

DOCUMENTOS

HACIENDA PÚBLICA: ENFOQUES Y CONTENIDOS

Autor: *Santiago Álvarez García*
Instituto de Estudios Fiscales y Universidad de Oviedo

DOC. N.º 2/04



INSTITUTO DE
ESTUDIOS
FISCALES

N.B.: Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

ÍNDICE

1. EL SECTOR PÚBLICO COMO AGENTE ECONÓMICO
2. EL CONCEPTO DE HACIENDA PÚBLICA
3. "HACIENDA PÚBLICA" *VERSUS* "ECONOMÍA PÚBLICA"
4. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA HACIENDA PÚBLICA
5. HACIENDA PÚBLICA: ENFOQUES Y CONTENIDOS
 - 5.1. Hacienda pública normativa
 - 5.1.1. La economía normativa o del bienestar: el Estado individualista y el papel del sector público
 - 5.1.2. El Estado paternalista: redistribución y bienes meritorios
 - 5.1.3. El gasto público
 - 5.1.4. El ingreso público: consideraciones de eficiencia y equidad
 - 5.1.5. La descentralización fiscal
 - 5.2. Hacienda pública positiva
 - 5.2.1. La teoría de la elección colectiva
 - 5.2.2. Los modelos de comportamiento del sector público
 - 5.2.3. La incidencia del gasto público y los impuestos

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. EL SECTOR PÚBLICO COMO AGENTE ECONÓMICO

Solamente es necesario asomarse a las páginas de la literatura científica para constatar que el estudio de la actividad económica del Sector Público es objeto de interés creciente en el ámbito académico de los países occidentales.

Este interés aparece motivado en primer lugar por el enorme peso que esta actividad económica ha alcanzado en nuestras sociedades. Como señala Richard Tresch¹:

"La historia económica de todas las economías Occidentales avanzadas en el Siglo XX presenta un aspecto común, un enorme crecimiento en el tamaño y la influencia del sector público."

A mediados de década de los 90, en los países de la OCDE se dedicaba a gasto público más del 40% del Producto Nacional, magnitud superada ampliamente si tomamos como referencia únicamente a los países que forman parte de la Unión Europea. No podemos olvidar, como nos recuerda Musgrave que el capitalismo moderno es un sistema económico mixto y:

"Un porcentaje sustancial del producto nacional se emplea en la satisfacción de necesidades públicas; un porcentaje sustancial de la renta privada tiene su origen en el presupuesto público; y los impuestos y pagos de transferencia modifican de forma significativa la distribución privada. Además, la política presupuestaria influye sobre el nivel de empleo y sobre los precios del sector privado. Por tanto, nuestro sistema es un sistema mixto, en el que, junto al sector de mercado, la economía pública tiene importancia notable y juega un papel muy significativo."²

Ante esta situación no debe sorprendernos que la actividad pública cobre una gran importancia por la influencia que va a tener en el comportamiento del resto de los agentes económicos, a la vez que sea necesario estudiar las pautas que determinan el proceso de decisión pública. En este sentido se manifiestan Albi, González Páramo y López Casanovas al afirmar:

"La actuación pública nos interesa como objeto de estudio en tanto que: 1) condiciona los planes de producción, intercambio y consumo de los agentes privados, que toman decisiones racionales en un contexto de escasez; y 2) está en si misma determinada por criterios de racionalidad, como resultado de varios diseños institucionales que canalizan las motivaciones de los agentes públicos (legisladores, autoridades públicas, agencias burocráticas o reguladoras y empleados públicos) hacia la consecución de metas colectivas."³

En segundo lugar existe una motivación teórica que lleva a desarrollar un estudio autónomo del Sector Público. Así, mientras la Teoría Económica se ha ocupado del estudio del "Sector Privado" de la Economía (empresas, economías domésticas), el estudio del Sector Público ha merecido una disciplina separada.

¿Cuáles son las razones que justifican este "tratamiento privilegiado" que recibe el sector público dentro de los estudios de economía? Creemos que pueden sintetizarse en las siguientes:

1) *La función objetivo del Sector Público.* Mientras que los agentes económicos privados tienen una función objetivo claramente determinada, derivada de sus preferencias individuales, y que se manifiesta en un objetivo único de maximizar su utilidad, si nos referimos a unidades económicas de consumo, o sus beneficios si pensamos en las de producción, la función objetivo del Sector

¹ Tresch, R. (1981), pp. 2.

² Musgrave, R. (1969), pp.3.

³ Albi, E.; González Páramo, J. M., y López Casanovas, G. (1997), pp. 19.



Público es más difícil de determinar por dos razones. En primer lugar por su propia naturaleza ya que es un agente económico con una potestad derivada de la de los agentes privados. Así los criterios de actuación pública deben obtenerse a partir de un proceso de agregación de las preferencias privadas, proceso que presenta serios problemas ya que en un contexto de información imperfecta el Sector Público generalmente desconoce cuales son las preferencias individuales. Paralelamente no debemos olvidar que al referirnos al Sector Público no estamos hablando de un ente abstracto, sino de una organización formada por individuos (políticos, burócratas) que tienen sus propios objetivos, muchas veces distintos a los de la organización a la que pertenecen. Evidentemente la necesidad de estudiar los procesos de agregación de las preferencias individuales y la actuación de los distintos grupos que en las democracias condicionan la toma de decisiones públicas plantea una serie de temas de estudio inexistentes cuando se analiza la toma de decisiones en el sector privado.

En segundo lugar, fruto de lo expuesto anteriormente, el Sector Público no tiene una función objetivo única, sino que se enfrenta a una multiplicidad de objetivos que sufren una jerarquización variable en el tiempo en función con las circunstancias económicas, preferencias sociales, juicios éticos o de valor, etc.

2) *Las restricciones en la actividad económica.* Mientras las relaciones económicas de los agentes privados en un sistema de economía de mercado están basadas en la libertad, ningún agente puede obligar a otro a actuar o dejar de actuar en un sentido determinado, el Sector Público tiene unos mecanismos de intervención radicalmente distintos ya que se fundamentan en el principio de autoridad, ejercida mediante coacción dentro del marco jurídico existente. Así puede financiar sus actividades mediante pagos coactivos del resto de los agentes económicos (impuestos), puede favorecer el consumo de determinados bienes (bienes preferentes) e incluso hacerlo obligatorio para los ciudadanos (como sucede con los niveles obligatorios de educación, o la afiliación obligatoria a los sistemas de Seguridad Social) y puede impedir o encarecer considerablemente el consumo de bienes que considere indeseables (prohibición del consumo de drogas, altos gravámenes al consumo de alcohol o tabaco).

Mientras los agentes privados toman sus decisiones económicas condicionadas por una restricción concreta (las economías domésticas buscan maximizar su función de utilidad sometidas a su restricción presupuestaria, las empresas buscan maximizar su función de beneficios con la restricción de su función de costes), la restricción a la que se enfrenta el Sector Público es difusa ya que, a pesar de que se plasma en un plan económico previamente diseñado como es el Presupuesto, puede arbitrar los fondos que considere necesarios a través de instrumentos fiscales y monetarios.

3) *Los mecanismos de obtención de información para la toma de decisiones.* Las informaciones que necesitan los agentes privados para realizar sus procesos de optimización se refieren esencialmente a los precios y las cantidades de los productos que se intercambian en el mercado. Es esta por lo tanto una información pública directamente observable. Sin embargo la información que necesita el Sector Público para su proceso de toma de decisiones es esencialmente privada ya que se fundamenta en las preferencias individuales que no son directamente observables. Esto hace, como ya hemos apuntado, que el proceso de toma de decisiones sea un proceso político en el que interviene una multiplicidad de agentes con intereses diversos (cuando no contrapuestos) y ha impulsado que el estudio de este proceso político empleando los instrumentos habituales del análisis económico cobre cada vez mayor importancia dentro del campo de estudio de la Hacienda Pública.

2. EL CONCEPTO DE HACIENDA PÚBLICA

Como hemos visto el análisis económico del Sector Público de forma autónoma se justifica por sus especiales características y la rama de la Economía encargada de su estudio es la Hacienda Pública. Existen múltiples definiciones de lo que es la Hacienda Pública, pero un rasgo común

a la mayoría de ellas es delimitar su ámbito a las actividades presupuestarias de ingresos y gastos públicos. Como antecedente a los trabajos de Hacienda Pública propiamente dichos podemos citar que ya en el Libro V de *La Riqueza de las Naciones* Adam Smith al estudiar los aspectos económicos que podríamos denominar públicos divide su trabajo en los temas referentes a los gastos públicos, los ingresos públicos y las deudas públicas⁴.

Pigou, en su trabajo pionero, ya definía la Hacienda Pública como:

"La autoridad pública, central o local, tiene funciones y deberes cuya naturaleza en detalle varía según el lugar que ocupe. Entre estos deberes se incluye el gasto, y en consecuencia precisa también recaudar ingresos."⁵

En su obra clásica *Teoría de la Hacienda Pública* Richard Musgrave coincide con la definición de Pigou:

"Al conjunto de problemas que se centran en torno al proceso de ingreso-gasto del Estado se le denomina tradicionalmente Hacienda Pública."⁶

Es necesario precisar que las referencias a la actividad financiera del Sector Público, a los ingresos y gastos que realiza, no significan que la Hacienda Pública se dedique al estudio de problemas financieros, sino que su campo de estudio son los problemas económicos reales.

