,0	3,4	2,4	3,0	3,7	2,4	3,0
Otros gastos	2,1	2,6	3,0	1,7	2,5	1,9	0,7
Número de países	**111**	**21**	**19**	**71**	**21**	**28**	**22**

Fuente: Cuadros A2 y A3 del apéndice.

Nota: En este cuadro resumido no se incluyen las observaciones relativas a Bélgica y Checoslovaquia.

37. Las funciones modernas del Estado representaron en término medio el 70% del presupuesto de los gobiernos centrales en los países desarrollados y el 65% en las economías en transición, reflejo de una larga tradición de gastos sociales en esos países. Las funciones modernas ocuparon un lugar sorprendentemente importante también en los presupuestos de los países en desarrollo, y a ellas se destinó más de la mitad de los gastos del gobierno central en África y Asia y casi dos terceras partes de los gastos en América Latina. Los países en desarrollo asignaron una gran proporción de su presupuesto a la educación, si sus gastos se comparan con los del gobierno central en los países desarrollados, pero eso puede reflejar en parte el hecho de que, en el mundo desarrollado, la responsabilidad en materia de educación se delega más a menudo a los niveles más bajos del gobierno. La proporción del presupuesto asignada a gastos militares fue muy elevada como promedio en los países en desarrollo de Asia (15%) y África (10%) en comparación con América Latina (6%) y los países desarrollados (5%).

38. Una importante omisión en esos datos es el gasto fiscal, que puede ser muy importante en algunos casos. Por ejemplo, en los Estados Unidos hay seguro universal de salud únicamente para las personas mayores de 65 años. Aproximadamente el 70% de los residentes menores de 65 años tienen seguros de salud privados y, de ellos, casi todos están cubiertos por su empleador. En los Estados Unidos se excluyen de los ingresos sujetos a pago de impuestos de los empleados las contribuciones que el empleador aporta al seguro de salud del empleado. Ese gasto fiscal (reducción de los ingresos obtenidos mediante el impuesto sobre la renta) supera los 90.000 millones de dólares al año y no se incluye en las estadísticas de las finanzas públicas[10].

III. Ingresos tributarios del gobierno central

39. En el cuadro A4 del anexo figuran todos los datos disponibles por países sobre los ingresos tributarios del gobierno central como porcentaje del producto interno bruto (PIB) en el período comprendido entre 1990 y 2002. Para obtener esos datos se recurrió a las mismas fuentes utilizadas para los gastos (*Estadísticas Financieras Internacionales* y *Estadísticas de las Finanzas Públicas*, publicaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI)), y se ajustaron de igual manera las cifras del PIB para los países en los que el ejercicio económico correspondiente a las cuentas de ingresos nacionales difería del ejercicio utilizado para las finanzas públicas. Los ingresos tributarios tendían a ser menores que los gastos porque los gobiernos tenían otras fuentes de ingresos: percibían derechos por la concesión de licencias y por el uso de la propiedad pública, cobraban regalías por la extracción de petróleo y minerales y tomaban dinero en préstamo.

40. En el cuadro 5 figuran las medianas de las relaciones entre los ingresos tributarios y el PIB, por grupos de países, en los períodos comprendidos entre 1990 y 1995 y entre 1996 y 2002. Los dos períodos no son comparables porque variaron el tamaño y la composición de las muestras respectivas. En los dos períodos la mediana de los ingresos tributarios del gobierno central expresada como proporción del PIB de los países desarrollados era algo mayor que la de los países en transición y mucho más elevada que la de los países en desarrollo.

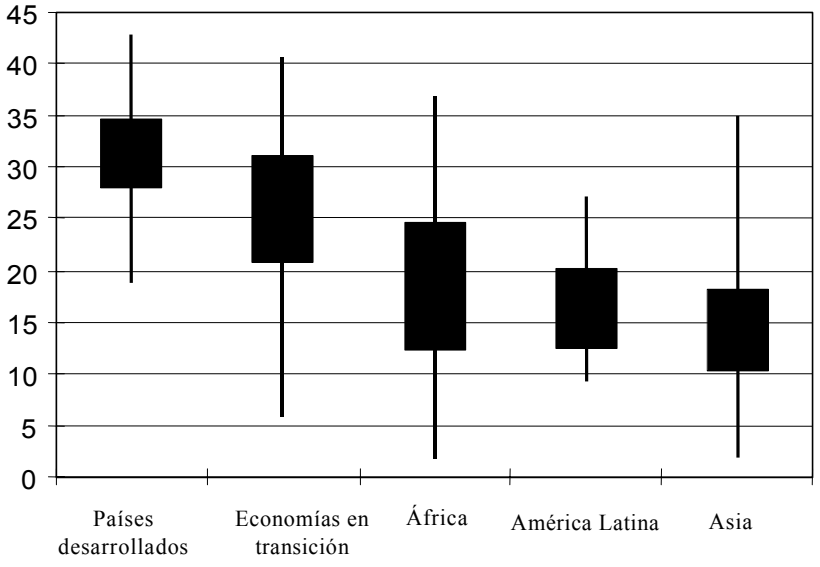
Cuadro 5
Ingresos tributarios del gobierno central como porcentaje del PIB, en precios locales, por grupos de países, 1990-1995 y 1996-2002
(Mediana)

