

EL ESTADO DE BIENESTAR SUECO AL FINAL DEL CAMINO*

Richard Murray**

Suecia es reconocida por la generosidad de su estado de bienestar. Los suecos disfrutaban de educación pública y gratuita desde el nivel básico hasta el universitario, cobertura médica a precios nominales, medicamentos gratuitos luego de un primer pago anual de 150 coronas suecas; generosos beneficios por desempleo y cobertura por enfermedad, altos subsidios para el cuidado de los niños, los ancianos y para actividades de recreación, generosas pensiones, y así sucesivamente.

Para pagar por esta generosidad, el estado extrae poco más del 50 por ciento de su PBI en impuestos. Inclusive para alguien con un bajo salario, la suma del impuesto a las ganancias, el impuesto sobre la nómina y los impuestos al valor agregado (equivalente al GST canadiense) alcanza el 60 por ciento de sus ingresos. Los suecos aparentemente aprueban este arreglo. Existe relativamente poco descontento respecto a las tasas impositivas. Dentro de la opinión pública, una sustancial mayoría defiende el estado de bienestar.

Sin embargo, desde las elecciones de 2002, las restricciones presupuestarias han impedido al oficialista Partido Social Demócrata satisfacer muchas de sus promesas electorales. El estado de bienestar sueco no admite mayor expansión y hay serias dudas sobre si la actual generosidad puede ser sostenida. Verdaderamente, las preocupaciones presupuestarias ya han derivado en ciertas reducciones: la ampliación del número de alumnos por clase en las escuelas, el cierre de algunos centros de rehabilitación para drogadictos, el cierre de unidades militares y la disminución de asistencia a los prisioneros con desórdenes mentales, para nombrar algunos ejemplos.

Hacia finales de la década del noventa, las finanzas gubernamentales se encontraban en buena forma, acordes con la recuperación económica, al tiempo que Suecia experimentaba un cómodo superávit fiscal. Sin embargo, en 2003 y nuevamente en 2004, el sector público (según los datos revelados por la OCDE) apenas ha podido lograr el equilibrio fiscal. El gobierno local ha incurrido en déficit por varios años. Y se espera que empeore debido al envejecimiento de la población. Hoy, se requieren más de tres personas del sector económicamente activo (de 20 a 64 años) para mantener a un pensionado. En menos de 40 años esa misma tarea recaerá en sólo dos. Además, el costo de manutención de los ancianos aumentará exponencialmente, de manera que podría costar tanto como el actual gasto en salud en su conjunto.

El desafío demográfico es ampliamente aceptado entre los analistas: lo que aún no se ha asumido es la complejidad de los problemas interrelacionados.

Permítanme enumerarlos:

- Los impuestos como parte del PBI han permanecido aproximadamente en el 50 por ciento del PBI desde los años ochenta. Al parecer este porcentaje representa un techo que no puede ser superado.
- Un razonable, o inclusive un alto, crecimiento económico no ayudará a financiar el sector público.
- A pesar de la generosidad del estado de bienestar sueco, en varios países, el uso per cápita de ciertos servicios (como salud) es mayor que en Suecia.

* Publicado con autorización del autor.

** Richard Murray es el economista en jefe de la Agencia Sueca de Management Público.

- Dado que el costo de los servicios ha estado subiendo por décadas y, probablemente, continúe haciéndolo, los problemas fiscales sugieren que el volumen de servicios debe ser recortado incluso al nivel actual de imposición.
- Si se descarta el incremento de la participación de los impuestos en el PBI, la única manera posible de preservar y desarrollar los servicios del estado de bienestar es haciendo que la gente pague directamente por estos servicios; ya sea privatizándolos, cobrándolos por encima de los pesados impuestos o, mediante una mezcla de ambas.

Tampoco son reconocidos algunos hechos de gran ayuda, tales como los siguientes, referidos a la privatización y al cobro de tarifas por el uso de los servicios públicos:

- A pesar de ser “públicos”, los servicios del estado de bienestar son de hecho en su mayoría “privados”. Establecer tarifas es factible.
- Dado que todas las clases sociales ahora utilizan los servicios públicos de forma masiva, la provisión gratuita contribuye menos que en el pasado a una distribución igualitaria del ingreso.

Mantener y desarrollar el estado de bienestar conllevará severas dificultades fiscales para Suecia en las futuras generaciones. ¿Qué se debe hacer?. Aquí exploro varias respuestas estándar, ninguna de las cuales parece ser satisfactoria. Concluyo discutiendo el potencial de la privatización y/o el arancelamiento de los servicios públicos.

¿ES LA RESPUESTA INCREMENTAR LOS IMPUESTOS?