Así lo matizó ya Pigou afirmando:

"Aunque el dinero es siempre, en la práctica, el medio de que se vale la Hacienda Pública, no constituye la materia de que se ocupa en realidad."⁷

En la misma línea se manifiesta Musgrave:

"Aún cuando las operaciones del erario público suponen flujos monetarios de ingresos y gastos, los problemas básicos no son cuestiones financieras. No se ocupa de dinero, liquidez o mercados de capital. En lugar de ello son problemas de asignación de recursos, de distribución de renta, de pleno empleo, de estabilidad de nivel de precios y de desarrollo."⁸

Es interesante reseñar que existe una notable coincidencia a la hora de delimitar el objeto de estudio de la Hacienda Pública por parte de los distintos autores⁹. Es el análisis económico de las actividades públicas generadoras de ingresos y gastos públicos el objeto de estudio de esta disciplina, que, en palabras de Due y Friedlaender busca dar respuesta a cuatro cuestiones fundamentales:

"El estudio de la actividad gubernamental es, en esencia, el de la política impositiva y de gastos con el fin de obtener respuesta a las cuatro preguntas formuladas: 1)¿Por qué es necesaria la actividad del gobierno? 2)¿Qué determina su dimensión y nivel adecuados? 3)¿Cómo ha de definirse esa actividad? 4)¿Cuáles son las consecuencias de tal actividad?"¹⁰

⁴ Así el Libro V se titula *De las Rentas del Soberano o de la República* y se divide en tres Capítulos:

Capítulo I.—"De las expensas del Soberano o de la República".

Capítulo II.—"De la Fuente Originaria o fondo de donde sale la renta pública y general de la Sociedad".

Capítulo III.—"De las deudas públicas".

⁵ Pigou, A. C. (1928), pp. 47. (cita de la edición española de 1974).

⁶ Musgrave, R., *op. cit.*, (1969), pp. 3.

⁷ Pigou, A. C., *op. cit.*, (1974), pp. 48.

⁸ Musgrave, R., *op. cit.*, (1969), pp. 3.

⁹ Definiciones en esencia coincidentes sobre el objeto de estudio de la hacienda pública las encontramos en Shoup, C. (1980), pp. 19; Herber, B. P. (1975), pp. 26; Taylor, P. E. (1960), pp. 5; Aronson, R. (1985), pp. 7; Brown, R. y Jackson, P. (1986), pp. IX; Prest, A. y Barr, N. (1985), pp. 11; Browning, E. y Browning, J. (1979), pp. 1; Vesillier, E. (1983), pp. 7; Rosen, H. (1987), pp. 22; Buchanan, J., y Flowers (1982), pp. 23-24.

¹⁰ Due, J. F. y Friedlaender, A. F. (1977), pp. 3.



El Presupuesto del Sector Público, en palabras de Colm, es el nexo de unión entre las dos vertientes de la actividad financiera del sector público:

"El Presupuesto, que representa un «programa nacional ... nuestro plan de trabajo», es un concepto unificador y una institución unificadora en el área de la Hacienda Pública."¹¹

Para concluir podemos citar al profesor Fuentes Quintana que, sintetizando definiciones anteriores, define la Hacienda Pública como el estudio de la actividad financiera del Sector Público, entendiendo como tal:

"El conjunto de elecciones económicas que comporta la realización de ingresos y gastos del Estado y la mutua relación existente entre ellos."¹²

3. "HACIENDA PÚBLICA" VERSUS "ECONOMÍA PÚBLICA"

A pesar de que la identificación de la Hacienda Pública como el análisis económico de los procesos de ingreso y gasto realizados por el Sector Público es un marco de referencia importante, los desarrollos teóricos efectuados a partir de la década de los 60 han ampliado su campo a temas como el análisis de los derechos de propiedad, los efectos sobre el bienestar de las distorsiones introducidas por los impuestos, los efectos de las regulaciones públicas o la problemática de la toma de decisiones públicas. También es preciso decir que algunos casos como los aranceles, que tienen indudable relevancia presupuestaria, prácticamente no reciben atención desde la Hacienda Pública mientras son estudiados en profundidad en los manuales de Economía Internacional¹³. Aparece así un concepto más amplio, el de economía pública, dentro del cual la Hacienda Pública podría ser considerada solamente como una parte. En este sentido se ha manifestado Bernard Herber:

"El término Hacienda Pública no es del todo idóneo respecto al contenido de esta obra. Hacienda como tal sugiere la existencia de flujos monetarios plasmados en las actividades de recaudación de ingresos y de realización de gastos derivados del proceso presupuestario público. Sin duda dichos flujos monetarios son un componente importante del análisis que sigue. Sin embargo, las funciones económicas básicas del Sector Público son aquellas que influyen la asignación de recursos, la distribución de la renta y la riqueza y poder político de voto, el quehacer macroeconómico y la tasa de crecimiento económico. En esto consisten los resultados directos de la actividad económica del Sector Público. De aquí que el término economía del Sector Público sería una representación más exacta del contenido de la obra que el término Hacienda Pública. No obstante, y por respeto al carácter ortodoxo y a la bien enraizada popularidad de la última expresión llegaremos a un compromiso utilizando ambas expresiones en los capítulos que siguen."¹⁴

La expresión Economía Pública fue utilizada por Johansen¹⁵ para dar nombre a su manual. En el prólogo del mismo, para explicar el cambio de denominación escribía el profesor Fuentes Quintana:

"Johansen no se ha acogido al tradicional y venerable enunciado de hacienda Pública. Como puede comprobarse la obra se titula «Economía Pública»... ¿Nos hallamos ante los problemas clásicos de una vieja disciplina, para cuyo tratamiento se ofrece sólo un nuevo título? O, por el contrario, ¿el cambio de nombre supone un cambio de enfoque o de método de análisis de los viejos, difíciles y mal resueltos problemas que han planteado desde von Justi a Neumark, desde Ricardo a Musgrave, el estudio de los programas de ingresos y gastos públicos?"

¹¹ Colm, G. (1976), pp. 26.

¹² Fuentes Quintana, E. (1990), tomo 1, pp. 16.

¹³ Manuales como los de Chacholiades (1982) o Lindert (1986) dedican a los aranceles y los efectos de las políticas arancelarias tres Capítulos.

¹⁴ Herber, B. P., *op. cit.*, (1975), pp. 27-28.

¹⁵ Johansen, L. (1970).

Digamos ante todo que la respuesta auténtica a estas preguntas –esto es, la del autor– no existe, ya que Johansen no se preocupa de justificar la denominación elegida para referir el campo problemático que en su obra se trata.¹⁶

Antes que Johansen, Musgrave estuvo dudando en la denominación que debería dar a su libro:

"En realidad he estado dudando en considerar este libro como un estudio de la teoría de la Hacienda Pública. Los problemas, en una gran medida, no son los de la Hacienda. Son problemas sobre el uso de los recursos y la distribución de la renta, en lugar de la liquidez o de las ganancias procedentes de la inversión. Por tanto, quizá hubiera sido mejor describir este como un examen de la teoría de la economía pública, siguiendo el útil concepto alemán de *Staatswirtschaft*. Si se ha usado el título más habitual, es solamente para evitar que el consumidor pueda encontrar una etiqueta que no le sea familiar."¹⁷

Después de la obra de Johansen se populariza el término Economía Pública, usado por Kolm¹⁸ y Due¹⁹. Lozano Irueste ha puesto de manifiesto que:

"El más reciente y decisivo intento de reemplazar el concepto tradicional de Hacienda Pública por el más amplio de Economía Pública se debe a James M. Buchanan y se expone en su artículo «Hacienda Pública y elección social» publicado en 1976."²⁰

Tenemos que decir que la expresión Economía Pública ha tenido un gran éxito y da hoy nombre a la mayoría de los manuales de nuestra disciplina, como ocurre con el de Atkinson y Stiglitz²¹, Auerbach y Feldstein²², Brown y Jackson²³, Boadway y Wildasin²⁴, Laffont²⁵, Stiglitz²⁶, Starret²⁷ o Jha²⁸. Sin embargo otros manuales como el de Musgrave y Musgrave²⁹, Prest y Barr³⁰, Tresch³¹, Rosen³², Hyman³³, e incluso Buchanan y Flowers³⁴ han mantenido la denominación tradicional de Hacienda Pública a pesar de mostrar en muchos casos sus discrepancias con dicha rúbrica.

Ante esta situación debemos plantearnos si los términos Hacienda Pública y Economía Pública son equivalentes o si responden al estudio de realidades distintas.

En una acepción amplia la Economía Pública constituye el análisis económico del sector Público. Esto incluye no solo el ámbito de estudio de la Hacienda Pública, los ingresos y los gastos

¹⁶ Fuentes Quintana, E., pp. VII y VIII del Prólogo a la obra de Johansen, L., *op. cit.*, (1970).

¹⁷ Musgrave, R. A., *op. cit.*, (1969), pp. LXIII-LXXIV del Prólogo.

¹⁸ Kolm, S. C. (1964).

¹⁹ Due, J. (1968).

²⁰ Lozano, J. M. (1984), pp. 21.

²¹ Atkinson, A. B. y Stiglitz, J. E. (1988).

²² Auerbach, A. y Feldstein, M. (edit.), (1985 y 1987).

²³ Brown, C. V. y Jackson, P. M., *op. cit.*, (1986).

²⁴ Boadway, R. W. y Wildasin, D. E. (1986).

²⁵ Laffont, J. J. (1990).

²⁶ Stiglitz, J. A. (1988).

²⁷ Starret, D. A. (1988).

²⁸ Jha, R. (1998).

²⁹ Musgrave, R. A. y Musgrave, P. B. (1992).

³⁰ Prest, R. A. y Barr, N., *op. cit.*, (1985).

³¹ Tresch, R. W., *op. cit.*, (1981).

³² Rosen, H. S., *op. cit.*, (1987).

³³ Hyman, D. (1999).

