

Economía Pública I

Fundamentos
Presupuesto y Gastos

Emilio Albi Ibáñez, José Manuel González-Óramo,
Rosa M. Urbanos e Ignacio Zubiri

**Incluye actividades prácticas adaptadas
a la metodología EEES**



Ariel Economía

4.^a edición renovada

Emilio Albi, José Manuel González-Páramo,
Rosa M. Urbanos e Ignacio Zubiri

Economía Pública I

I. Fundamentos
II. Presupuesto y Gasto

1.^a edición: marzo de 2000
4.^a edición actualizada: septiembre de 2017

© 2000 y 2017: Emilio Albi, José Manuel González-Páramo e Ignacio Zubiri
© 2017: Emilio Albi, José Manuel González-Páramo, Rosa M. Urbanos e Ignacio Zubiri

Derechos exclusivos de edición en español
reservados para todo el mundo:
© 2000 y 2017: Editorial Planeta, S. A.
Avda. Diagonal, 662-664 - 08034 Barcelona
Editorial Ariel es un sello editorial de Planeta, S. A.
www.ariel.es

ISBN: 978-84-344-2682-5
Depósito legal: B. 16.777 - 2017

Impreso en España por
Huertas Industrias Gráficas, S. A.

El papel utilizado para la impresión de este libro
es cien por cien libre de cloro
y está calificado como **papel ecológico**.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (Art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.
Puede contactar con CEDRO a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 91 702 19 70 / 93 272 04 47.

SUMARIO

Presentación

I. FUNDAMENTOS

1. El estudio de la Economía Pública
2. El Sector Público y el presupuesto
3. El porqué de la intervención pública
4. Elección colectiva y comportamiento del Sector Público
5. Federalismo Fiscal

II. GASTO PÚBLICO

6. Gasto Público: eficacia, eficiencia y equidad
7. Análisis coste-beneficio
8. El gasto público en el Estado del Bienestar (I): gastos sociales
9. El gasto público en el Estado del Bienestar (II): prestaciones económicas

Bibliografía

Soluciones a los ejercicios

CAPÍTULO 1

EL ESTUDIO DE LA ECONOMÍA PÚBLICA

A lo largo del siglo XX, el crecimiento de la presencia del Sector Público en la economía ha sido espectacular. En los países desarrollados, el peso del gasto público se ha multiplicado por cinco, hasta alcanzar en promedio casi el 50 % del PIB.

De este total, cerca del 60 % es gasto social: pensiones, ayudas al desempleo, educación, sanidad, vivienda y otros servicios sociales. España ha seguido una pauta similar, aunque debido al escaso desarrollo del gasto social en la dictadura franquista, durante muchos años el gasto se situó muy por debajo del de los países más avanzados. Así, por ejemplo, al final del franquismo en 1975, el gasto público en España era menos del 70 % del promedio de la OCDE y apenas llegaba al 55 % del de la actual eurozona. En cambio, el gasto en España actualmente se sitúa por encima del promedio de la OCDE, y supera ligeramente el 90 % del de la eurozona.

Si en vez del gasto, miramos el personal al servicio de la Administración Pública, las cosas son similares. En 1975, en España trabajaba para el Sector Público menos del 7 % de la población. Cuarenta años más tarde, el porcentaje de los trabajadores públicos se ha más que duplicado, equiparándose al que existe tanto en el promedio de la OCDE como en la eurozona.

Estas cifras muestran la importancia e interés del campo de estudio de la Economía Pública. También ayudan a comprender las razones de la atención que los economistas están mostrando recientemente por los temas de las Haciendas Públicas. En el caso particular de España y del resto de países integrados en la Unión Económica y Monetaria (UEM), el papel de la Hacienda Pública nacional cobra especial relevancia. Puesto que la política monetaria está básicamente en manos del Banco Central Europeo, los principales instrumentos de intervención en la economía de los que disponen los respectivos gobiernos se corresponden —además de con políticas regulatorias— con las políticas de ingresos y gastos públicos.

En este capítulo vamos a presentar qué es la Economía Pública, los enfo-

ques de trabajo del hacendista y los temas más actuales de la investigación en esta materia.

1. La Economía Pública

1.1. EL CONTENIDO DE LA ECONOMÍA PÚBLICA

La Economía Pública estudia la *intervención* que la autoridad pública efectúa en una economía de mercado, fundamentalmente a través de los *ingresos y gastos públicos*. Trata, por tanto, de las intervenciones públicas que se llevan a cabo con ingresos y gastos, de los presupuestos donde se recogen tales gastos e ingresos, de los posibles déficits presupuestarios y de la forma de financiarlos. También considera cuál es el papel del Sector Público en una economía de mercado moderna, cómo se comportan las Administraciones Públicas y cómo se toman las decisiones públicas. Paralelamente, investiga los efectos económicos y las repercusiones distributivas de esas actuaciones públicas en el sector privado de la economía.

