

Tema 1. La Hacienda pública: presentación y fundamentos de la intervención pública

1.1. Contenido y objetivos esenciales

DEFINICIÓN CONVENCIONAL: Estudio del conjunto de elecciones económicas que comporta la realización de ingresos y gastos del Estado y la mutua relación existente entre ellos.

Ampliación paulatina del objeto de estudio de la Hacienda Pública. Desplazamiento hacia el ámbito de la “Economía del sector público”: Musgrave, 1959:

- tratamiento de las externalidades
- la regulación, los mecanismos de revelación de preferencias
- procesos de elección colectiva

Mayor interés en el gasto. Inicialmente únicamente en los ingresos.

Contenido fronterizo de la Hacienda Pública.

Múltiples perspectivas, metodologías y enfoques: Multidisciplinaria

Elementos económicos, político-sociológicos, jurídicos, contables y ético-morales.

Conexiones con la Ciencia Política, el Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo y el Derecho Financiero y Tributario.

La Hacienda Pública como una “ciencia colindante de carácter fronterizo”.

- el proceso de **revelación de preferencias** en el sector público se realiza a través del proceso político
- las decisiones **públicas se elaboran y ejecutan** por medio del ordenamiento jurídico,
- la valoración de qué **papel debe de desempeñar el sector público** en la sociedad, o qué distribución de la renta es más justa depende de los valores y filosofías sociales que imperan en cada época.

Características del planteamiento científico de la economía del sector público

1) Doble vertiente normativa vs. positiva. Solapamiento

- La selección del contenido a analizar positivamente viene vinculadas a visiones normativas
- Las afirmaciones normativas se deben basar en aproximaciones positivas previas.

Objetivos de las aproximaciones normativas:

- Fijar cuáles deben ser las finalidades de la actividad del sector público (eficiencia y equidad). Teoría de los fallos del mercado como base teórica.
- Conocimiento de los efectos económicos de los diversos programas públicos. Métodos: análisis coste-beneficio, por ejemplo. Vertiente eficiencia, vertiente equidad.
- Instrumentación de las políticas perseguidas, eligiendo los medios más eficaces:
 1. Cómo financiar el gasto. Teoría normativa de los ingresos públicos.
 2. Qué nivel de administración es el más adecuado para soportar el gasto y generar la financiación.
Federalismo fiscal.

Las aproximaciones predominantes en la H.P. han sido de tipo normativo:

- imposición óptima
- reforma fiscal
- análisis coste-beneficio (más recientemente)

Objetivos de las aproximaciones positivas:

- cómo actúan los agentes económicos que intervienen en la toma de decisiones
- cuál es la respuesta de estos agentes ante intervenciones regulatorias, de gasto e ingreso del sector público. Teoría de la incidencia.
- cuáles son los elementos que contribuyen al mantenimiento de las políticas públicas existentes.

Desde la década de los 60 ganan terreno las aproximaciones positivas. Estudio de:

- Incidencia impositiva
- Fallos del sector público
- Crecimiento del gasto público
- Incidencia del gasto
- Federalismo fiscal (vertiente positiva)
- Efectos de la imposición sobre el comportamiento individual

2) Algunas peculiaridades del Sector Público como objeto de estudio

Características empíricas:

- El crecimiento del sector público durante las últimas décadas en los países avanzados ha sido extremadamente rápido (contracción desde la década de 1990).
- La zona en la que se ha producido un crecimiento más intenso del sector público ha sido la correspondiente al estado del bienestar (gasto social).
- Presupuestos deficitarios: provoca interés añadido sobre los problemas de inversión y financiación empresarial. Efectos del déficit sobre los mercados de capitales.

Características teóricas:

- Los objetivos del sector público no están claramente determinados y cambian en función de las alteraciones en las preferencias sociales o en los juicios de valor dominantes en cada momento histórico.
- El sector público tiene mayor flexibilidad presupuestaria que los hogares /empresas.
- El proceso de toma de decisiones en el sector público, a diferencia del existente en el mercado, no está basado en el mecanismo de precios. Las decisiones públicas responden generalmente a procesos políticos y están respaldadas por los principios de autoridad y coacción.

3) Ingresos y gastos

La incorporación del tratamiento de la vertiente del gasto, tanto desde su enfoque positivo como normativo, se realiza gradualmente durante los años de hegemonía keynesiana.

Musgrave, Samuelson (1954) sobre las condiciones de asignación eficiente en la provisión de bienes públicos.

1.2. Enfoques teóricos respecto a la intervención del sector público

1) El papel “técnico” del Estado: la teoría de los bienes públicos. Fallos del mercado.

Fallos técnicos en el proceso de ASIGNACIÓN.

- bienes públicos
- efectos externos (positivos o negativos)
- monopolio
- información imperfecta

Teoría de los bienes públicos

- **consumo conjunto**
- inaplicabilidad del principio de **exclusión**.

Necesidad de **un nuevo agente decisor**, el sector público, que establezca los **criterios** de reparto del coste de la provisión del servicio.