	1990-1995		*1996-2002*	
	Número de países	*Mediana*	*Número de países*	*Mediana*
Muestra completa	123	20,3	111	20,2
Países desarrollados	24	30,8	23	31,3
Economías en transición	16	28,4	19	25,4
Países en desarrollo	83	17,3	69	15,7
África	28	19,2	22	17,4
América Latina y el Caribe	25	17,3	19	15,2
Asia y Oceanía	30	16,6	28	15,2

Fuente: Cuadro A4 del anexo.

41. En el gráfico IX se utiliza un diagrama de caja para sintetizar esos mismos datos de la muestra de países correspondiente al período 1996-2002. La pauta que sigue la relación entre los ingresos tributarios y el PIB es similar a la de la relación entre los gastos del gobierno central y el PIB: más altas en los países desarrollados y en las economías en transición, más bajas en los países en desarrollo. Sin embargo, las diferencias son más marcadas porque la desviación estadística de la caja correspondiente a los países desarrollados es mayor que la de las cajas de los tres grupos de países en desarrollo (véase el gráfico VIII).

Gráfico IX
Relación entre los ingresos tributarios del gobierno central y el PIB, por grupos de países, 1996-2002
(Porcentaje)



42. El cuadro A5 del anexo presenta, para el período comprendido entre 1990 y 2002, los datos disponibles por países sobre el peso que tienen en los ingresos tributarios totales los cuatro amplios tipos de impuestos siguientes: los impuestos directos sobre la renta y el patrimonio, los impuestos sobre nóminas, los impuestos sobre las ventas al por menor, incluidos los impuestos sobre el valor añadido, y los impuestos al comercio internacional. El cuadro 6a muestra la mediana, por grupos de países, del promedio aritmético de cada país durante esos años. Por su tamaño, la muestra de 139 países era mucho mayor que las utilizadas para calcular las relaciones entre los impuestos y el PIB en el período comprendido entre 1990 y 1995 o entre 1996 y 2002. Esa diferencia obedece a dos razones. En primer lugar, en el caso de algunos países sólo se hicieron observaciones en el primer período, en otros, solamente en el segundo. Los valores observados estarían incluidos en el promedio de 1990-2002, pero corresponderían únicamente a uno de los dos subperíodos. En segundo lugar, algunos países proporcionaron información sobre los ingresos tributarios del gobierno central, pero no sobre el PIB; por ello se les incluyó en el cuadro A5 del anexo, pero no en el cuadro A4.

Cuadro 6a

Ingresos tributarios del gobierno central por tipo de impuesto como porcentaje de los ingresos tributarios totales, por grupos de países, promedios del período 1990-2002

(Mediana de los promedios aritméticos)

	Número de países	*Impuestos directos*	*Impuestos sobre nóminas*	*Impuestos sobre las ventas*	*Impuestos al comercio*
Muestra completa	139	27,1	5,9	34,8	14,6
Países desarrollados	24	34,8	28,5	28,1	0,5
Economías en transición	23	17,7	33,3	38,9	6,2
Países en desarrollo	92	27,6	0,7	33,0	24,9
África	32	27,2	0,2	30,7	33,0
América Latina y el Caribe	27	22,1	5,1	38,9	13,7
Asia y Oceanía	33	34,1	0,0	34,8	25,6

Fuente: Cuadro A5 del anexo.