Las intervenciones públicas pueden ser muy diversas. Este libro no trata directamente, por ejemplo, de la regulación laboral o de la del sistema financiero. Para delimitar nuestro campo de estudio concentraremos la atención en los ingresos y gastos públicos

- del Estado,
- de las Entidades Territoriales (en España: Comunidades Autónomas, provincias y municipios), y
- del Sistema de Seguridad Social,

o sea, en los presupuestos de las Administraciones Públicas.

Esto no quiere decir, sin embargo, que la Economía Pública se aplique exclusivamente a los ingresos y gastos públicos. Un buen ejemplo es el del tratamiento público de un problema de contaminación. Para intentar resolverlo se puede usar la imposición o el gasto público, o se puede regular directamente la actividad contaminante. Los instrumentos de intervención son diversos, pero la Economía Pública influye en su diseño y aplicación. Por otro lado, las Administraciones Públicas sólo son una parte, aunque muy importante, de un Sector Público moderno; las empresas públicas —el otro componente del Sector Público— también se integran en el estudio de la Economía Pública.

1.2. LA EFICIENCIA Y LA EQUIDAD COMO OBJETIVOS ESENCIALES DE LA ECONOMÍA PÚBLICA

Los ingresos y gastos públicos implican flujos de dinero, pero a la Economía Pública no le interesa básicamente el medio con que se realizan tales ingresos y gastos. La Economía Pública estudia la elección, puesta en práctica y efectos económicos de los ingresos y gastos públicos o, de una manera más general, de buena parte de las intervenciones públicas, según unos criterios básicos de *eficiencia* y *equidad*. Estos criterios responden a dos grandes *objetivos* de los Sectores Públicos actuales:

- a) lograr una *asignación eficiente* de los recursos que conduzca a un *crecimiento económico* equilibrado, y
- b) *redistribuir* la renta y la riqueza de un país.

Los ingresos públicos detraen recursos del sector privado de la economía, de las empresas públicas o del resto del mundo, para usarlos en la actividad hacendística o para transferirlos a través de esa misma actividad. Los impuestos, por ejemplo, reducen, en principio, los recursos que pueden utilizar privadamente los individuos o las empresas. Así se liberan los recursos que se han de usar, por ejemplo, en la construcción de carreteras o en ofrecer los servicios del sistema judicial. O se logran los recursos que los pensionistas y los parados usarán, haciendo su propia elección de gasto, al recibir la transferencia que constituye la pensión pública de jubilación o el seguro de desempleo. Un tema de especial interés para la Economía Pública es ese *trasvase de recursos*, y no necesariamente los flujos financieros que se producen.

El trabajo hacendístico se dirige a investigar la eficiencia económica de esos trasvases de recursos, a comprobar si con la detracción de recursos que se realiza se reduce indebidamente el bienestar económico individual o si se disminuye la oferta de trabajo, de ahorro, o la aceptación de riesgos empresariales (en definitiva, la oferta de recursos económicos). La investigación también se extiende, desde el punto de vista básico de la eficiencia, al «hasta qué punto» hay que producir los trasvases de recursos que forman la actividad pública, y al «en qué» y al «cómo» se usan esos recursos —la elección colectiva del tamaño del Sector Público, del propio gasto público y de su eficiencia—. Todos éstos son temas que se contemplan por la Economía Pública desde el punto de vista central de la eficiencia económica, en el marco político e institucional de un Estado democrático.

Pero, al mismo tiempo, la Economía Pública contempla el tema de la distribución entre los ciudadanos de un país de esa detracción de recursos y de quiénes resultan beneficiarios de la actuación pública; de cómo se reparte el coste de la actividad hacendística y sobre quién incide verdaderamente, al igual

que los beneficios de esa actuación. Estos temas se refieren a la equidad, o «justicia», con que se realizan las actuaciones públicas y, en definitiva, al grado de redistribución de los recursos —representados por la renta y la riqueza— que se pretende conseguir en la sociedad.