Con el 51,2 por ciento del PBI en 2003, Suecia tiene el índice de ingresos impositivos más alto del mundo. El promedio comparable para los países de la Unión Europea (UE) es de alrededor del 40 por ciento del PBI. En Canadá y el Reino Unido, el índice es menor al 40 por ciento. En algunos países industrializados, como EE.UU, es menor al 30 por ciento. La alta cifra para Suecia se explica en parte por las transferencias, que están sujetas a impuesto: 4 puntos porcentuales de la diferencia pueden ser explicados de esta forma.

En 1990 se llevó a cabo una gran reforma de la estructura impositiva. El propósito era disminuir las tasas impositivas marginales sobre los ingresos personales y reducir las distorsiones inducidas por la imposición. El propósito no era reducir los ingresos tributarios globales respecto del PBI. Por el contrario, se esperaba incrementar el resultado del sistema impositivo mejorando el potencial de la economía. La recesión de principios de los noventa puso a prueba esta reforma de manera brutal e impidió la esperada creación de nuevos puestos de trabajo. Cayó la recaudación impositiva y el gasto público alcanzó un pico sin precedentes, por encima del 70 por ciento del PBI.

Diez años después, se creó una comisión (*Skattebasutredningen*) para revisar la política fiscal e impositiva sueca. Recientemente recomendó una baja en los impuestos a los bienes y a las ganancias (ganancias, intereses y renta). Aunque otros países elevaron los índices de impuestos/PBI un tanto por encima del veinte en los años noventa, la comisión predijo que pese a la competencia a nivel impositivo con la Unión Europea, se requeriría que Suecia redujera sus impuestos. Es esperable que la incorporación a la UE de diez nuevos miembros con modestos programas sociales, contribuya a esa presión. Estas no son buenas noticias para el estado de bienestar, ya que un generoso estado de bienestar requiere de una alta recaudación impositiva.

Hoy el gobierno propone una disminución en los impuestos a la riqueza. Sin embargo, argumenta que hasta la más insignificante suma de ingresos fiscales que se suprima de este modo deberá ser compensada incrementando el impuesto general a los ingresos. Tal es la opción de la pinza fiscal.

En el pasado el incremento impositivo permitió el crecimiento de los servicios públicos, beneficios sociales e inversiones públicas. Entre 1960 y 1980, los impuestos suecos como porción del PBI se duplicaron, de aproximadamente 25 al 50 por ciento del PBI. Desde entonces la proporción de la recaudación impositiva respecto del PBI ha sido bastante constante, lo que

significa que el cambio de las tasas impositivas no ha contribuido al crecimiento de los servicios públicos desde 1980 en adelante. Esto puede resultar sorprendente tanto para quienes proponen como para quienes critican a la altamente gravosa sociedad sueca.

El debate político y económico en Suecia siempre se focalizó en los impuestos. Los socialdemócratas y los partidos de izquierda han argumentado que los impuestos deben subir en pos de financiar “la política de servicios de bienestar para todos”. Los altos impuestos son un “acto de solidaridad”. Los conservadores, liberales y la mayoría de los economistas han sostenido que los altos impuestos dañarán la economía, detendrán el crecimiento económico y, en consecuencia, afectarán a los ingresos del gobierno. En los ochenta fueron elevados varios impuestos individuales. En 1990, se llevó a cabo una reforma de todo el sistema impositivo (como se mencionó previamente). Ninguno de estos enfoques tuvo éxito en elevar la recaudación respecto al PBI.

A aquellos defensores de los generosos programas sociales que sugieren “¿por qué no el 60 o, incluso, el 65 por ciento del PBI en impuestos?” con el fin de sostener programas sociales, el mensaje es: “¡No es posible!”. Nuevos intentos de elevar las tasas serán, casi seguramente, contraproducentes, como lo sugiere la experiencia previa. Generarán evasión impositiva bajo diferentes formas, fuga de capitales, mercado negro y una definida preferencia del ocio por sobre el trabajo. **Sin embargo, refiriéndose a los desafíos a los que el estado de bienestar se opone, el primer ministro sueco (socialdemócrata), recientemente sugirió la posibilidad de elevar los impuestos otro 10 por ciento si el crecimiento económico no ayuda.**

¿AYUDA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO?

El argumento que plantea que el crecimiento económico se verá reflejado en mayores ingresos para el sector público es común tanto en Suecia como en otros países. Inclusive los partidos de izquierda suscriben a la idea de que el crecimiento económico es una panacea para financiar la expansión de los servicios del estado de bienestar.

Históricamente el crecimiento económico no ha ayudado y no parece que vaya a hacerlo en el futuro. A primera vista, tal argumento parece absurdo. A lo largo de las últimas cinco décadas ha habido un considerable crecimiento del PBI sueco, del cual el sector público ha conseguido un incremento de los ingresos fiscales.

