



LA ECONOMÍA PÚBLICA EN EL ESTADO DEL BIENESTAR

Juan Francisco Corona Ramón
Fernando Álvarez Gómez
Amelia Díaz Álvarez

Ariel

LA ECONOMÍA PÚBLICA EN EL ESTADO DEL BIENESTAR

Nueva edición actualizada

Fernando Álvarez,
Juan Francisco Corona
y Amelia Díaz

Ariel

Edición actualizada: septiembre de 2024
Ediciones anteriores: 2007

© 2007 y 2024: Fernando Álvarez, Juan F. Corona y Amelia Díaz

Derechos exclusivos de edición en español:
© Editorial Planeta, S. A., 2007 y 2024
Avda. Diagonal, 662-664, 08034 Barcelona
Editorial Ariel es un sello editorial de Planeta, S. A.
www.ariel.es
www.planetadelibros.com

ISBN: 978-84-344-3791-3
Depósito legal: B. 12.117-2024

Impreso en España

La lectura abre horizontes, iguala oportunidades y construye una sociedad mejor. La propiedad intelectual es clave en la creación de contenidos culturales porque sostiene el ecosistema de quienes escriben y de nuestras librerías. Al comprar este libro estarás contribuyendo a mantener dicho ecosistema vivo y en crecimiento.

En **Grupo Planeta** agradecemos que nos ayudes a apoyar así la autonomía creativa de autoras y autores para que puedan seguir desempeñando su labor. Dirígete a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesitas fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puedes contactar con CEDRO a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 91 702 19 70 / 93 272 04 47.



ÍNDICE

<i>Prefacio</i>	15
<i>Prólogo, de Enrique Fuentes Quintana</i>	17
1. Economía y sector público	35
1.1 Funciones del sector público.	37
1.1.1 Intervención por razones de eficiencia: fallos del mercado	37
1.1.2 Intervención por razones de equidad: redistribución	43
1.1.3 Intervención por razones de estabilidad: función estabilizadora	44
1.2 Delimitación del sector público	45
1.3 Las cuentas del sector público.	46
1.4 Dimensión del sector público	49
1.4.1 Indicadores basados en el gasto público	49
1.4.2 Indicadores basados en los ingresos públicos	50
1.4.3 Otros indicadores de la dimensión del sector público.	50
2. El presupuesto público	53
2.1 Ciclo presupuestario	54
2.1.1 Fase de elaboración	54
2.1.2 Fase de discusión y aprobación	55
2.1.3 Fase de ejecución	56
2.1.4 Fase de control	57
2.2 Estructura presupuestaria	58
2.2.1 Estructura general del presupuesto de ingresos	58
2.2.2 Estructura general del presupuesto de gastos	61

3. Gasto público y Seguridad Social: el Estado del bienestar	67
3.1 El gasto público en el Estado del bienestar	68
3.2 La Seguridad Social	70
3.2.1 Modelos y objetivos de la Seguridad Social	72
3.2.1.1 El modelo continental	73
3.2.1.2 El modelo Beveridge	74
3.2.2 Efectos económicos de la Seguridad Social	76
3.2.2.1 Elección entre renta y ocio	76
3.2.2.2 Seguridad Social y ahorro	77
3.2.2.3 Redistribución de la renta	78
3.3 La financiación de la Seguridad Social	79
3.3.1 El sistema español de Seguridad Social	80
3.3.2 La financiación de la Seguridad Social: las cotizaciones sociales	81
4. Los ingresos públicos	83
4.1 Los ingresos tributarios	84
4.1.1 Impuestos	85
4.1.2 Tasas	85
4.1.3 Contribuciones especiales	86
4.2 Los principios del beneficio y de la capacidad de pago	86
4.2.1 El principio del beneficio	87
4.2.2 El principio de la capacidad de pago	88
4.2.2.1 La renta como medida de capacidad de pago	90
4.2.2.2 La riqueza como medida de capacidad de pago	90
4.2.2.3 El consumo como medida de la capacidad de pago	91
4.3 Clasificación de los impuestos	91
4.4 Principales elementos del impuesto	92
4.5 Financiación extraordinaria: la deuda pública	93
4.5.1 Concepto y clasificación de la deuda pública	95
4.5.2 Amortización de la deuda pública	96
5. Impuestos directos	99
5.1 La imposición sobre la renta	99
5.1.1 El impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)	100
5.1.1.1 Sujeto pasivo: la elección de la unidad contribuyente	100
5.1.1.2 Base imponible: concepto de renta	103

5.1.1.2.1	Renta económica o renta extensiva.	103
5.1.1.2.2	Reducciones y deducciones	106
5.1.1.2.3	Deducciones en la base y deducciones en la cuota	107
5.1.1.2.4	De la renta económica a la renta efectiva.	109
5.1.1.2.5	Rentas irregulares	110
5.1.1.3	El tipo de gravamen	111
5.1.1.4	La inflación y el IRPF	113
5.1.1.4.1	Inflación y base imponible	113
5.1.1.4.2	Inflación y progresividad real	114
5.1.1.5	Valoración del IRPF	117
5.2	El impuesto sobre la renta de sociedades (IS)	118
5.2.1	El sujeto pasivo	119
5.2.2	Base imponible.	120
5.2.2.1	El activo fijo y el problema de las amortizaciones	121
5.2.2.2	El activo circulante y el problema de las existencias	123
5.2.3	Tipo impositivo.	123
5.2.4	Integración del IS y el IRPF.	124
5.2.5	Valoración del IS	125
5.3	La imposición sobre la riqueza	128
5.3.1	El impuesto sobre el patrimonio (IP).	129
5.3.2	El impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD)	131
5.3.3	El impuesto sobre la propiedad	132
6.	Impuestos indirectos.	135
6.1	El impuesto sobre transmisiones patrimoniales (ITP)	135
6.2	La imposición sobre el consumo.	136
6.2.1	Los impuestos sobre consumos específicos	137
6.2.1.1	Funciones de los impuestos sobre consumos específicos en un sistema tributario	138
6.2.1.2	Valoración de la imposición sobre consumos específicos	141
6.3	Los impuestos generales sobre el volumen de ventas	142
6.3.1	Los impuestos monofásicos	142
6.3.2	Los impuestos multifásicos	145
6.3.2.1	Los impuestos multifásicos acumulativos o en cascada.	146