Con estos comentarios no pretendemos indicar que no nos interesen, por ejemplo, los efectos financieros de un déficit presupuestario o de la deuda pública que se emita para financiarlo. O que un objetivo importante de la actividad pública no sea el logro de la estabilidad macroeconómica y del pleno empleo. Hoy los Sectores Públicos son grandes, su contribución directa a la demanda final (consumo final e inversión de las Administraciones Públicas) supera el 20 % del PIB en los países de la Unión Económica y Monetaria, y su impacto indirecto a través de la renta disponible de los agentes privados se concreta en unos gastos de transferencia y una presión fiscal que en estos países se sitúan con frecuencia por encima del 25 y el 40 % del PIB, respectivamente. Junto a esta constatación de hecho —los gobiernos tienen hoy una dimensión que les permite afectar a los grandes agregados macroeconómicos—, parece también poco cuestionable que el Sector Público, en un marco definido por la existencia de ciclos económicos, de racionamiento de crédito y de desempleo debido a rigideces de precios y salarios, puede desarrollar *funciones macroeconómicas*, tanto de tipo estabilizador a corto plazo como orientadas a aumentar el potencial de crecimiento económico a largo plazo.

Simplemente queremos decir que los temas esenciales de la Economía Pública se refieren a la eficiencia económica y a la equidad de la actuación pública, y que en ellos nos concentraremos. A la vez nos fijaremos esencialmente en los ingresos y gastos públicos dentro del total de posibles intervenciones públicas. Esa dedicación especial no implica, sin embargo, que la Economía Pública renuncie al estudio e investigación de determinados aspectos financieros o macroeconómicos, como no renuncia al análisis de ciertas intervenciones públicas que no se realizan a través del proceso de ingreso-gasto (recuérdese el punto de los diversos instrumentos públicos utilizados para resolver problemas de contaminación).

1.3. LAS PREGUNTAS A CONTESTAR

La Economía Pública nos ofrece un análisis económico de la actuación pública en una economía de mercado que ayuda a dar respuesta a preguntas tan esenciales de una sociedad moderna como las siguientes:

- 1) ¿Cuál es la justificación de la intervención pública en una economía de mercado?
- 2) Si consideramos que la actividad pública es el resultado de procesos

- políticos, ¿cómo hay que organizar esos procesos con eficiencia y equidad dentro de un marco de libertad?
- 3) ¿Cómo se comportan los sectores públicos? ¿Puede ese comportamiento perjudicar a los ciudadanos, a pesar de que una intervención pública esté justificada?
 - 4) ¿Amenazan los ingresos públicos a la eficiencia y al crecimiento de la economía? ¿La presupuestación y la ejecución del gasto público responden al criterio de eficiencia económica? ¿Se distribuyen equitativamente los recursos públicos?
 - 5) ¿En qué nivel de gobierno —central, autonómico o local— se ha de desarrollar una actuación pública? ¿Cómo hay que financiar ese nivel de gobierno?
 - 6) Dado que las economías están abiertas al exterior, ¿qué efectos internacionales hay que tener en cuenta al programar las actuaciones hacendísticas?
 - 7) ¿Cómo afecta la actividad pública, y la posible existencia de déficit público y su financiación, a la estabilidad de la economía y al pleno empleo de los recursos?

En este libro no se ofrecen contestaciones definitivas a estas preguntas de tanto calado, pero sí se explica el contenido científico de la Economía Pública con el que la reflexión sobre esos temas puede resultar ordenada por argumentos económicos adecuados. La filosofía social, la visión de la naturaleza humana y la historia son otros componentes de cualquier respuesta sensata a los grandes temas de las Haciendas Públicas.

Los temas hacendísticos, aparte de su propio contenido técnico, casi siempre dan lugar a amplias controversias sociales; se insertan de hecho en el marco político del momento. Por citar un par de casos a este respecto, es evidente el contenido político de temas tales como el del papel del Estado en la sociedad actual o el del grado de redistribución a efectuar. A la vez hay que añadir que el estudioso de la Economía Pública necesitará de otros conocimientos complementarios a los económicos como, por ejemplo, los jurídicos. Piénsese en la legislación tributaria o en la necesidad de conocer el marco institucional en el que se mueve una Hacienda Pública: desde la Constitución de la nación hasta, por ejemplo, la normativa municipal apropiada. La capacidad de *coacción* que tiene el Estado, presente en buena parte de la actividad pública, requiere de la regulación legal; esto resulta claro al menos desde Montesquieu y su organización del Estado con arreglo al principio de separación de poderes entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial (*Del espíritu de las leyes*, 1748). De hecho, esta capacidad legal de coacción, y que seamos obligatoriamente miembros de una comunidad política son ventajas apreciables de lo público frente a las soluciones de mercado en diversos asuntos so-

ciales y económicos. Sin embargo, esta *variedad de aspectos* de la actividad pública no debe llevarnos a la confusión, ni a pretender ser a la vez economistas, juristas y especialistas en ciencia política. Una división del trabajo adecuada nos lleva en este libro a considerar, fundamentalmente, el estudio económico del Sector Público.