Con el aumento de los ingresos, los ciudadanos, a través del tiempo, han estado ciertamente dispuestos a apartar una mayor porción para el uso del sector público. Esta cuota creciente de impuestos ha financiado el crecimiento del estado de bienestar, no el crecimiento económico *per se*. Para observar que el crecimiento económico futuro no será suficiente, considérese para qué son utilizados los ingresos tributarios.

Una porción del PBI es al mismo tiempo una porción de todos los ingresos de la economía. Si el gobierno redistribuye una porción fija de todos los ingresos bajo la forma de transferencias, el valor de esas transferencias se incrementará cuando el valor de todos los ingresos (PBI) aumente. Un incremento en la producción de bienes y servicios privados (es decir un acrecentamiento en el PBI), combinado con una porción fija del PBI asignado transferencias, permitirá un aumento en el valor real de dichas transferencias. Si una porción constante de la población vive del ingreso de esas transferencias, los beneficiarios percibirán un incremento en sus ingresos a la par de aquellos que perciben ingresos del sector privado. En tal sentido el crecimiento económico agrega recursos al sector público. Para aquellos que dependen de transferencias, sin embargo, sus ingresos con relación a los del sector privado no han mejorado. A fin de que ello ocurra, deben aumentar las transferencias provenientes del PBI implicando un incremento en el índice impuestos/ PBI.

En adición a las transferencias sociales, los recursos tributarios se utilizan para contratar fuerza de trabajo y capital para producir servicios y bienes públicos. Los aumentos de la productividad en el sector privado se comparten entre trabajo y capital bajo la forma de mayores sueldos y salarios, rentas y ganancias. El sector público produce primariamente, servicios trabajo-intensivos, como los de salud y educación. A medida que la productividad se eleva en el sector privado, y aumentan asimismo los sueldos y salarios, lo cual a su vez se ve reflejado en un

incremento de la recaudación impositiva, también lo hacen los sueldos y salarios del sector público. Lo que se gana con el incremento de la recaudación, se gasta en los aumentos salariales. A pesar del incremento de la recaudación, el gobierno ya no puede utilizar un mayor número de horas-persona.

Visto desde otro ángulo, cualquier índice de impuestos en relación al PBI significa que el gobierno podrá disponer de una porción constante de fuerza de trabajo y capital sobre el total de la economía. Siempre que la relación entre los salarios del sector público y privado permanezca igual, esto ocurrirá así sea cual fuere el nivel de ingresos de la economía.

El crecimiento en Suecia, de la misma forma que en muchos países europeos, ha sido *job-less* (no ha generado nuevo empleo). El total de horas trabajadas en la economía sueca es la misma hoy que en 1965. Esto es así a pesar del impresionante incremento en el PBI real, a pesar del incremento en la población y a pesar del incremento de aquellos que se han incorporado al mercado de trabajo (en especial las mujeres). El crecimiento del número de empleados ha sido compensado por la reducción de la jornada laboral por empleado, una reducción debida a largas vacaciones, jubilaciones más tempranas, mayor ausencia en el trabajo, etc.

Bajo supuestos realistas (el número agregado de horas trabajadas en la economía es constante; el crecimiento económico deriva esencialmente del incremento de la productividad en el sector privado; el gobierno obtiene una porción constante de PBI vía impuestos, los salarios del sector público son equiparables a los del sector privado, y el gobierno esencialmente produce servicios basados en el uso de mano de obra no sujetos a mejoras de productividad), el incremento del PBI no contribuye en nada a incrementar la capacidad del gobierno de proveer servicios públicos. Sólo cuando el crecimiento económico moviliza un suministro adicional de recursos en la economía como un todo, el crecimiento económico aporta más recursos al sector público.

En conclusión, el crecimiento económico no ha sido la solución al problema fiscal del estado de bienestar y, probablemente, tampoco lo será en el futuro.

¿PODEMOS HACER MÁS CON LOS MISMOS RECURSOS?

En décadas pasadas, el índice impuestos/PBI, obviamente, no fue constante. Mayores recursos fueron destinados al sector público a través del incremento de este índice. Entre 1960 y 2000, los recursos reales (en términos del número de horas trabajadas, insumos intermedios, uso de capital) para la producción de servicios públicos, se incrementó en un valor estimado de 186 por ciento. Estos recursos comprenden hoy al 30 por ciento de la economía en su conjunto. A primera vista este incremento debería ser suficiente para satisfacer cualquier demanda razonable de servicios públicos.