6.3.2.2	Los impuestos sobre el valor añadido (IVA)	148
6.3.2.2.1	Tipos de IVA	150
6.3.2.2.2	El problema de las exenciones en el IVA	151
6.3.2.2.3	Valoración del IVA	154
7	Evaluación de las políticas públicas	157
7.1	Técnicas presupuestarias al servicio de la eficacia	157
7.1.1	El presupuesto de ejecución o por objetivos	158
7.1.2	El presupuesto por programas (PPBS)	160
7.1.3	El presupuesto de base cero (ZBB)	160
7.2	Técnicas de análisis	161
7.2.1	Análisis coste-beneficio	162
7.2.2	Análisis coste-eficacia	171
7.3	La Nueva Gestión Pública	172
7.3.1	Reformas organizativas	175
7.3.2	Reformas de los órganos de gobierno y de gestión	176
7.3.3	Gestión de recursos y reformas presupuestarias	177
7.3.4	La Administración electrónica	178
7.3.5	Mecanismos de mercado o cuasimercado	179
7.3.6	Mecanismos de cofinanciación: precios, tasas y <i>tickets</i>	179
7.3.7	Vales, bonos o cheques consumo	181
7.3.8	Contratación externa	182
7.3.9	Mercado de derechos de propiedad	184
7.3.10	Mercados internos de competencia	185
7.3.11	Nuevos mecanismos de control	185
7.3.12	Incentivos de gestión	188
8.	Elección pública	193
8.1	La burocracia y la maximización del presupuesto	194
8.1.1	Características definitorias de un <i>bureau</i> u organismo público	195
8.1.2	Las relaciones entre agencias públicas y los restantes agentes económicos	196
8.1.3	La función objetivo del burócrata	199
8.2	Hacienda pública democrática: políticos, partidos, votantes y grupos de presión	202
8.2.1	El modelo competitivo de la política de Anthony Downs	203
8.2.2	La conducta de los partidos	206

8.2.3	La conducta de los votantes.	208
8.2.4	El funcionamiento de los sistemas multipartidistas.	212
8.2.5	Grupos de presión y coaliciones políticas.	214
8.3	Adopción de decisiones públicas: reglas de votación, limitaciones y burócratas.	218
8.3.1	Reglas de votación	219
8.3.1.1	La unanimidad absoluta y relativa de Wicksell.	219
8.3.1.2	La regla de la mayoría.	220
8.3.1.3	El intercambio de votos (<i>logrolling</i>)	222
8.3.1.4	La regla de la mayoría reforzada	226
<i>Bibliografía.</i>		229

ECONOMÍA Y SECTOR PÚBLICO

La historia del pensamiento económico ha dedicado siempre una atención prioritaria al estudio de la actividad económica y financiera del sector público. Por tanto, la existencia de un sector económico al margen del mercado es tan antigua como la propia civilización humana, aunque su consideración por parte de los especialistas no siempre lo haya reflejado en la medida que le correspondía. Sin duda, a lo largo de la historia los numerosos cambios de paradigma producidos han afectado de forma notable a la consideración del sector público y su papel en la actividad económica. Efectivamente, la continuada existencia de dos sectores económicos, el público y el privado, entrelazados entre sí, ha sido observada en el pensamiento económico, político y social de cada momento histórico, y la dimensión del sector público ha estado condicionada por el papel que se le ha asignado en cada momento. Por ello, a lo largo de la historia del pensamiento económico se han ido alternando los planteamientos liberales más partidarios de reducir el peso del sector público (escolásticos, fisiócratas, clásicos, marginalistas, monetaristas o economistas de oferta) con planteamientos intervencionistas defensores de dotar al sector público de mayor presencia en la economía (mercantilistas, cameralistas, historicistas, economistas del bienestar, socialistas, keynesianos o intervencionistas reformadores).

La separación de la Hacienda o Economía pública del tronco común de la ciencia económica ha sido cuestionada en múltiples ocasiones. Las críticas van desde la negación *a priori* de la existencia autónoma de la ciencia de la Hacienda pública hasta su completa identificación con la economía. Sin embargo, es posible justificar su independencia científica atendiendo a las características del proceso de satisfacción de necesidades humanas y, por encima de todo, a los principios que informan su actuación.

De acuerdo con este planteamiento, la Hacienda pública se definiría como el conjunto de las diversas actividades del Estado, siempre que vengan informadas por el principio del presupuesto, cuya existencia viene justificada por los fallos de la lógica de mercado en la consecución de algunos objetivos esenciales en un sistema económico moderno, así como por la necesidad de disponer de un presupuesto de ingresos y gas-

tos públicos y un proceso político de decisión para satisfacer las necesidades públicas.

A lo largo de todo el siglo xx el concepto de Hacienda pública fue ampliado considerablemente, desembocando en el más moderno de *Economía pública*, aunque en la práctica ambos términos suelen utilizarse como sinónimos. Esta nueva concepción define a la Economía pública como el conjunto de decisiones económicas que tienen su origen en elecciones realizadas por la autoridad e impuestas de forma coactiva, operando en un determinado contexto de propiedad de los factores productivos.

Por tanto, la Economía pública va más allá de la concepción tradicional de Hacienda pública, que se define como el estudio de la actividad financiera del sector público, es decir, el conjunto de elecciones económicas que comporta la realización de ingresos y gastos del Estado y la mutua relación entre ellos. El núcleo de estas elecciones viene dado por el presupuesto público, que recoge el conjunto de decisiones financieras que han de ser programadas por la economía del sector público.