1.4. ¿QUÉ ES LA ECONOMÍA PÚBLICA?

Hay que centrarse en la idea de que la Economía Pública es *Economía* sustantiva del *Sector Público*, aunque integre necesariamente conceptos *filosóficos, políticos y jurídicos* de la actualidad y requiera el apoyo de *técnicas cuantitativas* diversas, como la econometría y la contabilidad. La teoría y la práctica de la Economía Pública forman parte del tronco común de la Economía como ciencia social. La Economía como ciencia es única, si bien en el área de la Economía Pública se centra en la *adopción de decisiones colectivas sin la ayuda del mercado*, en la *actividad de las Administraciones Públicas* y en su *financiación*. Estos temas, contemplados desde los prismas de la *eficiencia* y de la *equidad*, dotan de sustantividad a la Economía Pública, aunque no limitan su contenido.

2. Los enfoques de la Economía Pública

2.1. TEORÍA POSITIVA Y NORMATIVA DE LA ECONOMÍA PÚBLICA

El economista, en su investigación, ha de distinguir entre el trabajo de carácter «positivo» y el que tiene carácter «normativo», aunque no siempre es fácil efectuar tal distinción. De una manera general podemos indicar que una proposición científica «positiva» es la que se refiere a «lo que es»; la ciencia positiva estudia el «ser» de los temas considerados. Una ciencia «normativa» se ocupa del «deber ser», de las propuestas para alcanzar un fin.

Ambos enfoques coexisten en la Economía Pública. El hacendista, al realizar trabajo «positivo», intentará explicar teóricamente y con su investigación empírica *el funcionamiento* del Sector Público. Con su trabajo «normativo» ofrecerá recomendaciones para poder *elegir* las políticas públicas más adecuadas que se puedan adoptar en una situación dada, o, en otras palabras, analizará los objetivos previstos y propondrá los medios para alcanzarlos en el contexto de unas restricciones existentes. Los dos enfoques se complementan. La Economía positiva resulta necesaria para la normativa, ya que si hay que recomendar un curso de acción parece necesario conocer los efectos probables de todas las alternativas; la Economía normativa, por su lado, es una buena guía

para la investigación positiva al subrayar los temas en que necesitamos un conocimiento teórico y empírico mayor.

Unos ejemplos nos ayudarán a comprender la distinción. Si pasamos revista a las importantes preguntas que una sociedad actual plantea y que la Economía Pública ayuda a contestar (véase el apartado anterior «Las preguntas a contestar»), veremos que las cuestiones 1, 2 y 5 tienen un claro tinte normativo, mientras que las restantes requieren de un enfoque investigador fundamentalmente positivo, aunque, insistimos, la separación de enfoques no es nítida a menudo.

Tomemos otro ejemplo: el del papel del economista como asesor de un gobierno sobre la política tributaria, en su trabajo, digamos, de funcionario del Ministerio de Hacienda. El hacendista tiene una obligación profesional preferente en este contexto: mostrar cómo la teoría positiva de la imposición y los resultados del análisis empírico en este campo pueden servir para elegir entre políticas impositivas diferentes. Lo mismo se puede decir respecto al análisis del gasto. El experto en Economía Pública tiene en su bagaje profesional un pequeño arsenal de análisis económicos positivos de la imposición, o del gasto, que son útiles para ese fin y que forman una parte sustancial de la Economía Pública.

En paralelo a este papel de determinar «lo que es» con el análisis positivo, el hacendista también es capaz de ayudar a elegir la «mejor» política de gasto o de impuestos que se puede desarrollar en un contexto determinado. En este campo normativo los criterios en juego son necesariamente variados y el economista en su labor de asesoramiento deberá combinarlos e intentar valorarlos. De ahí que a veces se diga que la economía normativa es más un arte que una ciencia.

A pesar de la necesidad de usar criterios diversos en la Economía Pública, el hacendista utiliza unos *criterios básicos* en sus análisis —*eficiencia* y *equidad*— que constituyen el eje esencial de la Economía Pública que presentamos en este libro. Las recomendaciones normativas del hacendista se formulan habitualmente con el respaldo de la Economía del Bienestar (véase el capítulo 3), aunque existen otras formulaciones teóricas como la de la Teoría normativa de la Elección Colectiva (capítulo 4), al igual que el estudio positivo del Sector Público se desarrolla aplicando la Teoría microeconómica a los temas públicos.