El mecanismo de mercado no es el adecuado para la provisión y la financiación de los bienes públicos, que pasa a ser determinado por el **mecanismo presupuestario**.

2) La “síntesis keynesiana” de Musgrave: el Estado como regulador de la actividad económica

La aportación de Musgrave (1959) puede definirse como una “síntesis” entre:

- la teoría de los bienes públicos y
- teoría keynesiana aplicada al campo de la Hacienda Pública.

Musgrave define el papel del Estado en las economías de mercado como una combinación de un conjunto de funciones heterogéneas.

“Tres ramas” o funciones del presupuesto (**presupuesto múltiple**):

- Asignativa,
- Redistributiva
- Estabilizadora (se plasman los desarrollos keynesianos acerca del papel de la política fiscal)

Componentes básicos de cada una de las tres ramas:

Rama de la asignación: Destinada a cubrir las necesidades sociales de bienes públicos y las necesidades sociales de bienes preferentes, corrigiendo aquellas situaciones en las que los mercados no funcionan adecuadamente:

Rama de la redistribución: Destinada a alterar la distribución de la renta primaria (la generada por los mercados). Mediante ingresos (progresividad) y gasto (en efectivo, en especie).

Rama de la estabilización: El mercado puede no alcanzar de forma automática los objetivos de:

- Pleno empleo,
- Estabilidad de precios
- Crecimiento económico

Por lo que se justifica la intervención estabilizadora del Estado mediante la política fiscal.

3) La aproximación marxista al papel del Estado en la Economía: el Estado de clase

La teoría marxista describe las funciones del Estado vinculadas a los intereses de los grupos dominantes en el capitalismo. El Estado apoya los procesos de acumulación capitalista, garantizando las relaciones sociales de producción a través de la gestión de la fuerza de trabajo, el mantenimiento de la estructura de propiedad y el control de los conflictos sociales .

O'Connor:

- "función de **acumulación**" en apoyo del capital monopolista, facilitando recursos financieros y proporcionando infraestructuras. Socializa los costes inherentes a los procesos de acumulación cuando estos son muy importantes y/o los beneficios que conllevan no son apropiables privadamente; (p. ej. costes educativos y de los costes de la investigación básica) y/o los beneficios que conllevan no son apropiables privadamente
- "función de **legitimación**", que conlleva la realización de un conjunto de gastos sociales. Estado del bienestar.

La aceleración de los gastos vinculados a ambas funciones provoca la situación de "**crisis fiscal**".

La salida a la crisis fiscal del Estado ha sido el desmantelamiento del Estado del Bienestar.

4) El Estado desde la perspectiva de la escuela de la “elección pública”

1) Análisis positivo.

2) Perspectiva global crítica con respecto a la intervención del Estado: énfasis en los fallos del sector público. El propio comportamiento del sector público se ha convertido en el objeto de análisis. El objeto principal de sus críticas ha sido la aplicación de las políticas keynesianas.

3) Individualismo metodológico; en este sentido, el Estado es considerado como la suma del conjunto de agentes que cubren las diferentes funciones de la actuación del Estado.

“Se partía de la base de que el gobierno haría ‘lo correcto’ siempre y cuando se le dijera lo que debería hacer. En los últimos años este supuesto se ha descartado”.

Teoría económica de la democracia

El análisis de los procesos políticos democráticos en términos de “mercado”.

Asimetría entre electores y políticos.

- Electores: actitud pasiva ante las informaciones de tipo político,
- Políticos: la variable que tienden a maximizar los políticos es el número de votos, por lo que los programas políticos se diseñan para ganar las elecciones y no porque se considere deseable su aplicación.

Esta combinación de conductas maximizadoras conduce a la tendencia mencionada al crecimiento del gasto público.

Teoría del ciclo político

Oscilaciones del presupuesto en función de los períodos electorales. En los inicios de la siguiente legislatura, pago de los costes de la expansión previa.

Posibles soluciones:

- Ampliación de los ciclos electorales.
- Limitación de la intervención del sector público (reformas constitucionales).

Teoría económica de la burocracia

Niskanen. Modelo de comportamiento burocrático, basado en la hipótesis de que los altos cargos de la administración pública desean maximizar el tamaño de sus presupuestos y pueden imponer sus preferencias al legislativo.

Esta teoría influyó en la búsqueda de técnicas presupuestarias que permitieran frenar el fenómeno del incrementalismo, como es el caso del Presupuesto de base cero.

- Limitaciones constitucionales al déficit.
- Criterios de acceso a la Unión Económica y Monetaria europea.
- Ley de estabilidad presupuestaria.

Críticas de Greffe (1981):

- circularidad del enfoque : se postula de antemano la eficacia superior del sector privado.
- rechazo del carácter pretendidamente positivo de los análisis de la escuela de la elección pública.

“La falta de rigor y el sesgo antiestatalista de las propuestas del Public Choice han hecho, sin embargo, más eficaz su mensaje como advertencia contra visiones simplistas antes que como propuesta de modelos alternativos” (Barberà, 1991: 88).