³⁴ Buchanan, J. M. y Flowers, M., *op. cit.*, (1982).



públicos, sino la totalidad de las actuaciones públicas, presupuestarias y extrapresupuestarias, como actividades regulatorias, gestión de empresas públicas o política monetaria. La Hacienda Pública sería solamente la parte de la Economía Pública que se ocupa de las actuaciones públicas que se materializan por vía presupuestaria. Esta diferenciación entre la Economía Pública y la Hacienda Pública se encuentra en Fuentes Quintana³⁵:

"No puede olvidarse 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 solo constituye una parte (...). Hoy puede afirmarse, incluso, que frente a la clara demarcación de la actividad financiera dentro de la economía pública, se advierte –en algunos autores– un deseo de tratar todos los problemas de la economía pública conjuntamente, de los cuales la actividad financiera sería solo una parte."

Sin embargo la Hacienda Pública y la Economía Pública presentan una identificación mayor, su diferencia es menos nítida, hasta el punto que muchos autores utilizan ambos términos de manera indistinta. Así sucede, por ejemplo, en el caso de Rosen que los considera equivalentes:

"La Hacienda Pública, también llamada Economía del Sector Público o Economía Pública, se fija en las actividades impositivas, en el gasto público, sus influencias en la asignación de recursos y la distribución de la renta."³⁶

"Este libro se ocupa de las actividades impositivas y de gasto del Sector Público, un tema al que habitualmente se llama Hacienda Pública, pero al que a veces se denomina Economía del Sector Público o simplemente Economía Pública."³⁷

Otros autores justifican el cambio de denominación porque en sus obras se presta una mayor atención que en los textos anteriores a la vertiente del gasto público. Así sucede en el caso de Stiglitz³⁸:

"Si este libro se hubiera escrito hace veinticinco años, se habría titulado Hacienda Pública y habría girado en torno a las fuentes de ingresos fiscales. El título Economía del sector público y el mayor alcance que implica no son, sin embargo, accidentales. En los últimos años, el gasto público ha alcanzado niveles históricos (...). Los déficits públicos resultantes han alarmado a los economistas e intelectuales de todas las convicciones políticas. Ya no basta saber de donde procede el dinero, sino también como se gasta."

Este cambio de enfoque también es puesto de manifiesto por Brown y Jackson³⁹ que inciden en la consideración conjunta de ingresos y gastos públicos. Esta diferenciación entre Hacienda Pública y Economía Pública nos parece muy débil. Es cierto que en la obra de Pigou se dedica el 95% del libro al estudio de los impuestos. En otros autores clásicos como Marshall todas las referencias que encontramos a la Hacienda Pública se resumen en la incidencia de los impuestos (el Apéndice G de sus *Principios de Economía, La Incidencia de los impuestos locales con algunas indicaciones sobre política fiscal*)⁴⁰. Lo mismo sucede en el caso de Ricardo⁴¹ (en sus *Principios de Economía Política y Tributación* solamente hay referencias ocasionales al gasto⁴²) o en Mill⁴³ (de las 153 páginas que dedica al gobierno y los impuestos en sus *Principios de Economía Política* solamente 4 analizan las funciones del gobierno y el resto se ocupan de su financiación). Sin embargo el estudio de la teoría del gasto público tiene una larga tradición que se remonta a Smith⁴⁴ y que encon-

³⁵ Fuentes Quintana, E. (1990), pp. 17.

³⁶ Rosen, H. S., *op. cit.*, (1987), pp. 24.

³⁷ Rosen, H. S., *op. cit.*, (1987), pp. 22.

³⁸ Stiglitz, J. A., *op. cit.*, (1988), pp. 4 y 5.

³⁹ Brown, C. V. y Jackson, P. M., *op. cit.*, (1986).

⁴⁰ Marshall, A. (1890), (cita de la edición española de 1948, pp. 660-670).

⁴¹ Ricardo, D. (1817).

⁴² La principal atención la dedica a las Leyes de Pobres, apuntando que el gasto del gobierno no hace más que aumentar. Ricardo, D., *op. cit.*, (1817), (cita de la edición española de 1950, pp. 80-81).

⁴³ Mill, J., (1921).

⁴⁴ En la página 12 hemos citado como abordaba los problemas de gasto público conjuntamente con los de ingreso y deuda pública en el Libro V de la Riqueza de las Naciones.

tramos plenamente en la escuela de Estocolmo, con Wicksell⁴⁵ y Lindhal. Así la mayor importancia actual de los estudios sobre el gasto público no respondería a un cambio en el concepto de la disciplina de la Hacienda Pública, sino a su adecuación a la situación actual en la que el gasto cobra cada vez mayor protagonismo en la discusión sobre la política económica.

Si comparamos los temas que figuran en los manuales que se denominan de Hacienda Pública con los de aquellos que se denominan de Economía Pública podemos ver que sus contenidos son similares. Si comparamos el *Handbook of Public Economics* editado por Auerbach y Feldstein o las *Lecciones sobre Economía Pública* de Atkinson y Stiglitz con cualquier manual de Hacienda Pública veremos que cubren básicamente los mismos temas.

Para diferenciar la Economía Pública de la Hacienda Pública podemos recurrir a la introducción de Auerbach y Feldstein al *Handbook*⁴⁶:

"Mucho de lo que es nuevo es la aplicación de los modernos métodos de teoría económica y econometría a problemas que estaban siendo analizados por los economistas durante los últimos doscientos años."

Según esta interpretación la Economía Pública sería simplemente la Hacienda Pública analizada con los modernos instrumentos del análisis económico.

Por lo tanto nos encontramos con dos interpretaciones diferentes de lo que es la Economía Pública. En un sentido amplio sería el análisis económico del sector público, análisis que abordan distintas disciplinas económicas en la actualidad⁴⁷ siendo la Hacienda Pública una parte de ella. En una visión más restrictiva la Economía Pública sería una Hacienda Pública Moderna que solo se diferencia de la clásica o tradicional en un cambio en el énfasis temático y en la introducción de las modernas técnicas de análisis económico, matemático y econométrico.

Dado que el análisis económico de los procesos de ingreso y gasto público continúa siendo el eje central, aunque no exclusivo, de los estudios que se denominan de Economía Pública o de Hacienda Pública nos atendremos a la visión restrictiva lo que nos permitirá seguir manteniendo la denominación tradicional (venerable, en palabras del profesor Fuentes Quintana) de nuestra disciplina.

4. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA HACIENDA PÚBLICA

La Hacienda Pública ha experimentado una notable evolución durante los últimos 50 años. Una buena prueba la encontramos en los cambios que se han registrado en los manuales de la disciplina. Analizando su contenido podemos cerciorarnos de que han cambiado los temas, su importancia relativa y también las técnicas con las que estos se analizan. En el número conmemorativo del 50 aniversario del *National Tax Journal*, el Profesor Rosen⁴⁸ sintetizó estos cambios a partir de un

⁴⁵ Wicksell, en su programa de reforma social defiende una expansión sustancial del sector público en la economía, tanto mediante un aumento de la actividad de las empresas públicas como por un incremento sustancial de los servicios sociales. Ver Uhr, C. G. (1971), pp. 700-701.

⁴⁶ Auerbach, A. y Feldstein, M. (edits.), *op. cit.* (1985), pp. XV.

⁴⁷ Así Rosen en su Manual señala: "Nos centraremos en las funciones microeconómicas del Sector Público, la forma en la que influye en la asignación de los recursos existentes y en la distribución de la renta. Hoy en día, las funciones macroeconómicas del Sector Público se enseñan habitualmente en otros cursos." Rosen, H. S., *op. cit.*, (1987), pp. 22.

En el mismo sentido se manifiestan Boadway y Wildasin respecto de los aranceles: "Se han dejado fuera los aranceles, puesto que forman parte del objeto de la economía internacional." Boadway, R. W. y Wildasin, D. E., *op. cit.*, (1986), pp. 25. La existencia de distintas ramas de la economía aplicada dedicadas al estudio de la política del sector público ya fue puesta de manifiesto por Schumpeter en su *Historia del Análisis Económico*, enumerando entre ellos a la hacienda pública que consideraba "política fiscal". Ver Schumpeter, J. A. (1982), pp. 59.

⁴⁸ Rosen, H. S. (1997), pp. 719-730.



cuadro, que reproducimos a continuación, en el que se recogía el espacio dedicado a los diferentes temas en los manuales de 1947 y 1995.

CUADRO 1
DISTRIBUCIÓN DE PÁGINAS POR TEMAS

Temas	Manuales 1947	Manuales 1995
Introducción	2%	1%
Metodología	0%	11%
Gasto público	11%	38%
Ingresos públicos	52%	36%
Deuda pública	10%	3%
Administración financiera	13%	0%
Federalismo fiscal	0%	8%
Historia e instituciones	12%	3%

Como el objetivo de los manuales no es otro que el de recoger y comunicar los contenidos fundamentales de la disciplina a la que se refieren, la evolución de los textos que se percibe en la tabla es la traslación de los cambios que se registran en esta materia⁴⁹ (cambios y evolución sobre los que ya hemos hecho una primera referencia al analizar los conceptos de Economía Pública y Hacienda Pública).

Vamos a hacer referencia a las características principales de la docencia e investigación actual en la Hacienda Pública que podemos sintetizar en las siguientes:

a) *La práctica desaparición en los manuales modernos de los aspectos macroeconómicos de la actividad pública.*

La realización de actividades de ingresos y gastos por parte del sector público van a tener influencia en aspectos tanto microeconómicos como macroeconómicos. El establecimiento de un impuesto, por ejemplo, va a incidir en tres aspectos distintos.

1.—En primer lugar va a tener un efecto en la asignación de recursos. Un impuesto sobre la renta personal puede hacer que los individuos decidan cambiar la asignación de su tiempo entre renta y ocio; la introducción de impuestos selectivos sobre el consumo de determinados bienes puede desincentivar su consumo y aumentar el de otros bienes sustitutivos.