43. Los indicadores resumidos que figuran en el cuadro 6a muestran una estructura impositiva bien diferenciada. Los ingresos provenientes de los impuestos al comercio internacional eran muy importantes para los gobiernos de los países en desarrollo, especialmente de África y Asia, pero tenían poco valor para las economías desarrolladas y en transición. Aunque la proporción de los impuestos directos sobre la renta y el patrimonio en los ingresos tributarios totales experimentó menos variación, tendía a ser baja en las economías en transición y en América Latina. Los impuestos sobre las ventas representaban una fuente importante de ingresos para los gobiernos de todos los grupos de países. La proporción de los impuestos sobre nóminas, incluidas las aportaciones obligatorias a la seguridad social, en los ingresos tributarios totales era muy alta en las economías desarrolladas y en transición y muy baja en los países en desarrollo, sobre todo de África y Asia. De hecho, en 33 países de Asia la mediana de los impuestos sobre nóminas fue de

cero, lo que indica que el gobierno central de al menos la mitad de esos países no recaudaba impuesto alguno sobre los sueldos y salarios. En el cuadro 6b se presentan las mismas estadísticas expresadas como porcentaje del PIB en precios locales y se observan claramente las mismas pautas.

Cuadro 6b
Ingresos tributarios del gobierno central por tipo de impuesto como porcentaje del PIB, en precios locales, por grupos de países, promedios del período 1990-2002
(Mediana de los promedios aritméticos)

	Número de países	*Impuestos directos*	*Impuestos sobre nóminas*	*Impuestos sobre las ventas*	*Impuestos al comercio*
Muestra completa	129	5,4	1,1	7,0	2,0
Países desarrollados	24	9,9	8,9	8,7	0,1
Economías en transición	18	5,5	8,7	11,2	1,6
Países en desarrollo	87	4,3	0,1	5,2	3,0
África	30	4,6	0,0	5,2	5,0
América Latina y el Caribe	35	3,4	1,1	5,6	2,1
Asia y Oceanía	32	4,8	0,0	4,0	2,6

Fuente: Cuadros A4 y A5 del anexo.

44. Las comparaciones entre los impuestos sobre nóminas recaudados en distintos países pueden conducir a error, pues existen normas que de hecho, aunque no de nombre, constituyen impuestos sobre nóminas. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por ejemplo, los trabajadores pueden optar por no participar en el Programa de pensiones estatales basadas en el ingreso siempre que hagan aportaciones a un plan de pensiones privado. Desde el punto de vista del trabajador, la diferencia es mínima: en ambos casos la paga líquida se reduce a cambio de la promesa de recibir una pensión en la vejez. Sin embargo, las aportaciones al Programa de pensiones estatales se registran como impuestos sobre nóminas, pero no sucede así con las aportaciones obligatorias al plan privado. Los países que no dan a los asalariados la opción de no participar en una parte del sistema de seguridad social dan la falsa impresión de que soportan una “carga impositiva sobre las nóminas” mucho mayor. Un ejemplo extremo de esa situación es Singapur, donde, aunque no se recauda impuesto alguno sobre las nóminas, todo asalariado debe aportar el 40% de su salario al Fondo Central de Previsión. Las cuentas individuales así creadas permiten proporcionar a los trabajadores las prestaciones de jubilación, la atención de la salud y otras prestaciones aprobadas por el Gobierno. Se trata de un sistema similar al que en otros países se denomina seguridad social; sin embargo, el Gobierno de Singapur no registra ninguna de esas aportaciones como ingresos, por lo que la “carga impositiva” que el programa impone a los trabajadores parece ser nula.

IV. Gastos e impuestos de los gobiernos subnacionales (locales)

45. Existe un volumen mucho menor de información sobre las actividades de los gobiernos subnacionales que sobre las del gobierno central, particularmente de los países en desarrollo. La información disponible sobre el gasto público en los niveles inferiores de gobierno correspondía al menos a algunos años del período 1990-2002 y a 68 países. Esos datos se muestran en el cuadro A6 del anexo como porcentaje de los gastos del gobierno central. El análisis de la relación promedio entre los gastos e impuestos del gobierno local y los del gobierno central correspondiente a cada país y a cualquiera de los años sobre los que había datos disponibles, arrojó 68 observaciones. Según se indica en el cuadro 7, la cobertura de los países desarrollados y las economías en transición fue bastante amplia (22 y 24 observaciones, respectivamente), pero, debido al pequeño número de observaciones de los países en desarrollo, los resultados por región son inútiles. La mediana de la muestra completa, es decir, el punto en que la mitad de los países tenía una relación más alta y la otra mitad, una relación más baja, era del 31,5%. Las medianas de las economías desarrolladas y en transición eran más altas, pero la mediana de los 22 países en desarrollo era muy inferior, del 14,5%.

