

TEMA 1. LA HACIENDA PÚBLICA: CONCEPTO, ÁMBITO Y ENFOQUES METODOLÓGICOS

1.1. Contenido y objetivos principales

Lo público influye de forma considerable en la vida de los ciudadanos en una multitud de aspectos: sanidad, educación, vivienda, subsidios y pensiones, impuestos, regulación de las condiciones laborales, servicios públicos, regulación de determinados precios y servicios, etc. Todos estos aspectos evidencian el enorme peso e importancia que alcanza el sector público en las economías actuales, de modo que es habitual referirse a “Economías Mixtas” al hablar del modelo dominante en los países occidentales, ya que, aunque muchas de las actividades económicas son realizadas por empresas privadas, una parte considerable es efectuada por el estado.

Así, el Estado ha llegado a absorber una proporción notablemente elevada del Producto Interior Bruto (PIB) en todos los países industrializados, que normalmente oscila entre el 35% y el 60% de este agregado. En el caso español el porcentaje del PIB que supone el gasto total de las administraciones públicas se acerca al 40%, mientras que en los países con un nivel más bajo se sitúan alrededor del 35% (Irlanda: 33,7%; Australia: 35,1%; Estados Unidos: 36,4%) y en aquellos con una intervención más activa del sector público se aproxima o supera el 55% (Suecia: 56,7%, Dinamarca: 54,8%).

La relación entre el gasto público total –incluyendo el de la seguridad social– y el PIB ha tendido a aumentar significativamente a lo largo de las últimas décadas, aunque esta tendencia ha registrado un estancamiento a partir de mediados de la década de los años noventa por motivos que se tratarán en temas posteriores. Sin embargo, la dinámica histórica es claramente ascendente. Así, por ejemplo, en España el gasto público representaba un 19,6% del PIB en el año 1965, pero en 1988 superaba el 40% y en 1993 alcanzó el 48,6%, aunque el año 2000 había retrocedido hasta el 39%, porcentaje similar al que mantenía en el 2004. En el conjunto de la zona euro ese mismo año el gasto público se acercaba al 48% y para los treinta países de la OCDE era casi un 40%, mientras que en el año 1965 se situaba en algo menos del 25%.

A la importancia económica de la acción del sector público que se desprende de estas cifras hay que añadir que el estado influye considerablemente en el funcionamiento del sector privado, mediante un amplio conjunto de leyes y reglamentaciones con trascendencia económica (normativa laboral, sanitaria, mercantil, civil, medioambiental, de homologación industrial, etc.) además de la aplicación de impuestos y la concesión de ayudas, pensiones y subvenciones.

El hecho de que en las economías mixtas esté en permanente debate la definición de las fronteras adecuadas entre el Estado y las actividades privadas hace que el estudio de la Hacienda Pública alcance una gran importancia e interés. Hay una serie de preguntas o cuestiones básicas a las que intenta dar respuesta esta disciplina y que durante siglos han estado en el centro del debate tanto político como económico:

- ¿Porqué el Estado hace determinadas cosas y no otras? (Es decir, qué tipo de actividades debe realizar el estado y porqué motivos).
- ¿Porqué el Estado ha ampliado tanto el ámbito de su actividad en las últimas décadas y porqué en unos países en mucha mayor medida que en otros? (Es decir, cuáles son las razones del crecimiento del sector público)
- ¿Realiza el Estado demasiadas actividades? (Es decir, cuál ha de ser el ámbito adecuado de su intervención)

- ¿Realiza bien aquellas actividades que desarrolla? ¿Podría hacerlas mejor? (Es decir, actúa de manera suficientemente eficaz)

Este conjunto de cuestiones están en el centro del debate que, desde hace mucho tiempo, afecta a los distintos enfoques que estudian la Hacienda Pública, y continua plenamente vigente.