2.—El segundo efecto va a ser de naturaleza distributiva ya que algunos individuos van a soportar impuestos relativamente mayores que otros.

3.—En último lugar puede producirse un efecto sobre la demanda agregada de la economía (por ejemplo un impuesto sobre la renta supone una disminución de la renta disponible) y afectar al tipo de interés, nivel de precios, volumen de ahorro etc.

Los dos primeros aspectos, asignativo y distributivo, son de carácter microeconómico, mientras que el tercero tiene naturaleza macroeconómica. Un estudio global de los efectos de las políticas de ingresos y gastos públicos requiere analizar conjuntamente todos estos temas. Sin embargo los manuales de Hacienda Pública se centran en la actualidad en los dos primeros aspectos relegando el tercero.

⁴⁹ Rosen, citando a Thomas Kuhn considera que el contenido de los manuales es el reflejo de los paradigmas que la comunidad científica considera relevantes en el momento en que se escriben. Ver Rosen, H. S., *op. cit.*, (1997), pp. 719.

Si comparamos la *Teoría de la Hacienda Pública* de Musgrave⁵⁰ con la *Hacienda Pública Teórica y Aplicada* de Musgrave y Musgrave⁵¹ podemos contemplar este cambio. En el primero de estos libros se dedica una tercera parte del texto a los aspectos macroeconómicos y al estudio de la Hacienda Pública compensatoria. En el segundo a los aspectos de estabilización se les dedica unos pocos capítulos que no suponen más del 10% del texto. Otros manuales, como el de Boadway y Wildasin⁵² o el de Atkinson y Stiglitz⁵³ solamente se refieren a los aspectos microeconómicos.

La práctica desaparición de los temas de estabilización de los manuales, y correlativamente de los programas docentes, no se debe a que se ignore su importancia. Atkinson y Stiglitz⁵⁴ reconocen que constituyen una parte esencial del estudio del papel global del Sector Público en la Economía. Sin embargo hay una dualidad, una diferenciación analítica entre micro y macroeconomía que hace que su estudio se haya desdoblado en dos bloques independientes: la Hacienda Pública Microeconómica, que estudia los efectos sobre el bienestar de los programas de ingresos y gastos públicos, y la Hacienda Pública Macroeconómica dedicada al estudio de los efectos de la cuantía de estos ingresos y gastos públicos sobre la actividad económica general. Que la Hacienda Pública Moderna se haya centrado en el primero de estos campos responde a tres razones. En primer lugar a que el estudio en profundidad de ambos excedería las dimensiones de un manual o de un curso académico. Atkinson y Stiglitz así lo reconocen en la primera lección de su libro⁵⁵:

"La estrategia de las editoriales ha cambiado desde los tiempos en que Musgrave pudo dedicar 210 páginas de su *Teoría de la Hacienda Pública* a la política de estabilización económica."

En segundo lugar hay una mayor tradición histórica en el estudio por parte de la teoría de la hacienda de las cuestiones de asignación y distribución que las de estabilización. Por último la Hacienda Macroeconómica se ha integrado totalmente en la macroeconomía general que es, hoy en día, en buena parte, el estudio de la política fiscal. Así Boadway y Wildasin⁵⁶ justifican la exclusión que realizan en su manual de estos temas porque:

"Cada vez más la política fiscal y la administración de la deuda están siendo consideradas como una parte de un campo más general de política de estabilización que abarca tanto ésta como la política monetaria."

b) *Un replanteamiento del papel económico del Sector Público.*

El crecimiento económico que siguió a la Segunda Guerra Mundial y la economía keynesiana hicieron que el Sector Público fuera considerado como uno de los motores de la prosperidad económica. Esta visión del Sector Público está siendo altamente cuestionada habiendo muchos autores que consideran que el excesivo crecimiento que ha experimentado durante las últimas décadas le ha llevado a comportarse de una manera ineficiente y a constituir una rémora para el crecimiento económico.

Los desarrollos de la teoría de la elección pública han incidido en estos aspectos (hipótesis del Leviathan) y han puesto de manifiesto los fallos del Sector Público que contraponen a los fallos del mercado, tradicional justificación de la intervención pública en la economía.

c) *Un mayor énfasis en las cuestiones de eficiencia.*

En íntima relación con el cambio anterior se encuentra el hecho de que las cuestiones de eficiencia hayan empezado a recibir una atención creciente, relegando a un segundo plano los aspectos de equidad y justicia distributiva.

⁵⁰ Musgrave, R., *op. cit.*, (1969). (La edición original es de 1957.)

⁵¹ Musgrave, R. A. y Musgrave, P. B., *op. cit.*, (1992). (Traducción de la quinta edición inglesa de 1989.)

⁵² Boadway, R. W. y Wildasin, D. E., *op. cit.*, (1986).

⁵³ Atkinson, A. B. y Stiglitz, J. E., *op. cit.*, (1988).

⁵⁴ Atkinson, A. B. y Stiglitz, J. E., *op. cit.*, (1988), pp. 26.

⁵⁵ Atkinson, A. B. y Stiglitz, J. E., *op. cit.*, (1988), pp. 26.

⁵⁶ Boadway, R. W. y Wildasin, D. E., *op. cit.*, (1986), pp. 25.



En el capítulo del gasto público los procesos de recorte del gasto y reducción del tamaño del Sector Público que se han experimentado en varios países han venido de la mano de la preocupación por el diseño de mecanismos que permitan implementar las políticas públicas con el menor coste posible. Estos factores sin duda han contribuido de forma esencial a que el análisis del gasto público tenga en la actualidad tanta importancia como el estudio de los ingresos

Por el lado de los impuestos se ha puesto el énfasis en la relación que tienen con los incentivos individuales a aportar factores productivos. La discusión sobre los efectos de la imposición sobre aspectos tales como la oferta de trabajo, las decisiones de ahorro e inversión o la asunción de riesgos tiene cada vez mayor importancia.

d) *Mayor atención al estudio de los programas de gasto público.*

Como ya hemos visto reiteradamente la Hacienda Pública tradicionalmente se ha centrado en el estudio de los ingresos públicos, relegando a un papel secundario al análisis de la vertiente del gasto público. Con el desarrollo de la teoría de los bienes públicos empezó a cobrar importancia la teoría del gasto, a pesar de que esta se centró en la justificación general y los objetivos del gasto público más que en el estudio en concreto de los distintos programas de gasto.

En el momento en que se replantea el papel del Sector Público en la economía y empieza a prestarse mayor atención al logro de la eficiencia económica es cuando se empieza a poner de manifiesto la importancia del estudio de las políticas de gasto. Principalmente porque las limitaciones existentes para aumentar el nivel de ingresos públicos hacen que la mejora en la intervención pública tenga que venir por una racionalización de dichas políticas.

Así cuestiones como el replanteamiento de los objetivos de los programas de gasto, la consideración de las diferentes alternativas para alcanzar esos objetivos y el estudio de la adecuación de los medios empleados a los objetivos que se pretenden alcanzar tienen actualmente tanta relevancia que han dado incluso lugar a la aparición de disciplinas autónomas como la Economía de la Salud o la Economía de la Educación.

e) *Formalización creciente.*

En opinión de Rosen⁵⁷ el cambio más relevante que se ha producido en la Hacienda Pública ha sido la formalización creciente de su análisis, tanto en la vertiente de la modelización teórica como en la estimación empírica. Hay que resaltar en este sentido que los manuales de la disciplina han sufrido un cambio importante: han pasado de dedicar un gran espacio a los aspectos históricos e institucionales de la Hacienda Pública y ofrecer largas clasificaciones de ingresos y gastos públicos, a centrarse en los efectos económicos de estos ingresos y gastos, en el análisis microeconómico de las políticas públicas⁵⁸.

Paralelamente la Hacienda Pública, al igual que toda la ciencia económica, se ha caracterizado por un uso creciente del análisis matemático. Ciertamente esta formalización matemática ha sido entendida en algunos casos como un fin en si misma, de ahí que algunos estudios puedan calificarse más bien de ejercicios de matemáticas aplicadas que de modelización de la realidad económica. Esto no constituye un obstáculo para que afirmemos que la formalización ha aportado mayor rigor al estudio de las políticas públicas y ha permitido abordar el estudio de temas como la determinación del exceso de gravamen provocado por impuestos y subvenciones, estudio que no sería posible sin las herramientas del análisis matemático.

f) *Cuantificación de los efectos económicos de las políticas públicas.*

Si la formalización del análisis de las políticas públicas es importante, la cuantificación de sus efectos económicos es la única forma que tenemos para evaluar sus efectos y la magnitud de los mismos. Pensemos por ejemplo en el estudio de la influencia de los impuestos sobre el comporta-

⁵⁷ Rosen, H. S., *op. cit.*, (1997), pp. 720 a 724.

⁵⁸ Rosen, H. S., *op. cit.*, (1997), pp. 721. Como ejemplo de estos cambios Rosen señala que en 1947 los manuales dedicaban varias páginas a definir lo que es un impuesto. Su propio manual de 1995, en contraste, ofrece una rápida definición y se centra en el estudio económico del mismo.

miento económico. En la mayoría de los casos en los modelos analíticos aparecen efectos de signo opuesto que hacen que el efecto neto sea ambiguo. Esto conlleva que el tratamiento de estas cuestiones constituya un campo eminentemente empírico.

En los últimos años han abundado los estudios empíricos en los que se intenta contrastar todos los temas relevantes de la Hacienda Pública, desde el comportamiento del Sector Público hasta las relaciones entre impuestos y subvenciones e incentivos. En muchos casos hay que reconocer que estos estudios no son concluyentes, aunque en otros se aportan evidencias prácticamente definitivas.