Para acotar con más precisión el objeto de la actividad financiera cabría añadir dos puntualizaciones importantes. La primera consiste en acen-tuar el posible equívoco al que quizá conduzcan los términos *financiación* y *financiero* que monopolizan el lenguaje al referirse al tema de la Hacienda pública. La referencia de la definición anterior a la actividad de caja de los entes públicos no debe llevar a la conclusión de que el núcleo de la actividad financiera reside en un problema contable o monetario. La Hacienda pública no se ocupa esencialmente de cuestiones de dinero, liquidez o mercados de capital, sino de problemas como asignación de recursos, distribución de la renta, estabilidad de precios, pleno empleo y desarrollo económico. La segunda consiste en no olvidar que cualquier definición de la actividad financiera tiene un punto de partida: el reconocimiento de su inscripción o pertenencia a la Economía pública, de la que sólo constituye una parte.

En cuanto a los aspectos metodológicos, en toda ciencia cabe diferenciar entre su objeto material, que es la parte de la realidad que analiza, y su objeto formal, que es el punto de vista desde el cual dicha ciencia enfoca y estudia la realidad.

El objeto material de la Hacienda pública lo constituye la actividad financiera del sector público, es decir, aquella parte de la Economía pública que comporta la realización de ingresos y gastos públicos. Con respecto a su objeto formal, cabe señalar que la actividad financiera del sector público puede estudiarse desde distintos enfoques: económico, político, jurídico, sociológico, institucional, etc.

Nuestro planteamiento se fundamenta en el análisis económico del sector público, que forzosamente conduce a la utilización de la perspectiva política en algunas cuestiones, dejando otro tipo de análisis para estudios específicos (derecho financiero y tributario, sociología financiera, etc.).

Tradicionalmente, la definición de los objetivos o funciones de la Hacienda pública se apoya en el concepto de *Hacienda múltiple* desarrollado por Richard Abel Musgrave, en el que se establecen una serie de objetivos que debe cumplir el sector público en el ámbito del sistema económico. Aunque las intervenciones del sector público incidirán habitualmente en varios de los objetivos señalados (en ocasiones de forma contrapuesta), su definición es lo suficientemente precisa y específica como para permitir la realización de un análisis sobre la actividad económica o financiera del sector público, basado en dicha clasificación.

1.1 FUNCIONES DEL SECTOR PÚBLICO

De acuerdo con la definición de Musgrave, las funciones esenciales de la Hacienda pública son:

- a. *Función asignativa*. Efectuar ajustes para conseguir una asignación eficiente de los recursos económicos.
- b. *Función redistributiva*. Corregir la distribución de renta y riqueza resultante de la actuación del mercado para lograr una distribución más justa o adecuada.
- c. *Función estabilizadora*. Garantizar el funcionamiento estable de la economía, ayudándola en la consecución de niveles de crecimiento y desarrollo adecuados.

A continuación, pasamos a revisar los objetivos perseguidos por cada una de las funciones y en qué medida no son garantizados por un funcionamiento autónomo del mercado, lo que nos permitirá concluir a través de qué instrumentos la intervención del sector público puede conducir a la consecución de dichos objetivos.

1.1.1 Intervención por razones de eficiencia: fallos del mercado

Los supuestos básicos de la economía de mercado aseguran una asignación eficiente de los recursos económicos, una distribución de la renta acorde a la aportación individual al proceso productivo y el ajuste autónomo o endógeno a las perturbaciones del sistema, tendiendo siempre a la plena ocupación de los recursos. Ahora bien, los supuestos sobre los que se asienta la visión clásica para alcanzar estos objetivos son extremadamente rígidos, y no siempre —más bien en raras ocasiones— hallan satisfacción en la vida real. Por ejemplo, la competencia que existe en los mercados difícilmente se asemeja a la competencia perfecta; la información o bien no está disponible para oferentes y demandantes o su coste puede hacerla inasequible; los costes de transacción no son nulos, como supone

la teoría; la situación de oferentes o demandantes puede ser, por algún motivo, privilegiada, y utilizar en consecuencia este privilegio para obtener beneficios, etc.

Cuando el mercado ofrece para todos los bienes un precio de equilibrio no distorsionado por la existencia de efectos externos y la producción se realiza en condiciones de competencia perfecta, la demanda de cada bien o servicio se establece en función de la utilidad que proporciona a cada consumidor y la oferta se realiza a costes mínimos (para evitar la entrada de nuevos competidores en la producción). En una economía neoclásica de estas características, el mercado funciona correctamente y la asignación de recursos resulta la más eficiente posible.

Si consideramos que modernizar el sector público equivale, en términos de la Economía pública teórica, a acercar su dimensión, su estructura y su diseño institucional a un patrón de optimalidad, entenderemos que un sector público óptimo es aquel que corrige los fallos del mercado y redistribuye la riqueza mediante una estructura de gasto, un sistema fiscal, un conjunto de regulaciones y unas instituciones que permiten, en cada contexto económico, hacer máximo el bienestar en la sociedad.

La acción del sector público será necesaria en aquellas circunstancias en las que el mercado no es eficiente en el sentido del principio de Pareto, o lo que es lo mismo, cuando los agentes económicos no logren igualar el beneficio marginal con el coste marginal.

Las condiciones necesarias para el funcionamiento eficiente del sistema de mercado, que en caso de no cumplirse estarían justificando la intervención del sector público, serían:

- a. los derechos de propiedad sobre los bienes y los factores están perfectamente delimitados por las leyes,
- b. ausencia de bienes públicos,
- c. ausencia de externalidades,
- d. todos los mercados son competitivos y
- e. los agentes económicos toman las decisiones ante la ausencia de incertidumbre (información perfecta).

A continuación, ofreceremos una explicación detallada de cada uno de ellos.

a) Derechos de propiedad

Una condición necesaria para que un sistema de mercado resulte operativo es que exista una acción colectiva previa por la cual se establezcan los derechos de propiedad que van a regir en la colectividad, las reglas de juego y un mecanismo represor adecuado para evitar los comportamientos oportunistas y sancionar a los infractores.