Evidentemente, los gobiernos no pueden influir de modo permanente en la actividad económica intentando convencer a los ciudadanos de que, voluntariamente, contaminen menos, defiendan las fronteras o destinen una parte de sus recursos a cuestiones de interés colectivo –como la dotación de infraestructuras económicas y sociales– o a mejorar las condiciones de vida de los colectivos más desfavorecidos. Por ello, el Estado, a diferencia de los particulares y de cualquier otra institución, dispone de poder coactivo, es decir, tiene la capacidad de obligar a los ciudadanos a asumir determinadas actuaciones, potestad de la que no disponen las instituciones privadas ni tampoco los ciudadanos.

Por lo tanto, para lograr sus objetivos los gobiernos promulgan y aplican leyes que permiten imponer tributos, realizar los gastos que consideren necesarios para el cumplimiento de sus funciones y regular la actividad económica. Los principales instrumentos con los que cuentan los poderes públicos para incidir en la actividad económica son:

1. Los impuestos, que reducen las disponibilidades privadas y liberan recursos monetarios para el gasto público. También pueden ser utilizados para fomentar o desincentivar determinados tipos de actividades.
2. Los gastos, que permiten obtener determinados bienes y servicios producidos por los trabajadores y las empresas y que incluyen también las transferencias, que proporcionan apoyo a las rentas (por ejemplo, las prestaciones sociales).
3. Las regulaciones, o instrumentos de control que inducen a los ciudadanos a efectuar determinadas acciones con repercusiones económicas o bien les disuaden de realizarlas.

El aumento del peso que alcanza el Estado en la vida económica, al que ya se ha hecho referencia, se corresponde con la mayor importancia que progresivamente se ha ido dando a las funciones que asume. Habitualmente se diferencian cuatro tipos de estas funciones, tres de las cuales se desarrollarán en el segundo bloque del programa de forma mucho más amplia:

1. Establecer el marco legal
2. Influir en la asignación de los recursos, para mejorar la eficiencia económica
3. Establecer programas que contribuyan a equilibrar la distribución de la renta
4. Definir políticas de estabilización macroeconómica

La primera de estas funciones trasciende ampliamente lo referente a la actividad económica, aunque también la implica. El gobierno fija las reglas del juego en materia económica a las que han de someterse las empresas, los individuos e incluso el propio Estado, por ejemplo, en cuanto a la propiedad y su transmisión, los contratos de todo tipo, las obligaciones de empresarios, trabajadores y organizaciones patronales o sindicales, los derechos de los consumidores, el funcionamiento del mercado y una amplia serie de aspectos con contenido económico.

En muchos casos este tipo de reglamentaciones provienen de conflictos o preocupaciones sociales que van más allá de la pura teoría económica y se apoyan principalmente en valores de justicia o equilibrio social, más que en análisis económicos de costo-beneficio, aunque pueden afectar de

modo importante al comportamiento económico. Por ejemplo, hace poco tiempo las empresas no eran responsables de las enfermedades contraídas por sus empleados o de los accidentes sufridos por trabajar en condiciones inseguras o insalubres, igualmente los consumidores no tenían prácticamente ninguna defensa si adquirían productos defectuosos o vendidos mediante reclamos engañosos. En la actualidad, las regulaciones legales de los países avanzados incluyen ambos tipos de cuestiones y, evidentemente, también muchos otros.

En todo caso, las tres funciones económicas centrales del Estado a las que se ha hecho referencia anteriormente y que se desarrollarán ampliamente con posterioridad son las de asignación, de redistribución y de estabilización.

1.2. Enfoques teóricos respecto a la intervención del Sector Público

1.2.1. Evolución histórica de la Hacienda Pública

El enfoque de la Hacienda Pública clásica se basa en los principios políticos del liberalismo y en las aportaciones de la teoría clásica en relación al desarrollo económico. Esta teoría aceptaba como uno de sus elementos básicos la que se conoce como ley de Say (1767-1832), sin que los planteamientos que conforman su contenido hayan de atribuirse exclusivamente a este autor. Simplificando, esta ley afirma que toda oferta genera su propia demanda, cosa que significa que el sistema económico tenderá a estar en equilibrio, ya que cualquier producción iniciada –y ésta se iniciará siempre que haya recursos ociosos, por que en tales circunstancias su precio descenderá hasta el punto de hacer rentable su utilización– generará las rentas necesarias para que la nueva producción colocada en el mercado sea absorbida.