5. HACIENDA PÚBLICA: ENFOQUES Y CONTENIDOS

La Hacienda Pública tiene un enfoque metodológico que no presenta ninguna diferencia con los criterios generalmente considerados para la Ciencia Económica en general. Musgrave⁵⁹ ha puesto de manifiesto esa inserción de lo que denomina "doctrina fiscal" en la economía:

"La historia de la doctrina fiscal (...) refleja el progreso de la economía analítica, un enriquecimiento en la caja de herramientas en palabras de Joan Robinson, que después pueden aplicarse a la solución de los problemas fiscales. Como veremos, las principales herramientas fiscales fueron fraguadas por un conjunto de grandes teóricos generales, y no por especialistas fiscales."

A pesar de esa clara inserción de la Hacienda Pública en la economía, no se puede negar su carácter fronterizo con otras ciencias sociales. El propio Musgrave afirma que en ella hay algo más que herramientas de análisis económico, es sensible a los cambios en las instituciones económicas y sociales y también se ve influida por los cambios que se producen en los valores y las filosofías sociales⁶⁰. Presenta así nuestra disciplina implicaciones jurídicas, sociológicas, políticas éticas y contables, lo que la convierte, en palabras de Rubio Guerrero⁶¹ en una de las más fascinantes de las que integran la ciencia económica, pero a la vez posibilita diferentes enfoques en su análisis científico.

González Páramo considera que la actuación económica del Sector Público en una economía de mercado delimita el campo de estudio de la hacienda pública, que debe responder a cuatro cuestiones fundamentales:

- a) ¿Cuál es la justificación de la intervención pública en una economía de mercado?
- b) ¿Cuáles son los criterios con arreglo a los cuales podemos juzgar la racionalidad de los distintos programas de ingresos y gastos públicos?
- c) ¿Cuáles son los efectos de estos programas sobre el comportamiento económico de los agentes privados?
- d) ¿Cuáles son los criterios que permiten explicar la adopción de estos programas y predecir condicionalmente la evolución de gastos e ingresos públicos en el tiempo?

¿Cuáles son los enfoques que se pueden adoptar para responder a estas cuestiones? Rubio Guerrero⁶² considera que los fundamentales son tres: el enfoque histórico, el enfoque de los grandes temas de la Hacienda Pública y el enfoque positivo-normativo, que es el que vamos a emplear.

⁵⁹ Musgrave, R. (1990), pp. 29.

⁶⁰ Colm (1948), en su trabajo *¿Por qué la Hacienda Pública?* Coincide totalmente con las dos apreciaciones de Musgrave (inserción en la ciencia económica general, carácter interdisciplinar) y considera que el carácter fronterizo de la Hacienda Pública y la necesidad de realizar su estudio en el contexto de la economía general, ciencia política y administración pública hace que sea "una rama de la economía sólo si la economía es de nuevo definida como la ciencia de la economía política".

⁶¹ Rubio, J. J. (1990), pp. 31.

⁶² Rubio, J. J., *op. cit.*, (1990), pp. 31 y ss.



La distinción entre Hacienda Pública normativa y Hacienda Pública positiva supone simplemente la traslación a nuestra disciplina de la división entre economía positiva (lo que es) y normativa (lo que debería ser) realizada por J. N. Keynes⁶³. La Hacienda normativa pretende justificar las intervenciones del Sector Público en la actividad económica, al mismo tiempo que diseña las políticas más eficaces para alcanzar los objetivos que se plantean en dichas intervenciones. Por su parte el enfoque positivo de la Hacienda Pública está dedicado al estudio de los criterios que guían la toma de decisiones públicas y a los efectos de las intervenciones públicas sobre la actividad económica.

A partir de este enfoque positivo-normativo podemos enumerar los contenidos de la Hacienda Pública, sus áreas de estudio.

Siguiendo a Tresch⁶⁴ podemos distinguir cuatro bloques dentro de la Hacienda Pública Normativa:

- a) El primero hace referencia a los campos de la actividad económica en que puede intervenir el Sector Público. Se plantea, por lo tanto, la legitimidad de las intervenciones públicas.
- b) Una vez que se ha establecido cuándo debe producirse la intervención pública, la segunda cuestión es cómo debe realizarse esta intervención, cuáles son las reglas de decisión a seguir en cada área de intervención.
- c) Las intervenciones del Sector Público van a comportar la realización de una serie de actividades que suponen unos gastos. La tercera cuestión relevante es la de determinar cómo se deben financiar estos gastos.
- d) La última cuestión es la relativa a la definición del nivel de gobierno que debe intervenir en cada uno de los campos.

El primer bloque se corresponde con los fundamentos de la intervención pública, el segundo con la teoría normativa de los gastos públicos, el tercero con la de los ingresos públicos y el último con la teoría del federalismo fiscal.

Por otro lado, la Hacienda Pública positiva, tiene por objeto estudiar dos cuestiones fundamentales:

- e) El comportamiento del Sector Público en la práctica.
- f) La incidencia sobre los agentes económicos privados de las políticas de ingresos y gastos públicos.

5.1. Hacienda pública normativa

5.1.1. *La economía normativa o del bienestar: el estado individualista y el papel del sector público*

E. J. Mishan⁶⁵ en su tratado sobre economía normativa, definió esta de la siguiente forma:

"Economía normativa o del bienestar se puede definir como el estudio de los criterios para ordenar situaciones económicas alternativas de mejor a peor."

En la misma línea Casahuga⁶⁶ distinguió entre las dos ramas que la componen, la economía del bienestar teórica y la economía del bienestar aplicada:

⁶³ Keynes, J. N. (1891).

⁶⁴ Tresch, R., *op. cit.*, (1981), pp. 3.

⁶⁵ Mishan, E. J. (1981), pp. 3.

⁶⁶ Casahuga, A. (1985), pp.13.

"La rama del saber que estudia lo referente a los distintos criterios posibles de organización y acción social recibe el nombre de economía normativa o del bienestar (...) Aunque raramente suele hacerse esta distinción de forma clara y explícita, nos resultará conveniente distinguir entre:

Economía normativa teórica, a la que corresponde la selección de criterios de acción y organización social, así como la definición del óptimo y sus propiedades (...).

Economía normativa aplicada, a la que corresponde el diseño de las instituciones y políticas que satisfacen las propiedades del óptimo."

Pues bien, en esta segunda rama, economía normativa aplicada, es donde se mueve la hacienda pública normativa. Boadway y Wildasin⁶⁷ son rotundos en este sentido al afirmar:

"Se podría clasificar la hacienda pública como economía del bienestar aplicada."

El análisis normativo va a tratar de dar respuesta a dos tipos de cuestiones. El primer tipo engloba las cuestiones relativas a la justificación de la intervención pública en una economía de mercado. El segundo bloque pretende establecer los criterios para juzgar la racionalidad de los programas de ingresos y gastos públicos.

La primera cuestión, y más importante, es la de determinar cual debe ser el papel del sector público en la economía, cuales son las intervenciones públicas que se pueden considerar legítimas.

El pensamiento político y económico occidental está dominado por la concepción liberal e individualista del estado que se inspira en la teoría del contrato social: el individuo es anterior a la sociedad y el estado se crea por un contrato entre los individuos. De estas ideas se deriva la inexistencia de un interés colectivo: si el estado lo crean los individuos para servir sus intereses, solamente debe hacer lo que ellos pretenden que haga.

A partir de la filosofía individualista es evidente que la organización de la actividad económica va a estar determinada por la soberanía del individuo. El principio de soberanía del consumidor establece que es cada persona la que mejor conoce lo que le conviene (el mejor juez de su propia utilidad) y que el mejor mecanismo de asignación de recursos es el que permite a cada persona buscar su bienestar de la forma más efectiva. Claramente es la economía de libre mercado la forma de organización de la actividad económica que mejor se adapta a estos principios: en el libre mercado quienes toman las decisiones económicas (qué producir, cómo producir, para quién producir) son los individuos y, además, en él pueden buscar que se realice su interés de la forma más efectiva, se pueden agotar las posibilidades de aumentos de bienestar individual a partir de los recursos existentes (Primer Teorema Fundamental de la Economía del Bienestar que analizaremos posteriormente).

Si el mercado conduce a un funcionamiento óptimo del sistema económico, el papel del sector público va a ser subsidiario, solamente podrá intervenir en la economía cuando el mercado no realice de forma correcta sus funciones y además deberá actuar de la forma en que lo habría hecho el mercado de haber funcionado eficientemente.

El criterio para juzgar la eficiencia en la asignación de recursos es el criterio o principio de Pareto⁶⁸. Según Pareto una situación es eficiente si en ella no es posible mejorar la situación de ningún individuo sin empeorar la de otra persona. La asignación eficiente exige que se exploten todos los recursos ya que si hubiera posibilidades de producción o intercambio no explotadas sería posible realizar un aumento del bienestar de una persona sin que nadie resultara perjudicado.

Desde una concepción individualista el estado estará legitimado para intervenir siempre que su actuación provoque asignaciones Pareto Superiores (aquellas en las cuales aumenta el bienestar de alguien sin que nadie resulte perjudicado), ya que si existen asignaciones Pareto Superiores siempre se podrá encontrar una en la que aumente el bienestar de todos los individuos. Evidentemente si todos mejoran nadie se opondrá a la actuación pública.

⁶⁷ Boadway, R. y Wildasin, D., *op. cit.*, (1986), pp. 23.

⁶⁸ Ver Casahuga, A., *op. cit.*, (1985), pp.16.