Cuadro 7
Gastos e impuestos de los gobiernos locales como porcentaje de los gastos e impuestos del gobierno central, promedios correspondientes a 1990-2002, por grupos de países
(Mediana)

	Gasto público			
	Total	*Educación*	*Salud*	*Ingresos tributarios*
Mediana de los porcentajes				
Muestra completa	31,5	185,8	69,1	14,2
Países desarrollados	38,5	185,8	78,7	21,2
Economías en transición	32,1	199,0	119,4	23,3
Países en desarrollo	14,5	44,4	22,9	6,7
Número de observaciones				
Muestra completa	68	53	53	67
Países desarrollados	22	17	17	22
Economías en transición	24	24	24	24
Países en desarrollo	22	12	12	21

Fuente: Cuadros A6, A7, A8 y A9 del anexo.

46. Los 22 países en desarrollo respecto de los cuales se disponía de datos sobre los gastos de los gobiernos locales no constituían una muestra aleatoria. Resultó notable la ausencia de países pequeños, como Singapur, Belice y Fiji, en los que probablemente no existían gobiernos locales importantes, por lo que es lógico llegar a la conclusión de que la mediana correspondiente a una muestra mayor de países en desarrollo sería aún más baja. Teniendo en cuenta esos indicios, cabe llegar a la conclusión de que el gobierno de un país en desarrollo típico está altamente

centralizado en comparación con los gobiernos de los países desarrollados o con economías en transición.

47. También se disponía de datos sobre la distribución funcional de los gastos del gobierno central correspondientes a 53 de los 68 países, de los cuales 12 eran países en desarrollo. No se conoce la proporción de esos gastos que se financia con cargo a los impuestos y empréstitos locales en lugar de utilizar las transferencias de las instancias superiores de gobierno. Se observaron con particular interés los gastos por concepto de educación y atención de la salud, pues el gasto público en esos servicios era a menudo el factor dominante en las finanzas de los gobiernos locales. En los cuadros A7 y A8 del anexo se presentan esos datos, expresados como porcentaje de los gastos del gobierno central por esos mismos conceptos. En el cuadro 7 se resumen los resultados, indicando las medianas de los porcentajes disponibles por país durante el período comprendido entre 1990 y 2002. Debido a que no se trataba de cuentas consolidadas, todo gasto financiado con cargo a transferencias hechas por el gobierno central se sumó tanto al numerador como al denominador de la relación. Como cabía esperar, las medianas de los porcentajes correspondientes a esos objetos de gastos eran muy superiores a las de los gastos totales y, también en este caso, las medianas de los porcentajes en los países desarrollados y las economías en transición eran muy superiores a las de la muestra, indudablemente pequeña, de 12 países en desarrollo. Otro resultado interesante es que las medianas de los porcentajes de gastos en educación eran muy superiores a las medianas correspondientes a la salud, un indicio de que la educación tiende a estar más descentralizada que los servicios de salud.

48. Se disponía también de información sobre los ingresos tributarios de los gobiernos locales de 67 de los 68 países. Solamente faltó la observación correspondiente al Uruguay.

49. Los resultados sobre los ingresos tributarios, que también figuran de forma resumida en el cuadro 7, son similares a los obtenidos para los gastos. El hecho de que la mediana de las relaciones entre los ingresos tributarios de los gobiernos locales y los del gobierno central excedía del 20% en las economías desarrolladas y en transición, mientras que sólo alcanzaba el 6,7% en 1os países en desarrollo indica que el gasto público tiende a estar mucho más centralizado en los países en desarrollo. Las medianas de las relaciones correspondientes a los ingresos tributarios eran muy inferiores a las que correspondían a los gastos, lo que constituye una prueba de las importantes transferencias en efectivo del gobierno central a los gobiernos locales.

50. En el cuadro 8 se enumeran los 10 países que tenían las relaciones más altas entre los gastos de los gobiernos locales y los del gobierno central. Debido a que no eran cuentas consolidadas del gobierno, todas las transferencias hechas por el gobierno central a los gobiernos locales se registraban a la vez como gasto del gobierno central y gasto del gobierno local. Con arreglo a esa medida, esos diez países son los más descentralizados de los 68 países sobre los que hay datos disponibles. Con las posibles excepciones de Dinamarca y la Argentina, no hubo sorpresas en la lista. El Canadá, Suiza, los Estados Unidos de América, la India, Australia y Alemania son Estados federales importantes, con unidades constituyentes que disfrutan de considerable autonomía local. China, aunque no es un Estado federal, es un país inmenso que necesita de instancias descentralizadas para poder funcionar. El territorio de las Antillas Neerlandesas es minúsculo, pero

su población se encuentra dispersa en cinco islas y cada una de ellas cuenta con su propio gobierno local.