Para que dicho acuerdo se imponga es necesario que los beneficios esperados superen a los costes de su implantación y funcionamiento. En ese

sentido, un candidato ideal para lograr esa finalidad es el sector público ya que, al tener el poder de coacción y la legislación, minimizará los costes de transacción implicados.

b) Bienes públicos

Los bienes que es posible comprar en el mercado mediante el pago de un precio tienen, en general, dos características. La primera consiste en que, al ser consumidos por una persona, el beneficio que se obtiene repercute únicamente en quien lo obtiene. Así, un pastel o una pieza de ropa sólo pueden ser utilizados por una persona en cada momento. En ocasiones, el bien puede ser usado en su conjunto por más de un individuo, por ejemplo, la vivienda familiar, pero el espacio ocupado por cada familia es de su uso exclusivo. La segunda característica de los bienes se centra en que, para consumirlos, es preciso pagar el precio que tengan fijado en el mercado, quedando excluidas de su consumo aquellas personas que no hayan satisfecho este precio. Los ejemplos anteriores, un pastel o una pieza de ropa, reúnen también esta segunda característica. En consecuencia, aquellas personas que satisfagan el precio del objeto podrán consumirlo y obtener de esta forma la utilidad que para ellas posea el bien en cuestión.

Sin embargo, no todos los bienes poseen las dos características anteriores, siendo posible que presenten pautas de consumo diferentes, en particular:

- *Consumo no rival.* El consumo de un bien por parte de una persona no excluye el de otras. Conectar el televisor no impide que otras personas también lo hagan y consuman el servicio. En presencia de un *consumo conjunto* como el descrito, no resulta eficiente excluir a alguien del mismo, ya que el coste de la extensión de sus beneficios es nulo. Es posible incrementar la utilidad de otras personas sin disminuir la de ningún consumidor.
- *Consumo no exclusivo.* No puede excluirse a nadie del consumo del bien, aunque no esté dispuesto a soportar el coste. Ello supone la negación del *principio de exclusión*: si no se paga por un bien se queda excluido de su consumo. En bienes como la defensa nacional o la lucha contra la contaminación atmosférica es imposible que, una vez suministrados, pueda una persona residente dejar de percibir los beneficios derivados de dichos bienes. En la medida en que se presenten, en grado variable, las condiciones de consumo no rival y no exclusivo estaremos en presencia de bienes cuya asignación eficiente no podrá ser garantizada por el mercado.

Los bienes cuyo consumo es de forma simultánea no rival y no exclusiva son considerados *bienes públicos puros*. La provisión de estos bienes por parte del sector privado sería nula. Aunque una empresa privada pudiera producir el bien defensa nacional, una vez creado nadie querría pagar por él, ya que no sería posible excluir a ninguna persona de su consumo. Nadie produce un bien si es imposible encontrar quien financie el gasto que comporta.

También existen *bienes públicos mixtos*, que reúnen parcialmente las características de consumo no rival y no exclusivo. En estos casos existe una demanda por parte de los consumidores privados, pero no es la más eficiente, pudiéndose presentar casos de provisión insuficiente o excesiva de tales bienes como consecuencia de la existencia de externalidades, concepto derivado de las características de los bienes públicos, que examinaremos en el próximo apartado. En cualquier caso, los bienes públicos en general requieren un tratamiento específico por parte del sector público.

Como sea que la sociedad en forma democrática decide que el bien debe ser producido, se hace imprescindible la creación de un mecanismo de financiación por parte de aquellos que se benefician de su consumo, es decir, el conjunto de la colectividad. En general, el mecanismo elegido son los impuestos.

Se plantean, por tanto, dos decisiones que, forzosamente, deben ser realizadas a través de las instituciones de elección colectiva: la cantidad del bien público que se desea y su procedimiento concreto de financiación. En ambos casos existen soluciones conceptuales, pero el elevado número de personas a las que afecta la decisión y la dificultad para conseguir que las personas revelen tanto la cantidad de bien deseada como el precio que estarían dispuestas a pagar por él hace que tales soluciones sean escasamente aplicables. En su lugar es necesario optar por procedimientos de delegación de las decisiones a los órganos políticos elegidos, confiando en que éstos sabrán aproximar las cantidades del bien al óptimo social.

Podríamos concluir, por tanto, que se entiende por *bienes públicos* aquellos bienes y servicios para los que no existe mercado, situación que se produce cuando nos encontramos ante:

- *No rivalidad en el consumo*. Es decir, que los beneficios que produce el consumo de un bien no se limitan al consumidor en concreto que lo adquiere, sino que se encuentran disponibles también para otros.
- *Imposibilidad de exclusión*. Situación que se produce cuando no existe modo de impedir el consumo a aquellos individuos que no paguen un precio por consumir el bien.

Dichos servicios no pueden ser prestados por el mercado porque los individuos no revelarían sus preferencias al no poder excluirlos de su consumo, mostrando un comportamiento insolidario (*free rider*) de usuario gratuito de dichos bienes. Es necesaria la intervención del sector público para garantizar una oferta mínima y equitativa de estos bienes y servicios, y para determinar los criterios de reparto del coste de la provisión del bien.

c) *Externalidades*

El concepto de *efecto externo* o *externalidad* puede definirse como el efecto de la producción o consumo de un bien o servicio sobre aquellos que no son productores o consumidores de éste. Tales efectos pueden ser positivos

o negativos, representando beneficios sociales (educación, protección sanitaria, etc.) o costes sociales (contaminación, inseguridad, etc.), respectivamente.

Las dos características anteriores no se presentan como una alternativa absoluta, sino que los bienes las suelen poseer en mayor o menor grado. Así, los beneficios de una campaña de vacunación afectan primordialmente a las personas que son vacunadas, pero también a las que no lo son, ya que disminuye el riesgo de contagio para estas últimas debido a la actuación sobre las primeras; reciben, por tanto, un beneficio o economía externos. En sentido contrario, es posible observar deseconomías externas cuando la acción de una persona introduce costes para otra. Por ejemplo, los vertidos de una fábrica que contamina un río y obliga a una depuración de las aguas de una ciudad vecina. Los residentes en esta ciudad deben financiar los costes de la depuración y soportan, por tanto, la deseconomía externa.

En general, se conoce a estos fenómenos —economías y deseconomías externas— con el nombre de *externalidades*.