Las condiciones para lograr un equilibrio competitivo que sea Pareto Optimo están enunciadas en el Primer Teorema Fundamental de la Economía del Bienestar que establece que si:

- a) Consumidores y productores actúan como tomadores de precios.
- b) Existen mercados para todos los bienes y servicios.
- c) Las preferencias individuales se encuentran bien definidas.
- d) Todos los agentes tienen la información necesaria para resolver sus problemas de optimización.
- e) El bienestar de cada individuo depende solamente de los bienes que consume y los factores que cede.
- f) Las posibilidades de producción de cada empresa dependen solamente de los factores empleados y de los bienes producidos (es decir, del nivel de producción).
- g) La tecnología de la producción presenta rendimientos no crecientes a escala.

Entonces el equilibrio competitivo será eficiente en el sentido de Pareto.

Si se incumple alguna de las condiciones a-g anteriores el mercado no asignará eficientemente los recursos y, en la concepción individualista que estamos contemplando, el Sector Público estará legitimado para intervenir ya que con su actuación provocará un resultado Pareto Superior al equilibrio competitivo. Son los fallos del mercado los que legitiman la actuación pública.

Los fallos de mercado que hacen que se incumplan las condiciones a-g son los siguientes:

- a) Existencia de rendimientos crecientes a escala (mercados no competitivos).
- b) Bienes públicos.
- c) Efectos externos.
- d) Mercados incompletos.
- e) Información imperfecta.

a) *Existencia de rendimientos crecientes a escala.* La primera justificación de la intervención económica del Sector Público establece que este debe favorecer las condiciones técnicas y legales para que la competencia pueda funcionar. La existencia de rendimientos crecientes a escala (no convexidad de la tecnología productiva), derivados por ejemplo de la existencia de altos costes fijos que limitan la entrada de empresas al mercado, producen una situación de mercado monopolística que hace que los precios dejen de igualarse con el coste marginal de la producción provocando un resultado ineficiente.

Ante esta situación el Sector Público puede intervenir regulando los precios o asumiendo directamente la producción.

b) *Bienes públicos.* Son aquellos que pueden ser consumidos de forma simultánea por todos los individuos (el consumo por una persona no resta unidades de consumo para otra) por lo que determinado un nivel de producción del bien el coste marginal de que sea consumido por una persona adicional es cero.

La justificación de la intervención pública en la producción de estos bienes es inmediata. Si no es posible excluir a los individuos que no quieren pagar por consumir el bien público, el mercado no querrá proveerlo. Pero aún siendo posible la exclusión, la provisión privada del bien público

sería ineficiente ya que implica renunciar a aumentos en la utilidad de los consumidores excluidos a un coste cero porque el bien ya ha sido producido. Esto implica que la intervención del Sector Público produciendo el nivel eficiente del bien conduce a una asignación Pareto Superior a la que se generaría en el mercado.

c) *Efectos externos*. Se producen en aquellos casos en los cuales las decisiones de consumo o producción de un agente afectan al bienestar de otro, sin que esta influencia se transmita por el sistema de precios. Los efectos externos pueden ser negativos (el ejemplo clásico es la contaminación) o positivos (como por ejemplo la educación). Al no transmitirse por el sistema de precios el agente que los provoca no tendrá en cuenta su efecto en los demás y sobrealizará actividades perjudiciales para la sociedad e infrarealizará otras que sean beneficiosas.

Como en el supuesto de la existencia de bienes públicos, la intervención del Sector Público obligando a internalizar los efectos externos provocará asignaciones Pareto Superiores a las que produce el libre mercado (incapaz de establecer el nivel de producción o consumo socialmente eficiente). Ambos temas constituyen el núcleo de la teoría normativa del gasto público y su estudio es uno de los temas clásicos de la disciplina de la Hacienda Pública (el estudio de los efectos externos se remonta prácticamente a principios de Siglo con la obra de Pigou⁶⁹).

d) *Mercados incompletos*. Los mercados incompletos existen cuando hay algún bien o servicio que el mercado no puede proporcionar a pesar de que los potenciales consumidores estén dispuestos a pagar por él incluso por encima de su coste de provisión. Evidentemente cuando una persona no puede consumir un bien que le gustaría que le fuera suministrado el mercado está produciendo una asignación Pareto ineficiente.

El campo clásico en el que existen mercados incompletos es el de los seguros. Problemas de selección adversa y riesgo moral limitan o impiden el acceso de individuos a ciertos contratos de seguro. No hay, por ejemplo, seguros privados para protegerse de contingencias tales como la pérdida del trabajo y personas con enfermedades crónicas se ven imposibilitadas para tener seguros sanitarios privados y, en muchos casos, seguros de vida.

En estas situaciones el Sector Público sustituye al privado generando las actividades que este no realiza de forma eficiente: prestaciones por desempleo, asistencia sanitaria gratuita, pensiones públicas o garantías de precios mínimos para ciertos productos son algunas de las políticas públicas cuya existencia se puede justificar por este fallo de mercado.

e) *Información imperfecta*. Para que consumidores y productores puedan tomar correctamente las decisiones económicas que maximizan su utilidad tienen que tener toda la información necesaria para resolver sus problemas de optimización.

Hay situaciones en las cuales adquirir información es costoso e incluso imposible provocando una pérdida de bienestar. El Sector Público puede paliarla obligando a los agentes económicos a revelar la información que precisan otros agentes. Así sucede por ejemplo con las regulaciones sobre el deber de información de la situación de las empresas que cotizan en mercados de valores o sobre la composición de determinados productos.

La teoría de los fallos de mercado supone que el Sector Público puede suplir las ineficiencias del mercado conduciendo a la economía a una situación que sea Pareto óptima. Para que esto suceda es necesario que se cumplan dos requisitos:

- a. Que el Sector Público tenga información completa sobre las preferencias individuales.
- b. Que los gastos que tenga que realizar el Sector Público para instrumentar sus políticas sean financiados mediante impuestos no distorsionantes (impuestos de tanto alzado).

Si estas dos condiciones se cumplieran nos encontraríamos en presencia de un óptimo de primer orden o *first best*. Sin embargo es muy difícil que lleguen a cumplirse en la mayoría de los casos.

⁶⁹ Pigou, A. C. (1920).



En el caso de la primera porque no es habitual que el Sector Público tenga información suficiente sobre las preferencias individuales. Si tomamos como ejemplo la provisión de un bien público nos encontramos con que los individuos intentarán ocultar sus preferencias sobre el nivel de provisión del bien ya que la imposibilidad de excluir de su consumo a quien no paga les hará buscar la posibilidad de consumirlo de forma gratuita o, al menos, pagando una cantidad menor de la que realmente estarían dispuestos a desembolsar (problema del *free-rider*).

La segunda condición plantea el problema de definir los medios para financiar las intervenciones públicas. Si el individualismo acepta cualquier intervención del Sector Público que conduzca a una situación Pareto superior, un impuesto (o una combinación de impuestos) será mejor que otro cuando, para un nivel de gasto público a financiar, permita alcanzar una situación Pareto superior a la que se obtendría con el segundo.

Si se pretende alcanzar una situación de óptimo paretiano será necesario utilizar impuestos que sean neutrales, es decir, que no tengan influencia en los procesos individuales de maximización (no ocasionen una alteración del comportamiento de los individuos para pagar menos impuestos). Si el impuesto no es neutral, distorsiona las decisiones individuales, se va a producir una pérdida de bienestar superior a la cantidad recaudada por el mismo (de cuya medición se va a ocupar la teoría del exceso de gravamen. Del diseño de impuestos que minimicen el exceso de gravamen cuando no se pueden emplear impuestos neutrales se ocupa la teoría de la imposición óptima). La única manera de emplear impuestos neutrales es diseñarlos de tal forma que los pagos a realizar por cada individuo no guarden relación alguna con su comportamiento en el mercado. Esto solamente se puede conseguir mediante el empleo de impuestos de tanto alzado que, en la práctica, se reducen a los impuestos de capitación (en los que cada persona paga una parte proporcional del gasto público).

Como los impuestos de tanto alzado no son deseables por los problemas de inequidad que producen (la revuelta ante la implantación del *poll-tax* como forma de financiar los municipios británicos es una buena prueba del rechazo que generan) en la práctica se van a emplear impuestos que producen excesos de gravamen incumpliendo así el segundo requisito que hemos planteado.

El incumplimiento de estos requisitos hace que la mayoría de las políticas públicas no puedan conducir a una situación de óptimo paretiano. Aún así la intervención pública será deseable porque producirá un resultado Pareto superior al generado en el libre mercado. Se dice entonces que la provisión pública lleva a un segundo óptimo o *second best*.

5.1.2. *El estado paternalista: redistribución y bienes meritorios*

Las teorías individualistas que hemos expuesto solamente legitiman las intervenciones públicas si constituyen un elemento corrector de las ineficiencias del mercado. Sin embargo la actuación pública necesita complementarse mediante un criterio de justicia distributiva por dos razones:

a) Si existe un fallo de mercado no habrá una única situación Pareto superior a la que se genera en equilibrio competitivo, sino múltiples situaciones cada una de las cuales implica una distribución distinta de las ganancias entre los diferentes individuos. Esta situación hace imprescindible disponer de una teoría de equidad que indique cual es la distribución socialmente aceptable.

b) Incluso en una situación en la que se cumpliera el Primer Teorema Fundamental de la Economía del Bienestar y el equilibrio competitivo condujera a un óptimo paretiano las desigualdades en la distribución de recursos podrían ser inaceptables (la situación de óptimo podría producirse quedando una gran parte de la población por debajo de un mínimo de subsistencia y recibiendo una minoría la mayor parte de la producción). En este supuesto el Sector Público estaría legitimado para llevar a cabo una redistribución de los recursos haciendo que la distribución del bienestar se adapte a los principios de equidad aceptados por la sociedad.

Desde una perspectiva individualista es difícil justificar estas intervenciones redistributivas.