Sobre la base de este enfoque se incorporaba como cuestión adicional que la presencia del sector público ha de concentrarse en un conjunto de actividades muy específico y bien delimitado. De este modo, Adam Smith (1723-1790) consideraba que el gasto público ha de limitarse a los conceptos siguientes:

- * Defensa nacional

- * Mantenimiento del orden interno e impartir justicia

- * Ejecución de las obras y sostenimiento de las instituciones que no responden a los criterios de una oferta lucrativa, es decir, que no proporcionan beneficios (que califica como actuaciones para facilitar el comercio o para promover la instrucción, y que hoy identificaríamos con la creación y mantenimiento de infraestructuras y con las actividades de educación y formación).

Por otra parte, el gasto público habría de financiarse de acuerdo con unos criterios muy estrictos que pueden formalizarse en los puntos siguientes:

- * Impuestos neutrales, lo que supone que han de afectar en la menor medida posible al desarrollo económico. Para ello se considera que no habrían de detraer recursos disponibles para la inversión –como es el caso de los que gravan los beneficios empresariales– ni tampoco deberían gravar los productos de primera necesidad, en la medida que se considera que tiene como efecto elevar el coste del trabajo y, por lo tanto, dificultar el crecimiento económico.

- * Presupuesto equilibrado, ya que un exceso de gastos, por encima de los ingresos ordinarios, implica una extensión del sector público más allá de sus posibilidades. Por otra parte, una situación de este tipo requerirá obtener financiación adicional a los ingresos ordinarios, lo que supone absorber ahorro privado y, en consecuencia, reducir la capacidad de financiar la acumulación en la economía.

* La aplicación de los impuestos se ha de basar en el criterio de la capacidad de pago, es decir que todos los ciudadanos reciban un trato igual de acuerdo con su capacidad económica. Adam Smith, en su obra *La riqueza de las naciones*, realizó una primera aproximación a este criterio, al enunciar el que se ha llamado principio de justicia, al afirmar que “los súbditos de cada Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades, es decir en proporción a los ingresos de los que gozan bajo la protección del estado”.

Ello puede llevar, según interpretaciones posteriores, a la aplicación de criterios de progresividad impositiva, que suponen la realización de un sacrificio similar por parte de todos para sostener al sector público y, por lo tanto, a gravar en una mayor proporción a los que tienen una renta más alta –ya que para ellos la utilidad del dinero que se les detrae es menor, según el criterio planteado por J. Stuart Mill (1806-1873).

Estos conceptos son los que se ha dado en llamar principios clásicos de la Hacienda Pública. Se ha de añadir que, aunque el planteamiento señalado es el que puede atribuirse de forma mayoritaria a la escuela clásica, también se encuentran en ella otros enfoques discrepantes. Un ejemplo son las posiciones de J. Bentham o J. Stuart Mill, que defienden postulados más igualitaristas, como la aplicación de un impuesto elevado sobre las transmisiones hereditarias o la necesidad de una amplia igualdad de oportunidades en el ámbito educativo.

Los criterios propugnados por la escuela clásica alcanzan un grado de desarrollo y formalización superior con las aportaciones de la escuela neoclásica y, especialmente, de A. Marshall, desarrolladas fundamentalmente en el último tercio del siglo XIX. Buena parte de la formalización desplegada se basa en el concepto subjetivo de utilidad, como criterio para decidir individualmente la demanda. En este contexto, el comportamiento social es el resultado de la suma de los comportamientos individuales, determinados por el criterio de la utilidad que obtiene cada sujeto. Si se aceptan estos planteamientos, es posible incorporar nuevos aspectos a la teorización de la actividad pública, en la medida que se justificará el suministrar desde el sector público aquellos bienes a los que no pueda aplicarse el “principio de exclusión”, es decir, no pueda limitarse su acceso a aquellos que no estén dispuestos a pagar por el producto o servicio.