Cuadro 8
Países con la relación más elevada entre el gasto del gobierno local y el gasto del gobierno central y su clasificación según la relación entre el gasto en salud y educación del gobierno local y el central y la relación entre los ingresos tributarios del gobierno local y el central, 1990-2002

Lugar	*País*	*Total de gastos (porcentaje del gasto del gobierno central)*	*Clasificación según la relación entre el gasto del gobierno local y el central en*		*Clasificación según la relación entre los ingresos tributarios del gobierno local y el central*
			Salud	*Educación*	
1	Canadá	137,1	3	3	3
2	China: continental	123,1	1	4	2
3	Antillas Neerlandesas	120,6	29	15	1
4	Suiza	93,1	24	5	8
5	Estados Unidos	88,8	25	2	9
6	India	84,5	17	6	7
7	Dinamarca	80,4	4	32	11
8	Argentina	74,6	11	16	5
9	Australia	72,5	22	22	21
10	Alemania	65,3	33	1	14

Fuente: Cuadros A6, A7, A8 y A9 del anexo.

51. Sorprendentemente, de los 10 países más descentralizados en términos del gasto total del gobierno, sólo 3 se clasificaron también entre los 10 más descentralizados en términos del gasto en salud y sólo 6 en términos del gasto en educación. En el caso de los ingresos tributarios, la correlación con el gasto total resultó ser mucho más cercana, pese a que las posiciones de Alemania y Australia en términos de descentralización (14 y 21, respectivamente) son bastante bajas. Dado que, a diferencia de lo que ocurre con los gastos, los ingresos tributarios no son objeto de reivindicaciones simultáneas por parte de diferentes niveles de gobierno, esa circunstancia prueba la existencia en Alemania y Australia de grandes transferencias de ingresos desde el gobierno central a los niveles inferiores de gobierno.

V. Total de ingresos tributarios del gobierno

52. Una de las tentaciones al calcular el gasto general del gobierno es sumar el gasto del gobierno local al del gobierno central. Desafortunadamente, esa práctica generaría muchos casos de doble contabilidad, en diferentes proporciones, ya que en ningún país están consolidadas las cuentas del gobierno local y el central. Eso implicaría que, por ejemplo, una partida de gastos en educación se podría contar hasta tres veces: una cuando el gobierno central transfiere los fondos al nivel

provincial o estatal, otra cuando la provincia los transfiere al municipio o distrito escolar y una tercera vez cuando el distrito escolar o municipio gasta efectivamente el dinero.

53. La falta de consolidación de las cuentas no afecta a los ingresos tributarios ya que, siempre que se trate de ingresos tributarios y no de ingresos por subvenciones intergubernamentales, los diferentes niveles de gobierno no reivindican los mismos ingresos. Por lo tanto, la suma de los impuestos recaudados por los diferentes niveles de gobierno constituye un cálculo razonable del total de impuestos recaudados por el gobierno.

54. Los resultados de ese ejercicio figuran en el cuadro A10 del anexo, en el que se muestra el total de ingresos tributarios como porcentaje del PIB. Se utilizó información de 56 países sobre uno o más años en el período 1990-1995 y de 53 países en el período 1996-2001. Se calculó el promedio simple de cada país en cada uno de los períodos y, a partir de esa cifra, se obtuvo el valor de la mediana, que en el primer período fue de 31,9 y en el segundo de 33,8, según figura en el cuadro 9. No obstante, no se puede inferir de esos datos que la mediana de la relación entre ingresos tributarios y el PIB haya aumentado, ya que el tamaño y la composición de las muestras eran diferentes en cada caso. De hecho, sólo hubo 48 países que aportaron información para los dos períodos. Si se limita el análisis a esos 48 países, no se observa casi ningún cambio, ya que el valor de la mediana de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB fue del 33,5 en el período 1990-1995 y del 33,8 en el período 1996-2001. Otro posible enfoque para analizar esos datos es determinar el número de países en los que aumentó la relación entre los ingresos tributarios y el PIB entre los dos períodos y el número de países en los que disminuyó. Se da el caso de que el número de países en los que la relación aumentó fue mayor que el de los países en los que disminuyó (28 y 20, respectivamente), aunque la diferencia entre los dos grupos fue pequeña. Un tercer enfoque es examinar los ya familiares diagramas de cajas del gráfico X, donde también se aprecia una cierta tendencia al alza en los ingresos tributarios y que ese incremento se produce en la parte inferior de la distribución más que en la superior. Por lo tanto, podemos afirmar que, en esa muestra de 48 países, se observa un pequeño incremento en la relación entre los ingresos tributarios generales del gobierno y el PIB.