3. Los temas actuales de la Economía Pública

3.1. LA ESPECIALIZACIÓN ELEGIDA

La Economía Pública es un área científica con una evolución reciente muy brillante. Creemos que el catalizador fundamental de esta expansión ha

radicado en la *especialización* temática y en los métodos de trabajo de los hacendistas. Esta especialización ha surgido del convencimiento de atender preferentemente a los aspectos microeconómicos de la política pública (eficiencia y equidad) y con menor importancia a los macroeconómicos.

En cuanto a los métodos de trabajo, un elemento esencial es la creciente utilización del instrumental *matemático* en el análisis teórico, aunque en este libro mantendremos las explicaciones teóricas al nivel adecuado de un manual *intermedio* (no pretendemos ni una introducción al tema ni un curso avanzado). En la vertiente aplicada hay que señalar el fuerte uso de los *métodos econométricos y estadísticos* en la contrastación empírica y en las aplicaciones prácticas.

Parece claro que el hacendista actual ha de ser un buen experto en microeconomía aplicada; un economista atento a la aplicación práctica de sus conocimientos que considere los aspectos institucionales, jurídicos, filosóficos o políticos de la Hacienda Pública como complementarios a su saber principal.

3.2. LOS TEMAS ACTUALES DE LA ECONOMÍA PÚBLICA

En una valoración de conjunto, es indiscutible que la actividad pública ha cosechado logros importantes en diversos frentes: mitigación de la pobreza, redistribución de renta a lo largo del ciclo vital, reducción del riesgo soportado por la sociedad en relación con las inestabilidades del mercado, mayor acceso a servicios básicos para la cohesión social y la acumulación de capital humano, así como integración de individuos marginados o excluidos. Por otra parte, es indudable que la labor del sector público en relación con las infraestructuras ha contribuido de forma importante a la modernización económica y social del país.

Desde comienzos de los años ochenta del siglo XX, sin embargo, en muchos ámbitos se ha venido produciendo un cambio de actitud frente a lo público, en general, y frente al funcionamiento del Estado del Bienestar en particular. En la medida en que la expansión del Sector Público ha servido para corregir fallos del mercado y proporcionar a las economías mejoras en el capital humano y en las infraestructuras, el crecimiento del Sector Público puede haber tenido efectos positivos sobre el crecimiento. De igual forma, el Estado del Bienestar ha permitido igualar oportunidades, reducir la pobreza y evitar tensiones sociales. Pese a ello, sin embargo, la intervención pública no es un bien libre para la sociedad. La redistribución de la renta, el alivio de la pobreza o la provisión de servicios públicos pueden tener dos elementos de coste. Primero, el coste de oportunidad que se asocia a los usos privados alternativos que podrían tener los recursos dedicados a usos públicos. Asimismo, la intervención del gobierno tiende a trastocar las señales de precios, la rentabilidad de

las inversiones, los incentivos a la innovación y, por tanto, el dinamismo económico y el potencial de crecimiento. La evaluación cuantitativa de estos beneficios y costes es difícil, aunque existe alguna evidencia acerca del efecto sobre el crecimiento económico de los principales tipos de gastos e ingresos públicos, así como de las políticas macroeconómicas y otras políticas públicas.

Aunque no debe ignorarse el peso de los componentes ideológicos en el debate, la llamada «crisis del Estado del Bienestar» refleja, sin duda, cierta frustración de las expectativas que estimularon inicialmente la expansión de la actividad pública, y que arranca de la difícil sostenibilidad de sus prestaciones en el actual escenario de lento crecimiento y de madurez demográfica. Un síntoma del agotamiento del modelo es la constatación de que las desigualdades de renta disponible no disminuyeron apreciablemente desde los años ochenta y hasta finales del siglo xx (OCDE, 1998a). A un nivel más profundo, esta crisis es el trasunto de la actuación de tres poderosas fuerzas de cambio sobre las estructuras tradicionales del Estado del Bienestar: la *situación socio-demográfica*, el entorno económico internacional y los costes de eficiencia de la intervención estatal.

La sociedad sobre la que se asientan las estructuras del Estado del Bienestar tiene poco que ver con aquella que lo vio nacer y desarrollarse. En los últimos años hemos vivido acostumbrados a un nivel de desempleo elevado, el crecimiento demográfico se ha estancado como resultado de la baja natalidad y el aumento en la esperanza de vida, el núcleo familiar estable con un perceptor de rentas masculino y la mujer dedicada al trabajo doméstico tiene un peso menguante, la participación laboral de las mujeres jóvenes es elevada, se han extendido las relaciones de empleo temporales y a tiempo parcial, y la inmigración ha alcanzado cotas importantes. A todo lo cual debe añadirse que nuestras sociedades, cada vez más sofisticadas y exigentes, demandan cambios profundos en el modo de producir bienes y servicios públicos. Además de garantías de igualdad de trato y de equidad en el acceso, del Estado se demanda cada vez más un grado de eficiencia aceptable.