Algunas de las cuestiones expuestas, especialmente las que se apoyan en la aceptación de la ley de Say, resultaron severamente cuestionadas a raíz de la crisis económica de 1929 y de sus consecuencias ulteriores, que pusieron en evidencia que la citada ley no se ajusta suficientemente al funcionamiento real de la economía y que puede darse una situación de fuerte crisis económica de demanda sin que actúen mecanismos correctores automáticos que la compensen.

La obra de J. M. Keynes, especialmente la “Teoría General del Interés, el Empleo y el Dinero” (1936) aporta un enfoque explicativo de los desequilibrios macroeconómicos y de los desajustes que pueden darse entre la producción total y la demanda agregada en determinados momentos, que generan situaciones de recesión sin que los mecanismos del mercado sean capaces de reactivar la economía. De este análisis se deriva la conveniencia de que el sector público actúe gestionando parte de su actividad para añadirla a la del sector privado, de manera que contribuya a estabilizar la evolución de la economía. Es lo que posteriormente se conocerá con la denominación de función de estabilización y es en lo que se ha apoyado el criterio de aplicar una política económica activa, vigente desde la década de los años treinta sobre todo hasta mediados de los años setenta, mientras que posteriormente han aparecido críticas a este tipo de intervención, por más que siga siendo de general aplicación por parte de la práctica totalidad de los gobiernos.

Los datos que se presentan a continuación revelan las profundas repercusiones que tuvo la crisis de 1929 sobre la economía norteamericana –que se extendieron al conjunto de la economía mundial– así como su prolongada duración. La última columna, por otra parte, permite apreciar la evolución mantenida por el gasto público antes y posteriormente a los años considerados.

	Desempleo	Variación del PIB	Variación de los precios		Gasto público total
Año	(% de población activa)	(en %)	(en %)	Año	(en % del PIB)
1929	3,1	6,1	-	1890	6,1
1930	8,7	-9,6	-2,4	1913	7,8
1931	15,2	-7,7	-8,7	1929	10,4
1932	22,3	-13,7	-10,9	1940	20,4
1933	20,5	-2,0	-5,3	1950	24,4
1934	15,9	7,7	4,0	1960	29,4
1935	14,2	8,6	2,3		
1936	9,8	13,9	1,5		

Fuente: Angus Maddison, *Phases of Capitalist Development*. Appendix A, C i E. Oxford University Press, 1982.

La aplicación de los principios keynesianos –materializados fundamentalmente en el desarrollo de una política fiscal activa y en la aplicación de una política monetaria basada en el control de los tipos de interés– permitió mejorar notablemente la capacidad de reacción de la economía ya a mediados de la década de los años treinta, aunque su aplicación más significativa se dio en las décadas posteriores a la 2ª Guerra Mundial y hasta el inicio de la que se conoce como la primera crisis del petróleo, a partir de 1973. Durante ese período las políticas keynesianas hicieron posible un crecimiento estable de las economías industrializadas junto con un bajo nivel de paro, aunque también produjeron un crecimiento considerable del volumen de actividad del sector público, como se verá más adelante.

Los intentos de conjugar los aspectos esenciales de las escuelas clásica y neoclásica y las aportaciones keynesianas han dado lugar a lo que se ha denominado "síntesis keynesiana-neoclásica", uno de cuyos autores más destacados es R. A. Musgrave, que analiza la actuación de la Hacienda Pública clasificando sus funciones en los tres grupos a los que se ha hecho referencia antes:

- Función de asignación de recursos, para resolver los problemas derivados de los posibles usos alternativos que pueden darse a los recursos disponibles, estableciendo los criterios sobre los sectores y ámbitos de actuación en los cuales es necesaria la intervención pública.
- Función redistributiva, es decir relativa a las actuaciones que pretenden conseguir una distribución más equilibrada de la renta y la riqueza.
- Función de estabilización de la economía, mediante la aplicación de instrumentos de política fiscal y monetaria, con el objetivo de contribuir a la consecución de los objetivos fundamentales de la política económica: pleno empleo, un crecimiento equilibrado y estabilidad en los precios.