Cuadro 9

Total de los ingresos tributarios del gobierno[a] como porcentaje del PIB, en precios nacionales, diferentes grupos de países, 1990-1995 y 1996-2001

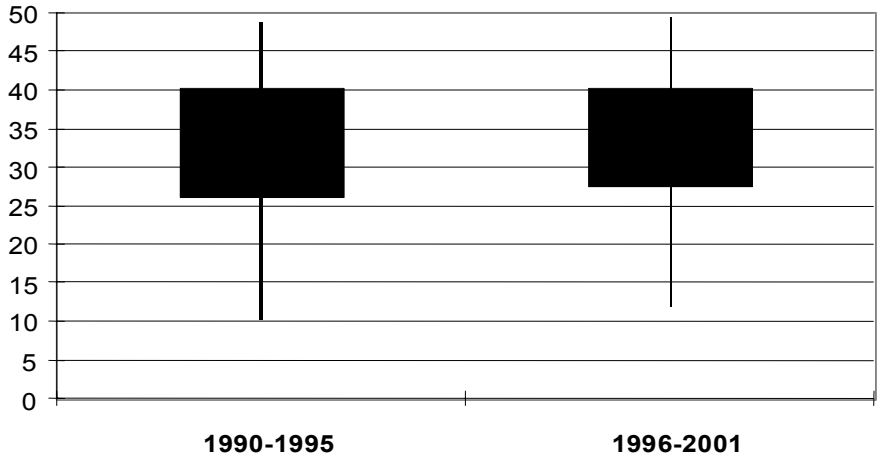
(Valor de la mediana de los promedios simples)

	1990-1995		*1996-2001*		*Dirección del cambio*	
	Número de países	*Mediana*	*Número de países*	*Mediana*	*Ascendente*	*Descendente*
Muestras separadas	56	31,9	53	33,8		
Muestras combinadas	48	33,5	48	33,8	20	28
Países desarrollados	21	37,8	21	40,1	3	18
Economías en transición	14	34,7	14	31,4	12	2
Países en desarrollo	13	18,7	13	19,2	5	8

Fuente: Cuadro A10 del anexo.

[a] Suma de los ingresos tributarios del gobierno local y del gobierno central.

Gráfico X
Muestra completa: relación entre el total de los ingresos tributarios del gobierno y el PIB, 48 países, 1990-1995 y 1996-2001
(Porcentaje)



55. En dos de los tres grupos de países —países desarrollados y países en transición— la dirección del cambio fue mucho más marcada. Entre 1990-1995 y 1996-2001, los impuestos recaudados por todos los niveles de gobierno aumentaron visiblemente, en términos del porcentaje del PIB, en los países desarrollados (de una mediana del 38% a una del 40%) y disminuyeron aún más señaladamente en las economías en transición (de un 35% a un 31%). El hecho de que 18 de los 21 países desarrollados registraran una subida del coeficiente tributario medio mientras que 12 de las 14 economías de transición registraron descensos constituye una prueba adicional. Los diagramas de cajas de los gráficos XI y XII muestran una situación similar. No obstante, en el caso de los 13 países en desarrollo se registró sólo un ligero aumento del coeficiente tributario, de una mediana del 18,7% del PIB en el primer período a una del 19,2% en el segundo. Asimismo, 8 de esos 13 países registraron un aumento y 5 un descenso del coeficiente tributario. Los diagramas de cajas del gráfico XIII muestran también una pequeña tendencia al alza tanto en la caja (los dos cuartiles centrales de la distribución) como en los bigotes (la serie completa de observaciones).

Gráfico XI
Países desarrollados: relación entre el total de los ingresos tributarios del gobierno y el PIB, 21 países, 1990-1995 y 1996-2001
(Porcentaje)

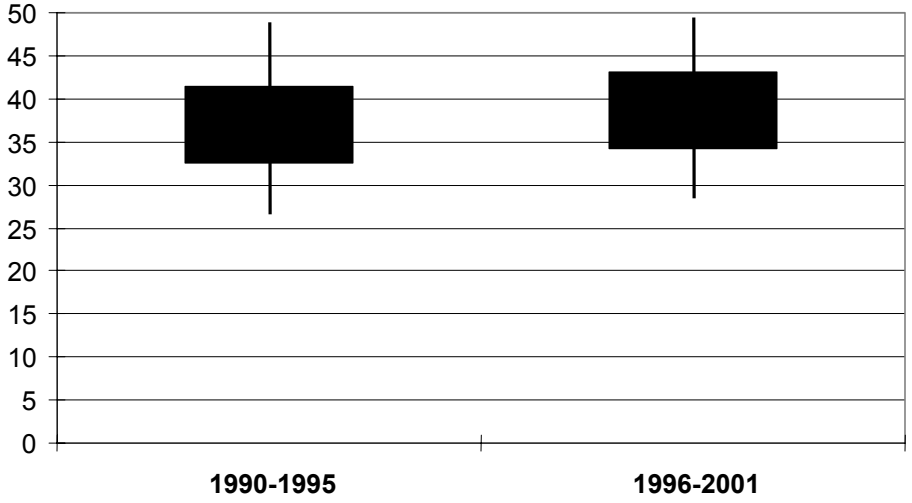


Gráfico XII
Economías en transición: relación entre el total de ingresos tributarios del gobierno y el PIB, 14 países, 1990-1995 y 1996-2001
(Porcentaje)