Los cambios en el entorno internacional tienen un nombre: *globalización*. Como consecuencia del abaratamiento espectacular del coste de las comunicaciones y del transporte, así como del desmantelamiento de las barreras entre mercados internos e internacionales, se han conmovido muchos parámetros económicos básicos sobre cuya base funcionaba el Estado del Bienestar tradicional. La intensificación de los intercambios de bienes y de los movimientos de capital ha mejorado sin duda la eficiencia en la asignación internacional de los recursos: hoy podemos consumir más, en mayor variedad y a menor coste. En la otra cara de esta moneda nos encontramos, sin embargo, con una serie de imperativos de cambio para el Estado del Bienestar. Los gobiernos están hoy sometidos al escrutinio de los mercados. Las bases impositivas son más móviles que nunca. La desregulación se ha impuesto como

camino para lograr reducciones de costes. En la privatización se han buscado tanto mejoras en la eficiencia del sistema económico como fondos adicionales que compensen en parte las menores recaudaciones. Y en cuanto al gasto público, la globalización ha impuesto nuevas prioridades, marcadas por la necesidad de mantener y potenciar aquellos programas más directamente relacionados con la competitividad (por ejemplo, I+D e infraestructuras), así como de reorientar fondos presupuestarios para atender el nuevo desempleo creado por la globalización y facilitar la recualificación de los trabajadores afectados. En este marco, no es extraño que los gobernantes hayan fijado su atención en el gasto social, en busca de márgenes para atender los nuevos compromisos.

La tercera fuerza de cambio tiene su origen en los *costes crecientes* que causa el desarrollo del Estado del Bienestar y que incluyen, entre otros, las ineficiencias derivadas tanto de un sistema impositivo cada vez más gravoso, como de un defectuoso diseño de los programas de transferencia de rentas, que con frecuencia se han mostrado beligerantes con los incentivos al trabajo, al ahorro y a la asunción de riesgos. La preocupación por los efectos de una intervención pública excesiva sobre el dinamismo económico y la competitividad es creciente, en un contexto internacional de globalización de los mercados.

A comienzos del siglo XXI, el Estado del Bienestar se encuentra abocado a reformas inevitables. La globalización puede exigir recortes de gasto, en la medida que ello permitiría rebajar la presión fiscal. Sin embargo, las cosas no son tan simples. La globalización reclama el abandono de tareas poco justificadas, como la subvención de pérdidas de empresas que operan en sectores competitivos o sin futuro. Pero al mismo tiempo impone a los gobiernos otras, como las políticas activas de empleo, la promoción de actividades de I+D, o la mejora permanente de las infraestructuras de transporte, comunicaciones y medio ambiente. Asimismo, la globalización urge un reacomodo de los programas de pensiones y del seguro de desempleo, reevaluando sus efectos sobre la participación laboral y el ahorro. Pero los márgenes de holgura financiera así logrados podrían ser pequeños al lado del coste de la mayor calidad en los servicios que nuestras sociedades demandan. Sin olvidar nuevas presiones alcistas de gasto provenientes del mercado laboral (gastos de educación en formación continua), o la demanda creciente de servicios dirigidos a atender las demandas de la tercera edad y de las familias que desean compatibilizar el desarrollo de una carrera profesional de ambos cónyuges con la crianza de los hijos.

Que la creciente apertura al exterior deba traer consigo inevitablemente recortes en el peso del sector público es, por tanto, un vaticinio discutible. Y estas dudas vienen abonadas por un hallazgo empírico reciente: son precisamente los países más abiertos al exterior aquellos en los que el peso del Sector Público es mayor. La explicación que a este paradójico resultado se le

ha dado es simple. Los gobiernos ofrecen a la sociedad un seguro frente a la volatilidad del sector privado (Katsimi, 1998). En la medida en que una mayor apertura e integración de los mercados implica una exposición creciente a los riesgos que emanan de las transacciones internacionales, el gasto público (especialmente en los capítulos de sueldos, compras y transferencias a familias) tiende a utilizarse en mayor grado para ofrecer *seguro social* (esto es, para reducir la variabilidad de las rentas) *frente a las perturbaciones externas* (Rodrik, 1998). Y puesto que tanto el grado de apertura al exterior como el tamaño del Sector Público son decisiones políticas de los países, esta asociación empírica tiene un corolario inquietante. Una respuesta mecánica a la globalización basada en recortes de gasto, que no preste atención a las inseguridades producidas por la globalización, podría terminar dañando las perspectivas del libre comercio. Si la ciudadanía no lograra cubrirse frente al riesgo de los *shocks* externos, podrían arraigar actitudes favorables a medidas proteccionistas, siempre empobrecedoras a largo plazo.