Pero probablemente no lo hará. El futuro está colmado de demandas de carácter público que requerirán más recursos si pretenden ser satisfechas: la provisión pública de asistencia a la tercera edad y cuidado de la salud, educación extendida, inversión pública en infraestructura, investigación, seguridad pública, un medioambiente sustentable...y la lista continúa.

En el sector privado, los recursos son asignados a través del tiempo de formas crecientemente productivas. Las mejoras en la productividad han sido especialmente rápidas en la agricultura y en la manufactura. En el sector de servicios, los incrementos en la productividad han sido más lentos pero, no obstante, positivos.

En comparación con el sector privado, la productividad del sector público ha quedado muy rezagada. De hecho ha habido una disminución en la productividad del sector. El volumen total de servicios públicos (la cantidad de horas de enseñanza, la cantidad de niños en guarderías maternas, el número de visitas a hospitales y de operaciones, el número de unidades militares, de decisiones por parte de las cortes de justicia y de crímenes resueltos, etc) ha crecido, si bien en forma más lenta. Durante la década del sesenta el volumen pudo haber crecido en un 13 por ciento, en los setenta en un 18 por ciento, en los ochenta en un 12 por ciento, mientras que durante los noventa probablemente no hubo crecimiento. Una gruesa estimación afirma que desde 1960 hasta 2000, el volumen de servicios públicos se incrementó en un 50 por ciento, mientras

que los recursos disponibles se incrementaron en un 186 por ciento. Esto implica una productividad decreciente de un 1.6 por ciento anual. Cada año, la producción de una unidad típica de producto en el servicio público demandó un promedio un 1.6 por ciento de costo adicional en recursos reales (costos deflacionados por el índice de precios de los insumos para el sector público). A través del tiempo esto se ha ido convirtiendo en un problema importante.

A pesar del gran número de estudios realizados acerca del desarrollo de la productividad en el sector público sueco¹, no se conoce mucho acerca del por qué de esta declinación en la productividad. Una explicación es que los incrementos en la calidad no son tomados debidamente en cuenta en las mediciones de producto. El ajuste más importante tomado en cuenta con relación a la calidad es el cambio en la composición de diversos servicios (desde baja a alta calidad y viceversa). Además, los servicios individuales muestran poca o casi ninguna mejora, incluyendo algunos de calidad decreciente. Existen excepciones, la más importante de las cuales es la del servicio de salud, donde la calidad ha mejorado marcadamente, especialmente en los últimos años. Reconsiderar cambios en la calidad, sin embargo, no ayuda al financiamiento de los servicios. Inclusive si la calidad de los servicios crece, el costo unitario de los servicios se eleva y esto significa que, con una oferta fija de recursos reales disponibles en el sector público, menos personas serán beneficiadas.

Siempre estarán aquellos que aduzcan que el sector público es tan ineficiente que los problemas de financiamiento, tanto presentes como futuros, pueden ser rápidamente resueltos a través de una profunda revisión y reorganización. Hasta que se presenten planes realistas para llevar a cabo tal reorganización y estos reciban aprobación política, el escenario más probable es de continuidad en los incrementos de los costos unitarios o, en el mejor de los casos, costos unitarios constantes.

¿PODEMOS PRIORIZAR MEJOR LOS SERVICIOS?

Una manera de escapar al *impasse* (que ha comenzado a incorporarse en la discusión pública) es priorizar mejor los servicios.

Los pagos vía transferencias a individuos (tales como pensiones, pagos por enfermedad y beneficios de desempleo) constituyen una sustancial parte del gasto público, que se ha incrementado de manera notoria. Luego de su jubilación en 1960, un típico trabajador industrial recibía el 25 por ciento de su salario como pensión pública. Al retirarse en 1985, un trabajador equivalente recibía un 75 por ciento como pensión. A pesar de este gran incremento, los pagos en transferencias han contribuido menos de lo que aparentan al incremento general del gasto público. Esto se debe a que crecientemente las transferencias están sujetas a impuestos como cualquier otra forma de ingreso. Como porción del PBI, las transferencias netas recapturadas a través del impuesto se incrementaron entre 1960 y 2000 de un 10 a un 13 por ciento. Durante el mismo período, el consumo de los servicios públicos se incrementó de un 16 a un 27 por ciento del PBI.

En 1970, las inversiones públicas estuvieron cerca del 5 por ciento del PBI. Con posterioridad, esta relación se ha reducido a la mitad y actualmente se halla debajo del 3 por ciento.