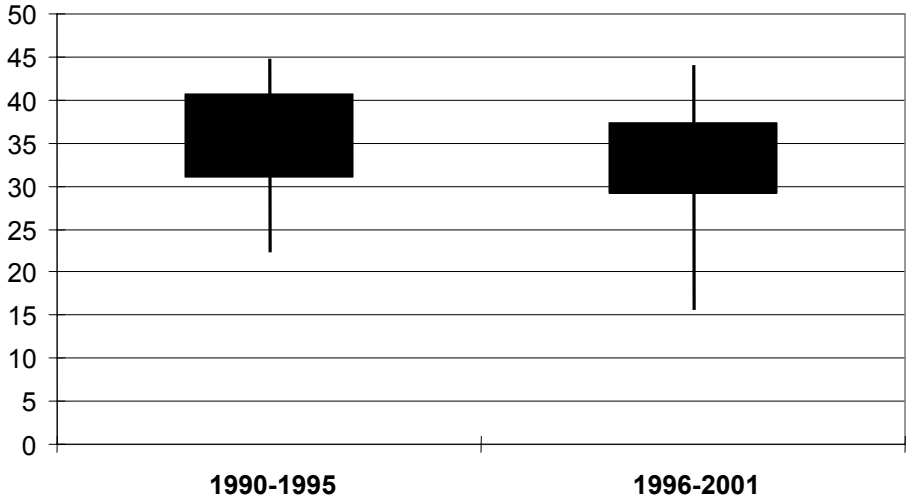
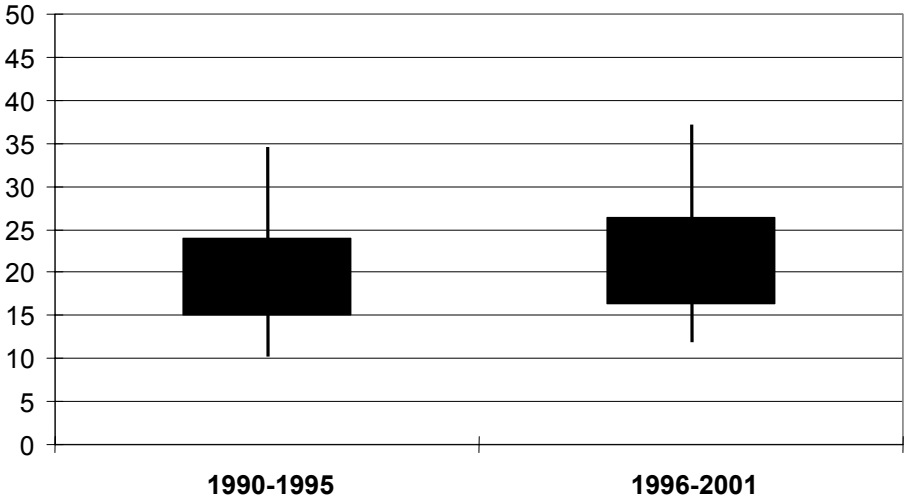


Gráfico XIII
Países en desarrollo: relación entre el total de los ingresos tributarios del gobierno y el PIB, 13 países, 1990-1995 y 1996-2001
(Porcentaje)



VI. Recomendaciones

56. Teniendo en cuenta la ausencia en todos los países de cuentas del gobierno consolidadas y, en particular, la ausencia absoluta de cuentas para los niveles inferiores de gobierno en la mayoría de los países en desarrollo, se debe conceder prioridad a su preparación. Las cuentas de gastos generales del gobierno por partidas serían especialmente útiles porque son esenciales para el análisis de la eficiencia y eficacia de los gastos del gobierno. Una vez que un país haya preparado esas cuentas, puede concentrarse en el resto de los problemas, como la cuantificación de los gastos fiscales, los cálculos del efecto cuasi fiscal de la regulación y las restricciones del comercio y la reforma de la contabilidad del sector público para que deje de depender del efectivo disponible y pase a estar basada en valores devengados.