«El adelgazamiento del gobierno como objetivo de política económica carece de sentido —escribió Musgrave (1997) en una de sus obras postretras—. La cuestión es cómo mejorar su rendimiento. En algunos casos esto permitirá reducciones de gasto. En otros [...] la intervención será más costosa [...]. El gobierno debería ofrecer —esto es, garantizar y financiar— los programas necesarios, pero allí donde sea posible, la producción y el mantenimiento deberían contratarse externamente con el mejor postor. Ello, sin embargo, requiere supervisión o regulación para asegurar la calidad y el contenido del producto final.» No es fácil mejorar esta síntesis de los principios de reforma que deben poner al Estado del Bienestar al servicio del crecimiento en un mundo globalizado.

Estas ideas han cobrado nueva fuerza con el transcurso de la denominada «Gran Recesión». Por ejemplo, Piketty (2014) sostiene que es necesario inventar nuevas herramientas para gobernar el capitalismo financiero «...renovando y modernizando, profunda y permanentemente, los sistemas de impuestos y gastos, que son el corazón del Estado social moderno y que alcanzaron un grado de complejidad tal, que a veces amenaza gravemente su inteligibilidad y su eficacia socioeconómica».

Es de suma trascendencia distinguir con claridad lo sustantivo de lo accidental en la relación entre gobiernos y mercados. Lo sustantivo es la existencia de fallos del mercado y de una garantía imperfecta de los derechos de propiedad que, en presencia de grandes desigualdades, reduce el crecimiento económico y el bienestar social. La manera específica de corregir aquellos fallos y estas desigualdades es, en gran medida, un problema de gestión, tan accidental como lo son las formas organizativas. En los años de la posguerra esto se hizo mediante una forma peculiar de Estado del Bienestar: un Estado del Bienestar gastador de recursos y recaudador de impuestos, que ha acumu-

lado ineficiencia y ha introducido notables distorsiones en la economía. Hoy resulta cada vez más evidente que el gasto directo no es la única «tecnología» al servicio del Estado del Bienestar.

De las líneas anteriores puede deducirse fácilmente que la definición del *equilibrio deseable entre el sector público y el privado, junto con el diseño de instrumentos que combinen adecuadamente los objetivos de eficiencia y equidad propios de las políticas públicas, sin socavar las posibilidades de crecimiento económico*, constituyen temas esenciales de la Economía Pública. En este libro, las justificaciones que se dan de la intervención pública se estudian desde una perspectiva triple:

- a) La de la Teoría normativa de la Hacienda Pública (capítulo 3 de *Economía Pública I*).
- b) La de la Teoría de la Elección Colectiva (capítulo 4 de *Economía Pública I*), como «estudio económico de la política», donde se subrayan los problemas de información y de incentivos que condicionan la toma de decisiones públicas, lo que da lugar a una visión crítica del comportamiento del Sector Público (frente a los «fallos» del mercado aparecen los «fallos» públicos).
- c) La de considerar seriamente el coste de las intervenciones públicas, por sí mismas o a causa de su financiación —la cual forma el contenido del segundo tomo, *Economía Pública II*—.

En el primer tomo, *Economía Pública I*, con el fin de mejorar la eficiencia del gasto público se estudia la revelación de las preferencias individuales por los bienes públicos (capítulo 4), para saber mejor qué proveer, y se aplican técnicas de racionalización presupuestaria —por ejemplo, la presupuestación por objetivos de gasto— o el análisis coste-beneficio (capítulos 2, 6 y 7). En esta misma línea se inserta la investigación de determinados servicios públicos, intentando medir sus beneficios y compararlos con sus costes. Los gastos sociales (educación, sanidad, atención a la dependencia y vivienda) y los de transferencia (Seguridad Social, programas de bienestar y de redistribución de la renta), dada su importancia, han captado buena parte de la atención investigadora (capítulos 8 y 9). El Federalismo Fiscal (capítulo 5) completa el contenido de este tomo.