- Existirá *provisión insuficiente* cuando las externalidades sean positivas, ya que habrá beneficiarios externos cuya demanda no se tendrá en cuenta (no son consumidores o usuarios directos), por ejemplo: educación, sanidad o transportes públicos.
- Por otro lado, existirá *provisión excesiva* cuando las externalidades sean negativas, ya que los consumidores sólo tienen en cuenta su demanda directa, sin considerar los costes que repercuten sobre otras personas (que disminuirían la demanda), por ejemplo, las industrias contaminantes.

En cualquier caso, el nivel de producción no será el socialmente eficiente.

En el caso de la contaminación del río, es posible que no sea necesario el cierre total de la fábrica, sino que bastaría con obligarla a subvencionar total o parcialmente la depuración, lo que se puede realizar tanto en la ciudad como en la propia fábrica. En el ejemplo de la vacunación, de no mediar la subvención pública, el número de personas vacunadas no alcanzará el nivel eficiente.

En ambos ejemplos, salvo que haya acuerdos voluntarios entre productores y receptores de la externalidad, se hace necesaria la intervención del sector público de forma que se aproxime el volumen de producción o consumo al que se estima como socialmente eficiente.

El procedimiento de intervención del sector público en este ámbito dependerá de las características de las externalidades en cada caso concreto.

- Si son positivas, es posible suministrar el bien o servicio de forma gratuita (sanidad o educación obligatoria), u ofrecer subvenciones a la producción que permitan reducir el coste y aumentar el consumo (vivienda o transportes públicos).

- Si son negativas, el nivel de producción o consumo puede reducirse por medio de regulaciones, prohibiciones y limitaciones (protección del medio ambiente), o estableciendo impuestos que aumenten el coste y reduzcan la demanda (impuestos sobre la contaminación).

d) Competencia imperfecta

Al margen de los casos analizados en apartados precedentes, la función asignativa del sector público también puede defenderse desde un enfoque diferente. Hasta ahora nos habíamos apoyado en la existencia de fallos de mercado por el lado de la *demanda*, pero también podemos enfocar el problema según la *oferta*, en concreto considerando el caso de las empresas con rendimientos a escala crecientes.

La competencia asegura la asignación eficiente de recursos cuando cada uno de los mercados se halle en una situación tecnológica caracterizada por rendimientos a escala constantes o decrecientes. Si esta situación no se produce, sino que conforme aumenta el tamaño de la empresa hay mayores rendimientos, las empresas pequeñas serán expulsadas del mercado, llegándose a la situación de monopolio. Ya que el monopolio no iguala el coste marginal de producción al precio de venta porque incurriría en pérdidas, la asignación de recursos resultante no será la eficiente.

La eficiencia asignativa no se garantiza cuando los productores no actúan en régimen de competencia. En el caso de los monopolios, el productor puede limitar la oferta para aumentar el precio y maximizar beneficios, con lo que la producción será inferior a la existente en una situación óptima.

En general, los servicios públicos (agua, gas, electricidad, teléfono, ferrocarriles, autopistas, etc.) son sectores caracterizados por un gran volumen de inversiones iniciales, que conducen a estructuras de costes decrecientes, lo que las convierte en *monopolios naturales*, ya que la magnitud de las inversiones iniciales y el coste en que se incurre hasta llegar a un número mínimo de usuarios dificulta la entrada de competidores en el sector.

El sector público puede intervenir de forma directa estableciendo la propiedad pública o nacionalización de las empresas que sean monopolios naturales para establecer los precios de venta. Otra posibilidad consiste en intervenir de forma indirecta y así regular las condiciones del mercado: controlando o limitando las tarifas, o estableciendo leyes antimonopolio.

e) Información imperfecta

Cuando los consumidores no tienen un acceso igual a la información sobre productos y mercados, cuando la información sobre las oportunidades del mercado y la tecnología de la producción no está disponible por igual para todos los productores o cuando los factores de producción tienen limitaciones para moverse de acuerdo con esa información, las fuerzas del mercado no se asignarán eficientemente.

Todo ello aconseja la intervención del sector público para facilitar el acceso a una información veraz sobre los productos existentes en el mercado,

garantizando unos mínimos de calidad e imposibilitando la manipulación de la información.

1.1.2 Intervención por razones de equidad: redistribución

La segunda gran función de la Hacienda pública consiste en realizar ajustes en la distribución de la renta. La libre competencia de las fuerzas de mercado, si bien puede asignar eficientemente los recursos económicos —con las limitaciones expuestas—, da origen a una distribución de la renta de acuerdo con la productividad de los recursos aportados al proceso productivo. Sin embargo, esta distribución no es juzgada habitualmente como la deseada o justa, ya que supone profundas desigualdades, ocasionadas, al menos en parte, por las diferentes dotaciones personales de cada uno de los recursos económicos.

Con la redistribución de la renta y del patrimonio o riqueza se intenta lograr una distribución distinta de la que se produce de modo ordinario o espontáneo según el respectivo sistema económico nacional y con arreglo a las instituciones jurídicas (propiedad privada, herencia, etc.) y a las relaciones que se den entre los distintos sujetos socioeconómicos.

Este modelo de redistribución no puede ser considerado socialmente justo o equitativo porque puede provocar grandes desigualdades entre los individuos.

A través del sector público se puede redistribuir la renta siguiendo criterios basados en la justicia social. Esto requiere el poder coactivo y normativo del sector público para que se acepte una traslación de renta de los individuos con mayor poder adquisitivo hacia las personas con menor capacidad económica. Esta redistribución de la renta por parte del sector público se puede llevar a cabo a través del gasto público o a través de los impuestos.

a) A través del gasto público. Sin duda el principal instrumento para llevar a cabo una política fiscal redistributiva es el gasto público, considerado en el sentido más amplio, ya que puede aplicarse con distinta intensidad en diversos sectores económicos alterando los precios relativos de bienes y servicios.

Sin embargo, el mayor impacto redistributivo se alcanza con el gasto de *transferencias* (subvenciones y desembolsos sin contraprestación), siempre que esté dirigido a favorecer a los individuos peor situados en la escala de rentas.