En efecto, se ha dado prioridad a la provisión de servicios públicos a costa tanto de transferencias a individuos como de inversiones públicas. Con excepción de los años en que los beneficios por desempleo eran excepcionalmente altos, a principios de la recesión de los años noventa, el índice de pago por transferencia al PBI ha caído desde los ochenta, y ello a pesar de un incremento de las personas que viven de ingresos por transferencias. En otras palabras, los ingresos de aquellos que dependen de transferencias de todo tipo se han "devaluado" en relación al ingreso de la población económicamente activa. Los pagos por transferencias devengados per cápita por un desempleado se incrementaron en un 8.5 por ciento en términos reales durante los noventa. Esto fue la mitad del incremento en salarios reales durante el mismo período.

En un discurso a fines de 2003 el primer ministro observó que, si tuviéramos que elegir, seguramente elegiríamos servicios públicos en lugar de transferencias sociales. Lo que no dijo el

¹ Una síntesis es presentada en Murray 1996.

ministro es que esta elección de prioridades ya se había llevado a cabo.

¿CUÁLES SON LAS OPCIONES?

Considerando la evidencia presentada previamente, tenemos un panorama del estado de bienestar sueco al final del camino. Futuros desarrollos parecen estar fuera de la cuestión. Sin embargo, muchos servicios provistos públicamente son de una índole tal que la gente los demanda en una proporción mayor a medida que sus ingresos aumentan. A medida que los ingresos per capita han crecido, la tendencia en todos los países industrializados ha consistido en destinar mayores gastos a servicios públicos (especialmente, para el cuidado de la salud).

¿Cuáles son las opciones?. En líneas generales son las siguientes:

- Lograr que la producción de servicios públicos sea más eficiente.
- Incrementar más aún los impuestos.
- Conseguir que la gente vuelva a trabajar.
- Incrementar la inmigración.
- Privatizar los servicios públicos y/o los seguros sociales.
- Lograr que la gente pague por sus servicios y seguros sociales.

Uno no debe perder las esperanzas de racionalizar el sector público. Ciertamente hay ineficiencias que deben atenderse; pero es probable que esta primera opción no será de mucha ayuda. En el mejor de los casos, poner el énfasis en la eficiencia del sector público ayudará a mantener los costos bajo control. Es posible que el costo unitario de los servicios continuará creciendo por motivos difíciles de precisar. Los costos unitarios también están creciendo en la prestación de servicios privados, debido a la demanda por mayor calidad. Los estándares de las habitaciones de hotel serán adoptados por las salas de hospital e incluso por las prisiones. La ciencia continuará la producción de nuevos tratamientos, mejores prácticas para la rehabilitación de criminales y nuevos métodos de enseñanza para la juventud. Y esta nueva forma de hacer las cosas será ciertamente más costosa de lo que es hoy.

¿Qué lugar queda para nuevos aumentos de impuestos? Probablemente no demasiado. La gente valora el ocio tal vez más que otra cosa. A medida que se elevan sus ingresos, el valor relativo de una hora de ocio aumentará en relación con el ingreso proveniente de una hora de trabajo. Los altos impuestos a las ganancias obtenidas han volcado el *trade-off* todavía más allá, a favor del ocio. Un mayor incremento de los impuestos reducirá las horas laborales agregadas. Una excepción potencial a esta opción es incrementar los impuestos sobre la contaminación o las actividades que dañan el medioambiente.

Una tercera opción implica una estrategia opuesta: menores impuestos para otorgar a la gente un incentivo para que vuelva a trabajar. Suecia puede suministrar un interesante laboratorio acerca del efecto de la reducción de impuestos. La brecha impositiva entre Suecia y otros miembros de la UE debería ser reducida debido a problemas de competencia impositiva. Si los impuestos se reducen a un 10 por ciento del PBI, los ingresos fiscales caerían en un quinto. Un recorte tan drástico en los ingresos debería ser acompañado por un recorte de gastos y/o la introducción de tarifas por el uso de servicios públicos y seguro social.

Una combinación de recortes impositivos, reducción de beneficios sociales y el cobro sobre algunos servicios públicos que actualmente son gratuitos, teóricamente deberían inducir a un incremento en la demanda de mano de obra. El efecto de la demanda de mano de obra crecería si los servicios públicos, siendo pagos, se volvieran efectivamente más accesibles y en consecuencia les proveyesen a los clientes más de lo que quieren consumir. Un incremento en la provisión de trabajo expandiría la base impositiva y al mismo tiempo reduciría la necesidad de

subsidios o pagos directos a desempleados. Los subsidios a desempleados y los pagos por enfermedad son actualmente una parte sustancial del gasto dentro del presupuesto público.

Un índice demográfico más favorable de trabajadores que pagan impuestos respecto de sus dependientes podría lograrse mediante una inmigración en gran escala. Esta cuarta opción es muy discutida actualmente. Diez nuevos países acaban de convertirse en miembros de la economía de la UE, y la libertad de tránsito es una de las metas de la Unión. De todas formas, una mayor inmigración es, en el mejor de los casos, una solución temporal. Nuevos inmigrantes demandarán atención en salud, educación y seguro social, al igual que todos los demás.