En *Economía Pública II* se estudia la teoría de la imposición y los diversos ingresos públicos (capítulo 1). Las relaciones entre eficiencia, equidad e imposición se analizan en el capítulo 2, y en el 3 se contempla el tema de la incidencia. Los capítulos 4 a 7 recogen los diversos impuestos. El capítulo 8 está dedicado a los otros ingresos públicos. Finalmente, el capítulo 9 está dedicado a la Hacienda Pública internacional.

Resumen final

- El crecimiento de la dimensión pública de las economías de mercado ha sido uno de los rasgos diferenciales del siglo xx. El interés del estudio económico del Sector Público queda asegurado por el tamaño e influencia actual de la actividad pública.
- La Economía Pública estudia las intervenciones públicas en una economía de mercado, concentrándose en los ingresos y gastos de las Administraciones Públicas (sin que olvide a las empresas públicas).

Considera:

- ¿Cuál es el papel del Sector Público en una economía de mercado?
 - ¿Cómo se toman las decisiones públicas?
 - ¿Cómo se comporta el Sector Público?
 - ¿Cuáles son los efectos económicos y distributivos de las actuaciones públicas?
- La eficiencia y la equidad son los objetivos de los Sectores Públicos modernos en los que se fija fundamentalmente la Economía Pública (aunque no sean su centro de atención los flujos de dinero, también estudia los efectos financieros de un déficit presupuestario o de la deuda pública, o el logro de la estabilidad macroeconómica).
 - La actividad pública implica una variedad de aspectos — legales, políticos, filosóficos o económicos—. Sin embargo, definimos la Economía Pública como el estudio económico del Sector Público.
 - Las Teorías positivas y normativas de la Economía Pública coexisten en el trabajo de los hacendistas. La microeconomía aplicada es un elemento básico de los estudios positivos. La Economía del Bienestar es el fundamento de la Economía Pública, cuyo contenido se desarrolla en una vertiente doble, de acuerdo con:
 - los aspectos de eficiencia, y
 - los aspectos de equidad y redistribución.

El hacendista puede ayudar con su consejo a que estos aspectos se integren equilibradamente en la economía y en las elecciones colectivas.

- La tarea de cómo definir el equilibrio deseable entre el sector público y el privado, en un contexto marcado por la globalización, el actual tamaño de los sectores públicos y los cambios sociodemográficos (envejecimiento, cambio de los modelos familiares, etc.), constituye uno de los temas centrales de la Economía Pública.

Temas de debate

La Constitución española, en su artículo 31, exige:

1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá carácter confiscatorio.
2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.
3. Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la Ley.

¿Cómo cree que la Economía Pública puede ayudar en la consecución de estos principios sobre los ingresos y gastos públicos? ¿Por qué se incluye el denominado principio de legalidad en el apartado 3 del artículo?

Referencias

- Resulta de gran interés, para conocer el desarrollo histórico del pensamiento hacendístico, el capítulo 1 del *Handbook of Public Economics*, vol. I (editado por los profesores Auerbach y Feldstein; North-Holland, 1985), escrito por el profesor Musgrave: «A Brief History of Fiscal Doctrine». Para encontrar una reflexión sobre cuál ha sido el papel del Estado y la Hacienda Pública en el siglo XX, y una previsión sobre cuál será en el siglo XXI, puede consultarse el trabajo de Vito Tanzi: «The role of the State and Public Finance in the Next Generation», publicado en 2008 en el *OECD Journal on Budgeting*, vol. 8, n.º 2.

En cuanto a las revistas especializadas, podemos mencionar, de las publicadas en español:

- *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, cuyos contenidos se pueden descargar íntegros de la red http://www.ief.es/recursos/publicaciones/revistas/hacienda_publica.aspx
- Los números publicados de la extinta *De Economía Pública*

y, entre las publicadas en inglés:

- *Journal of Public Economics*
- *Public Finance*
- *National Tax Journal*
- *Public Choice*
- *International Tax and Public Finance*

aunque las revistas de temas generales de economía incluyen frecuentemente trabajos sobre Hacienda Pública. Se pueden reseñar, dentro de este último grupo:

- *Papeles de Economía Española*
- *American Economic Review*
- *European Economic Review*
- *Journal of Political Economy*
- *Economic Policy*
- *Investigaciones Económicas y Revista Española de Economía/Spanish Economic Review*, cuya fusión dio lugar en 2010 a *SERIEs, Journal of the Spanish Economic Association*.

También es útil el sitio web del Instituto de Estudios Fiscales (<http://www.ief.es/>), donde se puede encontrar una cantidad considerable de información hacendística, incluyendo datos y documentos de trabajo teóricos y aplicados.