Esta visión de la Hacienda Pública, sin embargo, ha sido criticada tanto desde una óptica conservadora como desde enfoques ideológicos de izquierdas. En el primer caso, se argumenta en ocasiones que la intervención pública es excesiva e interfiere y crea ineficiencias en la actividad económica, defendiendo por ello la existencia de un Estado mínimo (escuela monetarista y economía de la oferta), mientras que en otros casos se considera que el elevado peso que alcanza el gasto público en las economías occidentales deriva de comportamientos colectivos que han de ser controlados o corregidos (escuela de la elección pública), así como otros desarrollos teóricos en una línea similar. Por parte de algunos autores de izquierdas también se critica el papel del Estado, desde una óptica muy diferente, atribuyéndole el papel de sostener unas determinadas relaciones económicas y sociales que favorecen a las clases dominantes. En el epígrafe siguiente se desarrollan de forma resumida las cuestiones básicas en que se apoyan algunos de los enfoques mencionados.

1.2.2. Algunos enfoques recientes respecto a la intervención del Sector Público

Como se ha indicado en el apartado anterior, el punto de vista aportado por la síntesis “keynesiana-neoclásica” (recogido de manera generalizada en los textos académicos de Hacienda Pública) ha sido objeto de críticas y de elaboraciones alternativas, tanto desde posiciones conservadoras como de otras situadas en la izquierda del espectro ideológico. En este caso, a efectos de centrarse en las corrientes que han alcanzado una mayor influencia y difusión, se hará referencia únicamente a una de las corrientes más destacadas en la primera línea indicada, como es la escuela de la “Public Choice”, o de la elección pública, y se añadirán algunas consideraciones en relación a las teorías marxistas de la Hacienda Pública.

La teoría de la “Public Choice” toma en consideración el hecho de que las acciones económicas se encuentran estrechamente interrelacionadas con el marco económico en el que se desarrollan, del mismo modo que las decisiones políticas obedecen con frecuencia a motivos económicos. Por lo tanto, considera que se ha de analizar y tener en cuenta la forma en la que interactúan ambos aspectos. Igualmente, para valorar adecuadamente la combinación óptima de los dos segmentos que integran una economía mixta –el sector público y el privado– se ha de hacer un análisis lo más neutral posible de las ventajas y los inconvenientes de la asignación pública, de la misma forma que de la asignación mediante los mecanismos de mercado.

Por ello, esta escuela considera las reglas que rigen el proceso de toma de decisiones públicas y la actuación de los agentes que intervienen en él. Así, pone énfasis en el papel que juegan los sistemas de representación y de votación, que en ocasiones dan lugar a contradicciones o ineficiencias por los criterios de agregación de los resultados o por el voto estratégico. Desde el punto de vista de la evolución del gasto público –que constituye uno de los ejes centrales de su desarrollo analítico– consideran que la tendencia que deriva de los procesos de toma de decisiones es la de impulsar un crecimiento sostenido de este gasto, dando lugar a un exceso de oferta de servicios públicos y a una actuación excesiva del sector público, como resultado de la interacción entre los grupos que participan en los procesos de decisión.

De acuerdo con esto, la escuela de la elección pública estudia el comportamiento de los agentes en función de sus intereses de grupo, diferenciando diversos comportamientos según la posición de los individuos en el proceso de toma de decisiones en el ámbito político y tomando en consideración aquellos aspectos o factores que, según esta interpretación, influyen en mayor medida en cada caso. No es ocioso indicar que esta segmentación en grupos representa una clara ruptura con cualquier enfoque que analice las conductas de los agentes sociales en función de criterios de pertenencia a clases sociales. Siguiendo estos planteamientos, se diferencia el comportamiento de los grupos siguientes:

* Punto de vista de los votantes

- Costos para la minoría: Los votantes que imponen un programa de gobierno valoran aquél que tiene menores costos para ellos (en la media que son más del 51% de los participantes), pero no tomarán en consideración los costes que pueden recaer sobre los restantes votantes, que pueden resultar perjudicados por el programa.