En primer lugar, dichas transferencias se plasman en el suministro gratuito de determinados bienes colectivos (educación, sanidad, etc.) o en las subvenciones a empresas que prestan determinados servicios (por ejemplo, de transporte) para que puedan ofrecer un precio inferior a su coste, disminuyendo los gastos de los individuos de renta más baja. En este sentido, los

bienes preferentes se constituyen también en un cauce de actuación de la política redistributiva.

Todas estas actuaciones pueden definirse como *transferencias en especie*, pero también es posible centrar la redistribución en *transferencias monetarias*, al entregar cantidades de dinero en efectivo a aquellas personas cuyo nivel de renta se desee mejorar hasta determinados niveles, por ejemplo: becas de estudio, pensiones de vejez o invalidez, ayudas familiares, etc.

b) A través de los impuestos. La política tributaria suele ser redistributiva de las rentas en cualquier país. Bastará que grave con más intensidad las rentas del capital que las rentas del trabajo, aun siendo ambas de la misma cuantía, para que atenúe la desigualdad de las rentas individuales. Pero donde tiene su natural campo de acción es en la renta personal, en la fase de distribución personal de la renta nacional. Este impuesto se presenta en las sociedades modernas como uno de los mejores instrumentos para la reducción de las desigualdades existentes, si bien exige una Administración Tributaria eficaz y la colaboración de los contribuyentes.

1.1.3 Intervención por razones de estabilidad: función estabilizadora

Bajo esta rúbrica se esconden dos subfunciones diferentes, pero claramente relacionadas: garantizar un nivel aceptable de estabilidad en las principales variables macroeconómicas y ayudar a la consecución de tasas de crecimiento y desarrollo económico que contribuyan a incrementar el bienestar social.

En la visión tradicional de la política de estabilización, la Hacienda pública, mediante la política fiscal, debe tender a compensar los descensos en la demanda agregada producidos por la crisis económica, para así mantener el empleo de los recursos. En consecuencia, el gasto público debe ser superior a los ingresos, sea por incremento del gasto o mediante una reducción de los impuestos. De esta forma se producirá un incremento de demanda, pública o privada, respectivamente, que absorberá los recursos ociosos.

Mediante una política fiscal expansiva (basada en un incremento del gasto público y/o una reducción de los impuestos) se puede compensar un descenso de la demanda en épocas de crisis económica, o bien frenar un crecimiento excesivo en momentos de bonanza económica mediante una política fiscal restrictiva de reducción de la renta disponible, a través de la restricción del gasto público y/o el incremento del nivel de impuestos.

Desde el punto de vista del desarrollo económico, el sector público debe intervenir para ayudar en la consecución de los niveles deseados. Ello implica la existencia de crecimiento económico junto con una serie de cambios subyacentes en los mecanismos institucionales, estructurales y técnicos, es

decir: cambios en las estructuras de producción, distribución, consumo y asignación de recursos.

1.2 DELIMITACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

El sistema de Contabilidad Nacional adoptado en la UE, el Sistema Europeo de Cuentas de 2010 (SEC 2010), sirve para analizar en profundidad las operaciones económicas que se realizan entre los sujetos que intervienen en la economía. De acuerdo con el SEC 2010, el sector público viene delimitado por los sectores siguientes:

1. *Sociedades no financieras* (S.11; SEC 2010). Incluye todas las unidades institucionales dotadas de personalidad jurídica que son productores de mercado y cuya actividad principal es la producción de bienes y servicios no financieros de mercado. Pueden ser públicas o privadas y su principal fuente de recursos son los ingresos por ventas.
2. *Instituciones financieras* (S.12; SEC 2010). Incluye todas las unidades institucionales dotadas de personalidad jurídica que son productoras de mercado y cuya actividad principal es la producción de servicios financieros. Pueden ser públicas o privadas y su fuente principal de recursos son los fondos procedentes de los pasivos financieros.
3. *Administraciones públicas* (S.13; SEC. 2010). Incluye todas las unidades institucionales que son productores no de mercado cuya producción se destina al consumo individual o colectivo, que se financian mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores y que efectúan operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional.

Comprende los siguientes subsectores:

- La *Administración central* (S.1311; SEC 2010) (excluidos los fondos de la Seguridad Social), que comprende todos los órganos administrativos del Estado y otros organismos centrales cuya competencia se extiende normalmente a la totalidad del territorio económico, con excepción de los fondos de la Seguridad Social de la propia Administración central.
- Las *Administraciones territoriales* (excluidos los fondos de la Seguridad Social), formadas por las Administraciones regionales (S.1312; SEC 2010) (comunidades autónomas en el caso de España) y las Administraciones locales (S.1313; SEC 2010).
- Los *fondos de la Seguridad Social* (S.1314; SEC 2010), que comprenden las unidades institucionales, centrales y territoriales, cuya actividad principal consiste en proporcionar prestaciones sociales.

4. *Hogares* (S.14; SEC 2010). Comprende todos los individuos o grupos de individuos, tanto en su condición de consumidores como de empresarios, que producen bienes o servicios financieros o no financieros de mercado (productores de mercado), siempre que la producción de bienes y servicios no sea realizada por entidades diferenciadas tratadas como cuasi sociedades. Además, comprende los individuos o grupos de individuos que producen bienes y servicios no financieros exclusivamente para su uso final propio.
5. *Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares* (S.15; SEC 2010). Está formado por las instituciones sin fines de lucro dotadas de personalidad jurídica que sirven a los hogares y que son productores no de mercado privados. Sus recursos principales proceden de contribuciones voluntarias en efectivo o en especie efectuadas por los hogares en su calidad de consumidores, de pagos de las administraciones públicas y de rentas de la propiedad.
6. *Resto del mundo* (S.2; SEC 2010). Es un conjunto de unidades que no se caracteriza por una función y unos recursos principales. Está formado por las unidades no residentes en la medida en que efectúan operaciones con unidades institucionales residentes o tienen otras relaciones económicas con unidades residentes. Se incluyen las instituciones de la UE y las organizaciones internacionales.