Si estas cuatro opciones fueran descartadas o resultaran inadecuadas, quedarían sólo dos opciones fuertemente vinculadas pero distintas entre sí. Privatizar significa dejar de hacerse cargo de las tareas del sector público. En vez de ser financiadas públicamente mediante impuestos, los servicios serían pagados por aquellos que los consumen al igual que cualquier otro producto o servicio en el mercado. Un ejemplo de privatización sería dejar de financiar guarderías para niños y disponer que los padres adquieran privadamente los servicios de cuidado de sus hijos.

Una opción parecida es cobrar por los servicios públicos y el seguro social. La diferencia entre las dos opciones es que en este último caso la producción del servicio seguiría en manos del sector público. Esto significa que el diseño de la prestación, el nivel de calidad, los canales de distribución, y los principios de fijación de precios y racionamiento seguirán a disposición del sector público y sus jefes, los políticos. Por otra parte, la privatización no debe significar una completa pérdida del control público; puede ser combinada con la regulación de los productores y del mercado. Ambas opciones crean oportunidades para firmas privadas. En el caso de la provisión pública y cobro de tarifas a usuarios, las firmas privadas pueden competir si el precio está a la par de sus costos. Ambas opciones estimulan comparaciones entre proveedores públicos y privados, algo que puede promover eficiencia en el sector público.

Existen argumentos a favor y en contra en cuanto a cobrar por servicios prestados en forma pública, en comparación a una total privatización. A través de los años, el sector público tanto "nacionalizó" el consumo privado como privatizó el consumo público. La atención a los niños, algunos medios de transporte, la educación y muchas otras actividades domésticas fueron nacionalizadas. Los servicios domiciliarios públicos, ciertos modos de transporte, políticas de vivienda, investigación y muchos otros servicios propios de la actividad pública han sido privatizados, ya sea total o parcialmente. Esto forma parte del desarrollo económico. La privatización está teniendo lugar, además de las necesidades financieras que satisface, para dar lugar a los nuevos compromisos públicos y en coyunturas donde el mercado de servicios está lo suficientemente maduro para ser privatizado.

El arancelamiento por el uso de servicios públicos, es una práctica creciente en Suecia. Desde 1970 hasta la actualidad, la porción de costos cubierta por aranceles se duplicó, pasando de un 5 a un 10 por ciento. Si incluimos los gastos por seguro social, los aranceles cubren solamente un 4 por ciento del gasto total del gobierno (excluyendo los pagos de intereses de la deuda pública). La reciente reducción de tarifas que efectuaron los socialdemócratas para servicios de cuidado de la infancia y de la tercera edad, es un gesto que niega la realidad de los problemas fiscales que enfrentará el estado de bienestar en los próximos años.

En conclusión, la más prometedora de las seis opciones es una combinación de las últimas dos: privatización y arancelamiento de los servicios prestados públicamente.

SI NO HACEMOS NADA...

¿Que pasará si la oferta pública no satisface la demanda de salud, educación, protección personal, información, cuidado de los ancianos y así sucesivamente, pero continúa esencialmente ofreciéndolos gratuitamente?. El ingreso de la gente continuará creciendo porque la productividad del sector privado continuará en aumento. La gente gastará sus ingresos en bienes y servicios privados tales como el entretenimiento y los viajes. La demanda por servicios públicos excederá la oferta. Las firmas privadas tendrán dificultad en ofrecer servicios públicos cuando compitan contra servicios públicos gratuitos y un monopolio de facto. El resultado final será un una mala asignación con demasiado consumo privado y muy poco consumo de servicios estatales de bienestar.

Será necesaria la racionalización de los servicios públicos. Ello promoverá el surgimiento de algunos sustitutos privados para satisfacer la demanda insatisfecha, pero ello va a ser puntual. En algunas áreas esto ya está ocurriendo. Las fuerzas de seguridad privadas sustituyen la vigilancia policial en gran medida (las fuerzas de seguridad privada, actualmente, superan en número a las policiales) y las compañías de seguros privadas aumentan los esquemas de pensión pública, pagos por enfermedad y seguro por discapacidad.