- Ilusión fiscal: Cuando los electores votan por programas que comportan un crecimiento del gasto público (indirectamente: pensiones o ayudas, mejoras del poder adquisitivo, etc.) raras veces son conscientes de que habrán de asumir por alguna vía los costes que se derivan de ello. Este tipo de efecto resulta más claro en los casos en los que la carga fiscal es menos perceptible (así, es mucho más visible un aumento de la presión fiscal en los impuestos sobre la renta o el patrimonio que en la imposición indirecta).

- Financiación del déficit: Si una parte del gasto se transforma en déficit público, los votantes tienden a no tener en cuenta el coste futuro que representa la carga de la deuda pública.

- El voto de los funcionarios públicos, en general, tiende a favorecer el aumento del gasto público.

* Punto de vista de los empleados públicos (burócratas): Esta teoría considera que el objetivo de los burócratas es el de maximizar el tamaño de su departamento y los recursos materiales y humanos que gestionan, incrementando así su remuneración y su capacidad de influencia.

* Punto de vista de los políticos: El comportamiento de los políticos se asume que se dirige a conseguir maximizar el número de votos, para mantenerse en el ejercicio del poder. Para conseguirlo han de proponer una provisión de servicios públicos que se ajuste a los deseos de sus votantes, aunque, en términos generales, los políticos tenderán a presentar programas lo más amplios posibles que les proporcionen mayores posibilidades de satisfacer conjuntos amplios de población y, de esta forma, obtener una mayoría electoral.

Por esa misma razón, los políticos intentarán incidir en el ciclo político de acuerdo con su conveniencia a efectos electorales, de forma que los momentos de mayor bonanza económica y de aumento de los servicios públicos coincidan con las épocas de elecciones. La teoría de la elección pública nos dice también que en las decisiones políticas influyen de forma destacada aquellos grupos de presión con mayor capacidad de presencia en los medios de comunicación, mayor potencial de movilización de personas o de incidencia sobre la vida colectiva, por encima de la cantidad de individuos que representan.

Como se puede comprobar, todos los argumentos expuestos se orientan en la misma dirección, de intentar demostrar que la incidencia del conjunto de aspectos analizados actúa siempre en la misma dirección, de favorecer un crecimiento progresivo del gasto público, hasta dar lugar a un exceso en la provisión de servicios públicos como resultado del peso de los intereses de los distintos grupos considerados. Las soluciones que se apuntan desde la escuela de la elección pública para atajar esta tendencia van en dos direcciones:

- Limitar el aumento del gasto público, si es necesario mediante vías legales e incluso por vía constitucional.

- Incluir las preferencias del mayor número posible de votantes en las decisiones políticas que se adoptan, mediante mejoras en la representatividad política y avanzando en la posibilidad de obtener posiciones ampliamente mayoritarias.

Si uno de los elementos fundamentales en el análisis anterior –de la escuela de la elección pública– es la forma de analizar el comportamiento de los individuos en función del papel que realizan (o del grupo en el que se les adscribe: votantes, burócratas y políticos), un enfoque alternativo es el que enfatiza que la acción individual está fuertemente condicionada por el hecho de que los individuos pertenecen a una determinada clase social, de manera que la intervención del sector público también forma parte de la interacción social entre clases. De acuerdo con ello, desde la concepción marxista la acción del Estado se interpreta como un instrumento que utilizan las clases dominantes para mantener su posición de control sobre las clases trabajadoras.

La teoría de la crisis fiscal del Estado (James O'Connor), constituye una interpretación reciente en esta línea. De acuerdo con ella, el Estado, además de controlar el orden social por medio de actuaciones represivas, utiliza las transferencias y los servicios sociales como procedimiento para evitar reacciones violentas y garantizar una paz social inestable. Igualmente, el Estado actúa en apoyo de la acumulación capitalista privada haciéndose cargo de determinados gastos de gran envergadura (como la investigación científica) y socializando algunas pérdidas –como pueden ser las generadas por reconversiones sectoriales o cierres de fábricas– y algunos servicios. Como

resultado, el Estado entra en crisis por las necesidades crecientes de gasto y las dificultades para conseguir un aumento paralelo de los ingresos y por los problemas para incrementarlos sin que se desincentiven las inversiones y se ralentice el crecimiento económico.