Una forma de hacerlo consistiría en relajar el supuesto e) del Teorema que dice que el bienestar de cada individuo depende exclusivamente de los bienes que consume y los factores que

cede, y suponer que por motivos altruistas también depende del bienestar de los restantes miembros que componen la sociedad. En este supuesto las políticas redistributivas se convertirán en un bien público y el estado tendrá que intervenir porque la redistribución voluntaria resultará ineficiente: las personas de renta elevada esperarán que sean otros los que realicen las donaciones a los pobres para ahorrarse ellos el coste de la redistribución.

Una segunda justificación menos altruista es la que considera que los individuos ven la redistribución como un pago a los pobres para conseguir la paz social.

Por último, dentro de los enfoques contractualistas, la teoría de Rawls⁷⁰ justifica estas intervenciones redistributivas. El contrato social de Rawls parte de una situación previa⁷¹ dominada por el llamado "velo de la ignorancia". Los individuos desconocen toda la información moralmente irrelevante para realizar el contrato. No saben cual va a ser su situación social, su nivel de riqueza, sus capacidades, etc. Un contrato social redactado bajo estas condiciones llevaría, en opinión de Rawls a que los individuos autorizaran al Sector Público a diseñar sus políticas de forma que estas produjeran el mayor beneficio al individuo peor situado en la sociedad (*criterio maximin*).

A pesar de estas posturas es difícil justificar la redistribución a partir de las preferencias individuales. Esto provoca que los principios de justicia distributiva no se consideren bien derivados de ningún acuerdo contractual sino de los criterios éticos (o de equidad) dominantes en la sociedad, o bien de las preferencias de un dictador benevolente que utiliza su poder para lograr una distribución del bienestar que resulte éticamente aceptable. Esta actuación del dictador benevolente equivale a suponer que pretende maximizar una función de bienestar social que dependa de los niveles de bienestar individuales⁷².

La actuación del estado como dictador benevolente nos traslada de una concepción individualista a otra paternalista que considera que no siempre los individuos toman las decisiones que más les convienen sino que el estado debe decirles lo que resulta bueno para ellos. En esta concepción paternalista se justifica que el estado prohíba consumir bienes que resultan perjudiciales (por ejemplo las drogas o el alcohol para los menores) e impulse el consumo de bienes, llamados bienes meritorios, como la enseñanza obligatoria, los bienes culturales o las pensiones de jubilación.

La provisión de bienes meritorios aparece ligada a las políticas redistributivas ya que una parte de la política de transferencias hacia las personas de rentas bajas se suele materializar no en transferencias monetarias sino en especie⁷³ (por ejemplo subsidios a la vivienda, ayudas a la educación). La justificación a estos mecanismos de redistribución se encuentra en el concepto de equidad categórica⁷⁴ que pretende garantizar que todos los individuos consuman cantidades iguales de determinados bienes.

5.1.3. *El gasto público*

A partir de la concepción paternalista del estado podemos modelar el comportamiento económico del Sector Público. Como dictador benevolente preocupado por actuar en beneficio de los individuos va a realizar intervenciones económicas que, cuando están motivadas por razones de eficiencia, están encaminadas al logro de asignaciones Pareto óptimas y cuando tienen su origen en razones de equidad pretenden maximizar una función de bienestar social. Partiendo de este modelo

⁷⁰ Rawls, J. (1971).

⁷¹ Como hemos visto las teorías contractualistas consideran que el individuo es anterior a la sociedad y esta se crea por un pacto o contrato entre individuos.

⁷² Las funciones de bienestar social que dependen de los niveles de bienestar o utilidad de los individuos se encuentran entre dos funciones extremas: el maximin de Rawls que hemos visto y que solamente toma en consideración el bienestar del individuo peor situado, y la función de bienestar social utilitarista que solamente se fija en el bienestar social agregado sin tener en cuenta como se distribuye entre los individuos.

⁷³ A pesar de que esté establecido que el aumento de bienestar que produce una transferencia es mayor si esta es monetaria que si se realiza en especie.

⁷⁴ Ver Tobin, J. (1970).



de cómo debería actuar el Sector Público vamos a establecer las implicaciones que tiene en las políticas de gastos e ingresos públicos.

El estudio moderno del gasto público encuentra su referente analítico en los trabajos de Samuelson⁷⁵ a pesar que se remonta al Siglo XVIII con los trabajos de Adam Smith. En este análisis del gasto público encontramos dos tradiciones⁷⁶: la tradición británica y la tradición continental o alemana.

La tradición británica entronca con la idea de libertad natural de los individuos y reduce el papel del estado a la corrección de los fallos de mercado en la provisión de bienes públicos. Esta visión del estado, que se ha perpetuado en los modernos estudios sobre el gasto público⁷⁷, tiene su origen en A. Smith que redujo los "deberes del soberano" a la defensa nacional, justicia y orden interno y a procurar ciertas obras y servicios públicos que el sector privado sería incapaz de suministrar. Con cierta imprecisión se encuentra recogido en su obra el problema de la financiación de los bienes de consumo conjunto (que ya había anticipado Hume), cuya formulación rigurosa no llegaría hasta el marginalismo. Mill avanzó sobre la obra de Smith al identificar las situaciones que reclaman la intervención pública, entre ellas los casos en que se produce una incapacidad individual para valorar la utilidad de determinados bienes y la regulación de los monopolios.

La tradición continental o alemana tiene un sustrato filosófico distinto⁷⁸. En vez de entroncar con la visión individualista de Locke y Hume tiene un componente organicista en el que se asigna al estado un papel impulsor de la actividad económica y considera que las fuerzas públicas y privadas deben cooperar en la búsqueda del bienestar general y en el proceso de creación de riqueza. Así Lorenz von Stein, Schäffle y Wagner (este último con su influyente "ley de expansión de la actividad estatal") asignaron al Sector Público unas actividades más amplias que las que se encuentran en la tradición británica.

A finales del Siglo XIX, autores como Sax, Mazzola, Wiesner y Wicksell desarrollaron a partir del análisis de la utilidad subjetiva una teoría económica de los bienes públicos. En ella el gasto público no se justifica a partir de los "deberes del soberano" como hacía Smith, sino como producto de la demanda del consumidor individual. La indivisibilidad de los bienes públicos y el principio de igualdad de la utilidad marginal al precio obliga a cargar a los consumidores precios diferentes por su provisión (principio del beneficio). Esto plantea un problema de revelación de las preferencias individuales sobre el consumo de estos bienes y un problema de justicia en la distribución de la renta. Wicksell y Lindahl fueron dos de los autores que con más detalle estudiaron la solución de ambos problemas.

Una nueva perspectiva en el estudio del gasto público se abriría de la mano de Pigou y su estudio de las divergencias entre el producto privado y el producto social de la realización de una determinada actividad, justificando el empleo del gasto público como mecanismo para corregir los efectos externos causados por ciertas actividades que son el origen de esta divergencia.

Como ya hemos apuntado la formalización analítica de la teoría de los bienes públicos se produjo en la década de los 50 con Samuelson que los integra en las condiciones de eficiencia paretiana. Así la provisión eficiente de los bienes públicos exige que se sitúe en el punto en que el coste marginal real de la producción se iguale a la suma de valoraciones marginales relativas del bien público en términos de bienes privados de los consumidores.

Los desarrollos de Samuelson y Pigou constituyen el fundamento del análisis normativo del gasto público. La corrección de las externalidades justifica la intervención pública en áreas como educación, sanidad y medio ambiente. Por otra parte las extensiones del modelo de Samuelson aparecen ligadas al problema de revelación de las preferencias individuales. Las preferencias por el consumo de un bien público no son directamente observables. Si se les pregunta a los individuos y la financiación de la provisión del bien se realiza siguiendo el principio del beneficio tendrán incentivos

⁷⁵ Samuelson, P. (1954 y 1955).

⁷⁶ Musgrave, R. (1996).

⁷⁷ Ver Musgrave, R., *op. cit.*, (1996), pp. 145.

⁷⁸ Ver Musgrave, R., *op. cit.*, (1996), pp. 150 y ss.

para infravalorar los beneficios que les reporta el gasto; si se desliga la financiación de la preferencia por el consumo del bien los incentivos serán para exagerar los beneficios.

El intento de solucionar de este problema de revelación de preferencias se encuentra en el origen de los argumentos de descentralización del Sector Público realizados por Tiebout. Bajo el supuesto de que los beneficios generados por los bienes públicos están limitados espacialmente (bienes públicos locales), su provisión por gobiernos subcentrales que compitieran entre sí por atraer ciudadanos a su jurisdicción sería más eficiente que su provisión igual para todo el territorio por parte del gobierno central. Los individuos revelarían sus preferencias por los bienes públicos al realizar su decisión sobre dónde vivir.

Junto a estos desarrollos en el campo de los bienes de consumo conjunto la teoría normativa del gasto público estudia los fallos de mercado provocados por la existencia de rendimientos crecientes a escala en la producción de ciertos bienes y los mercados incompletos. En el primer caso, rendimientos crecientes a escala, se produce un conflicto entre las reglas de eficiencia paretiana que exigen igualar el precio con el coste marginal de la provisión, y el hecho de que poner un precio por debajo del coste medio hace que la empresa incurra en pérdidas. La regulación de este tipo de empresas, la asunción de la producción por parte del Sector Público y la financiación de las pérdidas en caso de que se quiera respetar la norma de eficiencia paretiana son los campos de estudio de esta materia. El segundo caso, mercados incompletos (principalmente en el campo de la cobertura de riesgos) constituye el fundamento de los programas públicos de cobertura social y mantenimiento de rentas.