57. Entretanto, se recomienda que la Secretaría continúe actualizando con regularidad, a medida que se vayan recibiendo nuevos datos, cada uno de los siguientes indicadores:

- Gasto de consumo del gobierno.
- Gasto del gobierno central.
- Ingresos tributarios del gobierno central
- Gastos e ingresos tributarios del gobierno local.
- Total de ingresos tributarios del gobierno.
- Gastos consolidados del gobierno.

Notas

[1] Esta definición del gobierno se basa en la publicación *Sistema de Cuentas Nacionales, 1993* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.94.XVII.4).

[2] Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.01.II.H.2.

[3] Véase Alan Heston, Robert Summers y Bettina Aten, *Penn World Table Version 6.1*, Center for International Comparisons, Universidad de Pennsylvania (CICUP), octubre de 2002.

[4] La contabilidad en valores devengados predomina en el sector privado, mientras que la basada en valores de caja es la norma en el sector público. La contabilidad en valores de caja infravalora enormemente los sueldos que cobran los maestros y otros funcionarios de la administración pública si, como es habitual, una parte considerable de su sueldo es diferida y pagada en forma de pensiones después de la separación del servicio no basadas en fondos especiales. No obstante, dejaremos el examen de este problema para un futuro informe sobre las finanzas públicas.

[5] El término "consumo colectivo" hubiera resultado más descriptivo.

[6] Según el *Sistema de Cuentas Nacionales, 1993*, "mientras que los beneficiarios de las corrientes en dinero pueden disponer de ellas como deseen, los beneficiarios de las transferencias sociales en especie tienen muy pocas posibilidades o ninguna de elegir" (párr. 8.100). Cabe señalar, no obstante, que el Sistema de Cuentas Nacionales no prevé que las transferencias sociales son fungibles. Se supone, por ejemplo, que los beneficiarios de la enseñanza gratuita gastarían al menos parte de sus ingresos en educación si ésta no la proporcionara el gobierno, por lo que los gastos del gobierno en enseñanza financian en última instancia el ahorro de los hogares y el consumo de otros bienes y servicios.

[7] Véase *World Comparisons of Real Gross Domestic Product and Purchasing Power, 1985: Phase V of the International Comparison Programme*, Serie F, No. 64 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.94.XVII.7).

[8] Véase Robert Summers y Alan Heston, "The Penn World Table (Mark 5): an expanded set of international comparisons, 1950-1988", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, No. 2 (mayo de 1991), págs. 327 a 368. La versión actual (6.1) se publicó en octubre de 2002 y puede descargarse del Center for International Comparisons de la Universidad de Pennsylvania (*http://pwt.econ.upenn.edu*) o leerse en línea en Computing in the Humanities and Social Sciences, Universidad de Toronto (*http://datacentre2.chass.utoronto.ca/pwt*).

[9] Un lector cuidadoso del cuadro A1 observará que en el país de referencia (Estados Unidos), el precio relativo del consumo del gobierno excede de la unidad en más de 20%. Esto es posible porque los niveles de precios del Cuadro Mundial Penn se expresan en relación con todo el mundo y no con los Estados Unidos. Así pues, los índices de precios relativos de los componentes del PIB para los Estados Unidos difieren de la unidad aunque, por definición, el índice de precios para su PIB global es la unidad.

[10] Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos, *The Tax Treatment of Employment-Based Health Insurance* (Washington, D.C., marzo de 1994); y Melissa A. Thomasson, "The importance of group coverage: how tax policy shaped U.S. health insurance", *American Economic Review,* vol. 93; No. 4 (septiembre de 2003), págs. 1373 a 1384.

Anexo

Cuadros del apéndice[a]

A1. Gasto de consumo del gobierno como porcentaje del PIB

A2. Gasto del gobierno central como porcentaje del PIB

A3. Gasto del gobierno central: distribución por partidas (porcentajes del gasto total)

A4. Ingresos tributarios del gobierno central como porcentaje del PIB

A5. Ingresos tributarios del gobierno central por tipos de impuestos (porcentajes del total de ingresos tributarios)

A6. Relación entre el gasto del gobierno local y el central (porcentaje)

A7. Relación entre el gasto en educación del gobierno local y el central (porcentaje)

A8. Relación entre el gasto en servicios de atención de la salud del gobierno local y el central (porcentaje)

A9. Relación entre los ingresos tributarios del gobierno local y el central (porcentaje)

A10. Total de los ingresos tributarios del gobierno como porcentaje del PIB

[a] Estos cuadros están disponibles en *www.unpan.org/statistical_database-publicsector.asp* (información consultada el 3 de marzo de 2004).