En los servicios de salud y otros relacionados, el consumo financiado por medios privados constituye el 17 por ciento del total. Principalmente, estos son servicios provistos por fisioterapeutas, psicoterapeutas y clínicas; servicios que complementan a los provistos públicamente. El acceso a estos servicios privados no ha conducido a Suecia a consumir tantos servicios de salud como los que existen en EEUU y Suiza. En Australia, Holanda, Bélgica, Francia, Canadá y Austria el consumo de servicios de salud per cápita excede al de Suecia. En estos países el cuidado de salud financiado privadamente es de alrededor del 30 por ciento del total. La fuerte dependencia de la financiación vía impuestos impone un límite al total del consumo sueco de servicios de salud.

ARANCELANDO LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Generalmente se dice que los servicios del estado de bienestar deben ser provistos públicamente porque el mercado privado no los puede suministrar en forma eficiente. Ello se debe a que una larga lista de servicios es ofrecida públicamente. Las ineficiencias inherentes a la provisión pública financiada vía impuestos, están superadas por ineficiencias inherentes a la provisión privada del mercado. Sin embargo, si la provisión pública es rechazada debido a límites financieros (los impuestos no pueden ser aumentados) la elección ya no es entre provisión privada o pública, sino entre provisión o no provisión. Estas son malas noticias.

La buena noticia es que la mayoría de estos servicios tienen las mismas características que los servicios ofrecidos de forma privada. El cuidado de la salud, de ancianos y de niños sumado a la educación (que colectivamente constituyen las tres cuartas partes de los servicios provistos por el sector público) son consumidos individualmente y muestran altos costos marginales. Es posible cobrarles a los usuarios por estos servicios. Es cierto que estos pueden todavía padecer de asimetrías de información, economías externas, economías de escala, etc. ¿Pero cuál es la alternativa?. La única alternativa es, lisa y llanamente, la privatización. En ese caso, cobrar por los servicios públicos puede ser preferible; sin embargo, esto debe ser investigado caso por caso.

Otra buena noticia es que las asimetrías de información, economías externas, y otras variables pueden no pesar tan fuertemente como lo hicieron en el pasado. Los ciudadanos en sociedades modernas están bien educados, informados y en posesión de recursos que les permiten tomar costosas decisiones. Dado el alto nivel en que estos servicios son consumidos en las sociedades modernas, existen pocos beneficios externos resultantes de consumir estos servicios en el margen. Y los mercados ya han comenzado a emerger en áreas fronterizas con el estado de bienestar.

Al tomar en cuenta que la mayoría de los servicios provistos públicamente también pueden ser ofrecidos privadamente, se plantea la cuestión de ¿por qué son provistos públicamente, especialmente dados los considerables costos de financiación vía impuestos y tomando además en cuenta las ineficiencias burocráticas? Una segunda línea argumental, que es el motivo determinante en los estados de bienestar modernos en favor de la oferta pública de servicios, es su contribución a la equidad distributiva del ingreso. Este es tal vez un argumento aún más fuerte contra la privatización o el cobro de estos servicios que las ineficiencias del mercado privado.

Todavía una mejor noticia es que el efecto igualizador de la oferta pública ha disminuido a medida que la oferta de esos servicios se ha incrementado a lo largo de las décadas recientes, y el consumo se ha difundido en todas las escalas de ingresos. Los impuestos y las transferencias en dinero reducen las desigualdades en el ingreso del mercado antes de impuestos, en un 60 por ciento (medido por el coeficiente Gini). En el caso de Suecia, el consumo de servicios de salud, cuidado de los niños y de los ancianos, además de todas las formas de educación, reducen la desigualdad de ingresos, pero solamente en un 8 por ciento. La razón de tan modesto impacto es

que los servicios públicos agregan una cantidad aproximadamente igual al ingreso real disponible en todas las escalas de ingresos. La adición al ingreso disponible fluctúa entre un 18 por ciento de incremento entre los obreros manuales de baja calificación al 14 por ciento entre los trabajadores más profesionalizados.

Para muchos servicios públicos, el consumo per capita entre los hogares de altos ingresos excede actualmente el de los hogares de menores ingresos. Esto es así, por ejemplo, en el caso de la educación superior, cuidado de los niños y uso de carreteras públicas. Cada año, gracias a los préstamos a estudiantes y el sistema de beneficios, las mujeres altamente formadas, reciben un subsidio de aproximadamente 700 millones de coronas, y cada año, el grupo de hombres pobremente educados subsidia al sistema con alrededor de 350 millones de coronas.

A pesar de ello, pueden existir necesidades de mérito para el subsidio de ciertos servicios, como por ejemplo darle a los jóvenes una educación adecuada. Las necesidades de mérito, equidad en el ingreso y la eficiencia son aspectos que requieren ser considerados caso por caso cuando se privatiza o se diseñan sistemas arancelados de servicios públicos.

El impacto sobre la eficiencia y la distribución del ingreso resultante de la privatización de ciertos servicios y el cargo por el suministro de ciertos servicios públicos depende de qué servicios son privatizados y sujetos a arancelamiento y en base a cómo se diseñan los sistemas de cobro.

