

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 este capítulo vamos a presentar qué es la Economía Pública, los enfoques de trabajo del hacendista y los temas más actuales de la investigación en esta materia.

## 1. La Economía Pública

### 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 déficit 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 para lo cual, por las razones técnicas que se estudian en el capítulo 3, del primer tomo del libro, probablemente no se contará con la ayuda del mercado. 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 industrial o 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 Pú-

blico moderno; las empresas públicas —el otro componente del Sector Público— también se integran en el estudio de la Economía Pública.

#### 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 los efectos 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, siguiendo con ejemplos, 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 quié-

nes 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. 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).

#### 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 públicos 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 estudio 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). 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.

#### ¿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 te-

mas, 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

### 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 donde 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 el resto 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 aquí 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; 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

#### 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.

#### LOS TEMAS ACTUALES DE LA ECONOMÍA PÚBLICA

Un tema esencial, teórico y práctico, es el de definir el *equilibrio deseable entre el sector público y el privado*. El «Estado del bienestar», con su componente social y redistribuidor y su gran dimensión, está sometido a escrutinio. 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. Esto 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 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) y los aspectos macroeconómicos de la Economía Pública (capítulo 10) completan 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 9 recogen los diversos impuestos, al igual que otros ingresos públicos. El capítulo 10 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.

### **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.