1.3 LAS CUENTAS DEL SECTOR PÚBLICO

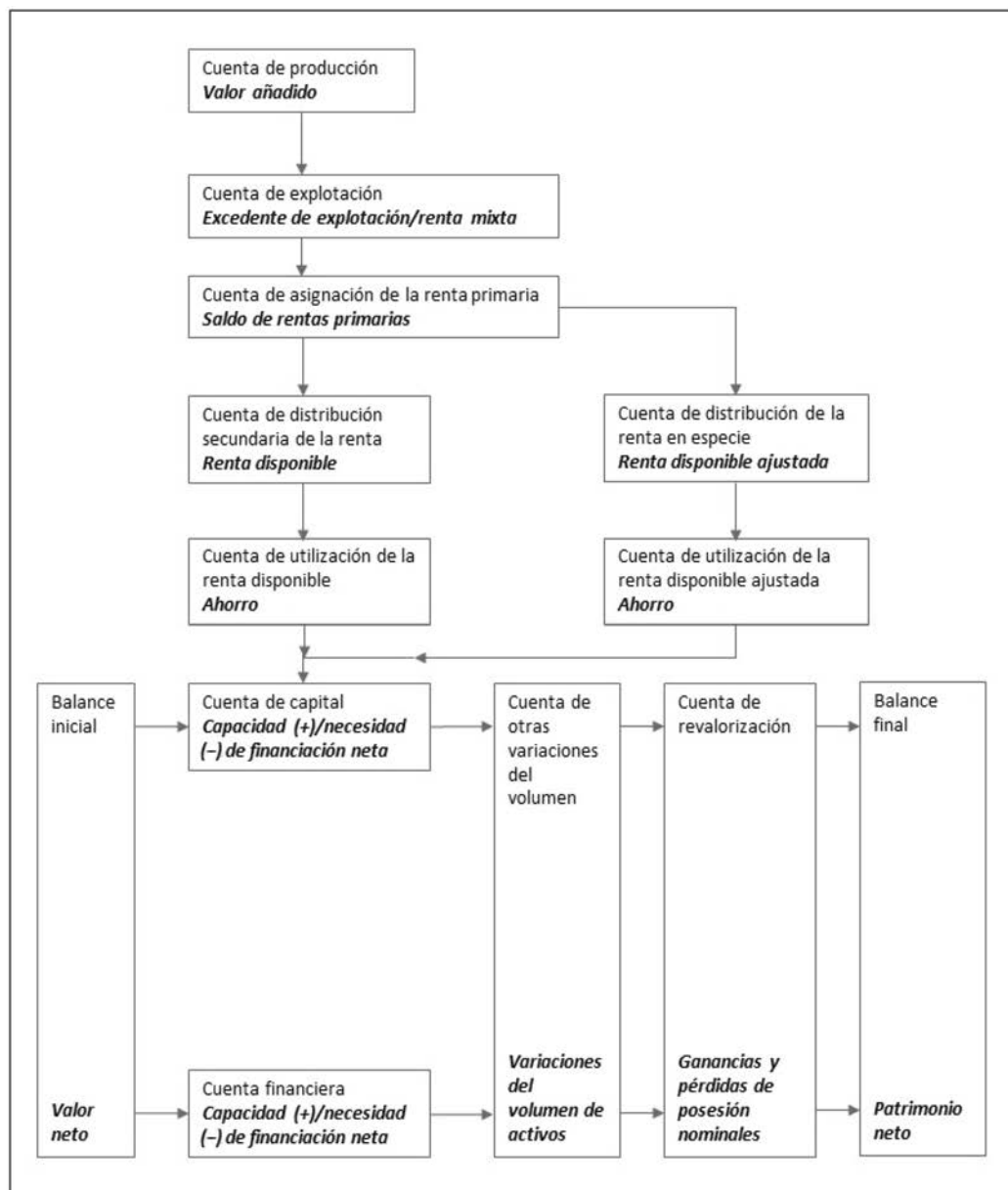
La Contabilidad Nacional permite conocer cómo los sectores institucionales a los que se ha hecho referencia en el apartado anterior contribuyen a la formación de las diferentes macromagnitudes (PIB, consumo, ahorro, etc.).

El SEC 2010 registra los flujos y los *stocks* en una serie ordenada de cuentas relacionadas entre sí que describen el ciclo económico.

Una cuenta registra las variaciones del valor de una unidad o un sector de acuerdo con la naturaleza de los flujos económicos a los que ésta se refiere. Las cuentas corrientes son aquellas que muestran la producción, la generación, la asignación, la distribución y la redistribución de la renta y su utilización. Las cuentas de acumulación son las cuentas de capital y financiera y las de otras variaciones del volumen de activos.

El sistema SEC 2010 muestra los recursos en el lado derecho de las cuentas corrientes en el que figuran las operaciones que incrementan el valor económico de una unidad o sector. El lado izquierdo de las cuentas muestra los empleos, es decir, las operaciones que reducen el valor económico. El lado derecho de las cuentas de acumulación indica las valoraciones de pasivos y del patrimonio neto y las variaciones de los activos.

La figura que sigue muestra la sucesión de dichas cuentas, así como la denominación de sus saldos correspondientes.



En el caso de las Administraciones públicas, si bien se utilizan las cuentas reflejadas en la figura anterior,* es habitual utilizar otra forma de presentar estos datos, agrupando las operaciones corrientes, por una parte, las

* Pueden consultarse en <<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/iacuentasAAPP.aspx>>.

operaciones de capital por otra y, finalmente, las operaciones financieras. Las cuentas utilizadas en este caso serían las siguientes:

- *Cuenta de operaciones corrientes.* Se obtiene por consolidación de las siguientes cuentas SEC: cuenta de producción, cuenta de explotación, cuenta de asignación de la renta primaria, cuenta de distribución secundaria de la renta, cuenta de redistribución de la renta en especie, cuenta de utilización de la renta disponible y cuenta de utilización de la renta disponible ajustada.

Como empleos recoge todos los desembolsos del sector público que afectan a la producción, la renta y el gasto corriente. Como recursos recoge los beneficios o las rentas que el sector público obtiene a través del mercado y que provienen de la venta de servicios, así como las transferencias negativas por cuenta de renta integradas por los impuestos, otras transferencias corrientes del interior y las transferencias recibidas del exterior.