Los aranceles pueden ser diseñados de varias formas: tarifas duales (*two-part tariffs*), derechos de suscripción, aranceles de seguros, aranceles por consumo inicial seguido por su provisión gratuita, servicios gratuitos por debajo de un umbral seguidos por arancelamiento total y cargos que se incrementan por el ingreso del hogar. Estos cargos o aranceles debieran ser diseñados no solamente tomando en cuenta el carácter específico del servicio, el peso que se les adjudica a las necesidades de mérito, la igualdad del ingreso y eficiencia en la provisión; el diseño de estos aranceles también debería considerar el rol que tiene un servicio específico en la canasta de consumo doméstico y la sensibilidad del consumo a los incrementos de precios.

Ejemplos de las conclusiones generales serían los siguientes:

- Desde la perspectiva de la maximización de la eficiencia, los aranceles deberán corresponder a costos marginales.
- Desde una perspectiva orientada al costo-beneficio, teniendo en cuenta los costos hundidos del financiamiento vía impuestos, podrían justificarse aranceles que excedan los costos marginales.
- Debido al problema de *free-riders*, los cargos en el cuidado de la salud deberían implementarse principalmente como primas de seguros mandatorias.
- Un sistema de igualación de cargos por servicio debería permitir un consumo básico gratuito hasta un techo; a partir de allí los aranceles crecerían a medida que crece el consumo adicional. La aplicación de este principio permitiría, por ejemplo, disponer de acceso gratuito a la educación inclusive hasta el nivel de un graduado pre-universitario y cargos por aranceles por encima de ese nivel. Todos los ciudadanos podrían recibir un derecho a una cierta cantidad de eventos culturales luego de los cuales deberán pagar. En los esquemas de seguro social, tales como el cuidado de la salud, la responsabilidad personal por esos costos podría incrementarse a la par del ingreso.

¿QUÉ SIGUE?

Tomará cierto tiempo hasta que las realidades permeen el debate público y se lo acepte en forma general. Varios partidos políticos suecos (por no decir todos) construyen sus identidades, ideologías y política cotidiana práctica a través de propuestas para expandir el estado de bienestar. Sería una dura prueba para ellos admitir que el desarrollo de un estado de bienestar de la forma tradicional ha llegado a su fin y que incluso será difícil mantener el actual nivel de compromisos de servicio.

Es común a todos los partidos políticos –de izquierda a derecha– la dificultad en comprender que el crecimiento económico no ayuda a financiar los servicios de bienestar. Comprender esto implica una perspectiva de largo plazo; en el corto plazo, la gente se ve engañada por el aluvión de

ingresos tributarios que se produce en tiempos de boom económico. En cambio no alcanzan a prever la marea baja en materia de balance fiscal, ya que los empleados públicos demandan incrementos salariales a la par de sus contrapartes privadas.

Un argumento estandar de la izquierda contra el arancelamiento de servicios públicos es que la provisión de servicios públicos gratuitos ayuda a igualar la distribución del ingreso. Esto era cierto treinta años atrás, pero ya no lo es. Son los impuestos y los beneficios los que consiguen la igualación de los ingresos. La comprensión de este planteo abre posibilidades para la privatización o arancelamiento de los servicios públicos.

La derecha argumenta que la gente no debería tener que pagar dos veces, primero bajo la forma de impuestos y luego como tarifa. Este argumento pasa por alto el problema que está a la vista: que el estado simplemente no tiene los recursos para desarrollar servicios públicos más allá y que la gente demanda cada vez más y no menos del estado de bienestar a medida que sus ingresos se incrementan.

Es de esperar, a su debido tiempo, que el debate se enfoque en la cuestión más fructífera acerca de si arancelar los servicios públicos es mejor que una simple privatización y de qué modo los aranceles deberán ser diseñados. El diseño no es una cuestión simple y demandará una fuerte investigación caso por caso. Aparte del acercamiento caso por caso, una estrategia en tal sentido debería ser planteada en lugar de tener que resolver efectos ulteriores. Por ejemplo, el arancelamiento de la atención de los ancianos, no puede ser separado del análisis de los esquemas de pensión; la introducción de tarifas para la educación superior no puede ser separada de los programas de financiamiento de préstamos a estudiantes y salarios de los graduados universitarios, y así sucesivamente. Será necesario introducir esquemas de ahorro forzado, a partir de los cuales el consumo individual de servicios pueda ser financiado.

La agenda de la reforma para futuros desarrollos de "la sociedad de bienestar" es larga, aun cuando el estado de bienestar haya llegado a su fin.