El saldo de esta cuenta constituye el *ahorro bruto*, que puede ser positivo o negativo según sea el valor de la diferencia entre los recursos y los empleos. Este ahorro bruto se abona como ingreso o se carga como gasto, según sea positivo o negativo, en la cuenta de capital.

- *Cuenta de capital.* El ahorro se traslada a esta cuenta, donde se utiliza para la financiación de la formación de capital, permitiendo las transferencias de éste desde y hacia los sectores. La infrautilización o sobreutilización de los fondos para la adquisición de activos reales da lugar al saldo contable llamado «*capacidad*» o «*necesidad de financiación neta*». La capacidad de financiación neta corresponde a un excedente que se presta y la necesidad de financiación neta a la financiación de un déficit.
- *Cuenta financiera.* Refleja las consecuencias sobre los activos y pasivos financieros del sector público del conjunto de las operaciones por cuenta de renta y por cuenta de capital.

El saldo de la cuenta financiera es el *saldo de activos y pasivos financieros* y, en principio, equilibra el saldo de la cuenta de capital. Si el sector presenta necesidad de financiación en términos netos, se emitirán pasivos (por ejemplo, acudir a la emisión de deuda pública). Por el contrario, si presenta capacidad de financiación, puede utilizarla poniéndola a disposición de otros sectores.

La clasificación de operaciones financieras que utiliza el Banco de España es una adaptación del sistema SEC. Incluye, por una parte, las adquisiciones netas de activos financieros (A) y, por otra, los pasivos netos contraídos (B). El saldo de dicha cuenta se denomina «*operaciones financieras netas*» y se obtiene de la resta de A - B. Este saldo debe coincidir, salvo discrepancias estadísticas, con el saldo de la cuenta de capital (capacidad o necesidad de financiación).

1.4 DIMENSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

La actividad desempeñada por el sector público, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, constituye un pilar necesario para el funcionamiento del sistema económico. Ello hace necesario contar con algún indicador que nos permita determinar la dimensión del sector público. Podemos afirmar que la presencia de éste en la economía de los países desarrollados ha adquirido una dimensión significativa en las últimas décadas. Los indicadores que mejor reflejan la dimensión relativa del sector público relacionan el volumen de gasto o ingresos públicos con el PIB u otras magnitudes macroeconómicas.

Así, los principales índices estadísticos de medida del tamaño del sector público se pueden clasificar en tres grupos dependiendo de si empleamos los gastos, los ingresos u otros estimadores de la actividad de este sector.

1.4.1 Indicadores basados en el gasto público

a) *El volumen de gasto público expresado en porcentaje del PIB.*

$$[\text{Gasto total del sector público} / \text{PIB}] \times 100$$

Este indicador muestra la cifra de negocio que gestiona la Administración pública. Por tanto, un valor elevado de este índice mostrará una elevada capacidad de la Administración para actuar sobre la asignación de recursos económicos de la sociedad en la que interviene. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que este indicador no muestra:

- La absorción de recursos reales realizada por la Administración.
- El porcentaje de producción y renta que ésta genera.
- Las alteraciones que la actividad financiera introduce en la asignación de recursos productivos disponibles.

b) *El volumen de gasto público deducidas transferencias, con relación al PIB.*

$$\frac{\text{Gasto total del sector público} - \text{gasto en transferencias} \times 100}{\text{PIB}}$$

Este indicador, a diferencia del anterior, compara dos magnitudes homogéneas, dado que el PIB no incluye los pagos de transferencia. Por tanto, este índice nos muestra la asignación de recursos reales del sector público, aunque incurre en las otras dos carencias señaladas en el indicador anterior.

1.4.2 Indicadores basados en los ingresos públicos

a) *El volumen de ingresos públicos de carácter coactivo expresado en porcentaje del PIB.*

$$\frac{\text{Ingresos coactivos totales del sector público} \times 100}{\text{PIB}}$$

Esta relación recibe, habitualmente, el nombre de «*presión fiscal*», viniendo determinados los ingresos coactivos del sector público por la suma de los impuestos directos, indirectos y las cotizaciones obligatorias para la financiación del sistema de Seguridad Social.

La presión fiscal constituye un indicador que mide el peso relativo de los ingresos tributarios respecto al PIB y permite comparar si las Administraciones públicas de los diversos países recaudan por impuestos una proporción igual de la renta de su economía.

b) *El volumen de presión fiscal dividido entre el PIB per cápita.*

$$\frac{\text{Ingresos coactivos totales/PIB} \times 100}{\text{PIB/población}}$$

Esta relación se denomina *esfuerzo fiscal* y en este caso concreto se corresponde con el *índice de Frank*. Mediante este índice se pretende constatar que bajo el supuesto de que dos Estados tuvieran el mismo porcentaje de impuestos sobre la renta (soportan la misma presión fiscal), el residente del Estado donde la renta personal per cápita fuera más elevada haría un menor sacrificio en el pago de los impuestos.

1.4.3 Otros indicadores de la dimensión del sector público

Existen otros indicadores estadísticos que tratan de evaluar la dimensión del sector público desde el punto de vista del uso directo de los recursos, como son:

a) *La proporción del empleo del sector público en el empleo total.*

$$\frac{\text{Empleo del sector público} \times 100}{\text{Empleo total}}$$

Este indicador nos permite conocer el uso directo de la fuerza laboral por parte del sector público. Se puede considerar como una medición de la contribución del sector público al empleo total o como una medición de la absorción de la oferta total de mano de obra por parte del sector público.

b) La proporción de la producción del sector público dentro de la producción total o valor añadido por el sector público a la formación del PIB.

$$\frac{\text{Valor añadido bruto generado por el sector público (VAPsp)} \times 100}{\text{PIB}}$$

Este índice permite apreciar la dimensión relativa del sector público dentro de la actividad económica total de la sociedad y, por lo tanto, su contribución directa a la formación de la renta, aunque no muestra la dimensión total del sector ni sus efectos sobre la economía del país. De todas formas, resulta ser un indicador interesante para determinar la eficacia relativa de los sectores público y privado.