El tercer bloque de temas que estudia la teoría normativa del gasto público es el de las actividades redistributivas y de provisión de bienes meritorios. El punto de arranque de las políticas de carácter redistributivo es la definición de los objetivos de las mismas. Estos pueden consistir en la consecución de la igualdad de oportunidades (igualdad *ex-ante*) o en la igualdad en los resultados (igualdad *ex-post*). El primer objetivo consiste en garantizar la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos con independencia de cualquier característica. Una vez conseguido este objetivo cualquier diferencia económica sería legítima (la laboriosidad, el ahorro o la toma de riesgos estarían en el origen de esa desigualdad). El Sector Público debería limitarse a garantizar que todos los individuos pudiesen acceder a la educación, la sanidad o el sistema judicial en términos de igualdad.

La igualdad *ex-post* considera que, con independencia de cual sea su causa la desigualdad económica no es deseable y debe ser eliminada o al menos mitigada. Esta noción de justicia es la que da origen a la aparición de las llamadas funciones de bienestar social estáticas en cuanto contemplan la situación existente en un momento dado sin tener en cuenta como se generó.

Las políticas de redistribución pública buscan combinar ambas nociones de igualdad. La búsqueda de la igualdad *ex-post* se manifiesta en dos tipos de actuaciones: la provisión de bienes preferentes para garantizar que todos los ciudadanos tienen acceso a su consumo (a partir de la concepción de equidad categórica desarrollada por Tobin que ya hemos analizado) y las propias políticas de redistribución de rentas que buscan la igualación de los niveles de bienestar.

La hacienda pública normativa centra su estudio en las concepciones de justicia distributiva estáticas por su facilidad para representarlas mediante funciones de bienestar social. Dentro de estas la más utilizada es la función utilitarista, a pesar de que la función *maximin* de Rawls ha cobrado una importancia creciente. Las aplicaciones de estas teorías a los problemas de medición de la desigualdad y de dispersión en la distribución de la renta tienen una importancia creciente en las investigaciones actuales sobre la implementación de las políticas públicas (principalmente a partir de las aportaciones realizadas por Atkinson en la década de los 70).

Por último, para cerrar el análisis normativo del gasto público, tenemos que hacer referencia al Análisis Coste Beneficio, que constituye la aplicación práctica del paradigma medios-objetivos, fundamento de todo enfoque normativo. Su objetivo es cuantificar los beneficios y costes de un proyecto de gasto público para determinar si debe ser rechazado o implementado. Presenta varios problemas conceptuales como la valoración para los individuos de los bienes producidos por parte del Sector Público, principalmente por la valoración de los beneficios intangibles de muchos proyectos



públicos, pero constituye un importante instrumento de análisis para las agencias públicas en el momento de desarrollar sus políticas.

5.1.4. *El ingreso público. Consideraciones de eficiencia y equidad*

La teoría normativa de los ingresos públicos trata de determinar cómo se deben de financiar los gastos que comporta la intervención del Sector Público en la actividad económica.

A partir de la imposibilidad que tiene el Sector Público de financiar sus intervenciones mediante el empleo de impuestos neutrales o de tanto alzado⁷⁹ las cuestiones relativas al establecimiento de los impuestos para financiar el gasto público van a implicar consideraciones de equidad y eficiencia cuyo análisis normativo vamos a realizar a continuación.

El imperativo de equidad en el diseño de los sistemas impositivos se encuentra recogido en A. Smith⁸⁰ que establece cuatro "cánones impositivos": igualdad, certeza, comodidad en el pago y economía en la recaudación. A este concepto de equidad o igualdad se le dio por parte de la escuela clásica una doble interpretación. Por un lado se interpretó que los ingresos públicos deberían cubrir los beneficios recibidos del estado (principio del beneficio); por otro que deberían responder a la capacidad económica de los individuos (principio de capacidad de pago).

El principio del beneficio tiene su origen en la filosofía de Locke y para Smith supone que los impuestos individuales deben ser proporcionales a los ingresos disfrutados bajo la protección del estado, eximiéndose de tributación un mínimo de subsistencia⁸¹. Interpretaciones posteriores de este principio como las de Wicksell y Lindhal lo supeditan a la existencia previa de una distribución justa de la renta.

El principio de capacidad de pago tiene también una amplia tradición que proviene de los trabajos de Bentham, Mill, Edgeworth y Pigou. Mill separó los beneficios del gasto público de su financiación que considera que debe fundamentarse en una regla de reparto justo de los impuestos. Esta regla justa es la que ocasiona la igualdad en el sacrificio en el pago de los impuestos a todos los ciudadanos⁸². Este principio del sacrificio admite tres interpretaciones: sacrificio marginal igual, sacrificio total igual y sacrificio proporcional igual, que van a tener distinta influencia en el diseño de sistemas impositivos progresivos, proporcionales o regresivos.

La tradición alemana incorporó autores que defendieron el empleo del principio del beneficio (Jakob, Lotz) y otros que defendieron el empleo del principio de capacidad de pago (Stein, Schäffle, Wagner). Sin embargo la defensa de la capacidad de pago no se va a fundamentar en el principio del sacrificio como ocurre con los autores británicos sino en un principio de política social⁸³. El rechazo al término de sacrificio es una constante en los autores germanos que, en palabras de Neumark⁸⁴ lo consideran un término "poco feliz" para referirse a las obligaciones de los ciudadanos de un estado moderno.

⁷⁹ Imposibilidad a la que nos hemos referido anteriormente. Al no poder establecer el Sector Público impuestos de tanto alzado sobre las dotaciones iniciales de los individuos que sean equitativos (y la inequidad de los impuestos de capitación) se elimina la posibilidad de separar en el análisis de las políticas públicas las consideraciones de eficiencia y equidad que plantea el Segundo Teorema Fundamental de la Economía del Bienestar y obliga a analizar ambas conjuntamente.

⁸⁰ En Musgrave, R., *op. cit.*, (1996), pp. 177, se realiza una exposición de la evolución histórica de las condiciones de equidad en la imposición.

⁸¹ Musgrave, R., *op. cit.*, (1996), pp. 178. Musgrave reconoce que Smith intenta combinar en cierta medida dos principios incompatibles ya que dice que los individuos deben contribuir al sostenimiento del gobierno, en la medida de sus posibilidades, en proporción a sus respectivas capacidades (principio de capacidad de pago) y a continuación hace referencia al reparto de los impuestos en función de los beneficios recibidos del gobierno.

⁸² Este sacrificio igual debería a su vez ocasionar una pérdida de bienestar mínima a la economía. Bajo el supuesto utilitarista de que el bienestar social es la suma de los niveles individuales de utilidad la interpretación del sacrificio igual en términos marginales obliga a introducir impuestos con una progresividad máxima. Musgrave, R., *op. cit.*, (1996), pp. 179.

⁸³ Musgrave, R., *op. cit.*, (1996), pp. 182.

⁸⁴ Neumark, F. (1994), pp. 138.

La aplicación del principio de capacidad de pago pasa por la elección de un índice de medida de dicha capacidad. En esta cuestión se ha desarrollado una discusión sobre cuál debe ser el índice básico, el consumo o la renta, sobre el que articular la imposición.

El empleo de la renta como índice de capacidad de pago se remonta a Smith y a los fisiócratas (gravamen sobre las rentas de la tierra), aunque con una visión limitada en el sentido de que solo proponía gravar ciertos tipos de renta (principalmente rentas de alquileres y la destinada al consumo de bienes de lujo). El concepto de renta fiscal o amplia surge a finales del siglo pasado con la obra de Haig y von Schanz y se consolida con los trabajos de Neumark y Simons.

Frente a este empleo de la renta como indicador de la capacidad de pago, el consumo tiene también una amplia tradición que se remonta a Hobbes (que piensa que es más justo gravar a un individuo por lo que detrae del fondo común o social –consumo– que por lo que aporta a él –renta–), y a Mill (cuya preocupación se encuentra en el excesivo gravamen sobre el ahorro que originan los impuestos sobre la renta). Esta idea ha sido seguida por economistas como Marshall, Pigou, Fisher o Kaldor y sirve de inspiración para gran parte de las propuestas actuales de reforma de los sistemas fiscales.

Por su parte la idea de eficiencia en la imposición la encontramos también en A. Smith y su máxima de economía en la recaudación: los impuestos no deben resultar gravosos a los individuos de forma que se les extraiga lo mínimo posible en exceso de la recaudación⁸⁵. Su formulación moderna, anticipada por Dupuit, arranca del trabajo de Marshall y de su concepto de excedente del consumidor, a partir del cual se desarrolla el concepto de exceso de gravamen. En 1927 Ramsey estableció las bases de la teoría de la imposición óptima mediante la regla de la reducción equiproporcional según la cual los tipos impositivos óptimos son aquellos que dan lugar a una reducción equiproporcional en el consumo de todos los bienes. Los trabajos de la teoría de la imposición óptima tuvieron su continuación en los estudios de Hotelling, Little, Diamond y Mirrless y culminaron con los trabajos de Harberger que abrió el camino de la medición empírica del exceso de gravamen.

Actualmente el análisis normativo pretende establecer los requisitos que debe cumplir un buen sistema tributario. Estos requisitos se concretan en tres aspectos. En primer lugar debe ser eficiente, es decir, interferir lo menos posible en los procesos de maximización. En segundo lugar debe ser equitativo, adaptarse a los criterios de justicia distributiva aceptados por la sociedad. Por último debe de introducir los mínimos costes posibles para su cumplimiento y gestión. La imposibilidad de encontrar impuestos que cumplan todos estos principios a la vez hace que en la práctica el diseño de los sistemas fiscales implique compromisos entre ellos y se transforme en un ejercicio de compromisos entre principios contradictorios.

5.1.5. *La descentralización fiscal*

La última cuestión relevante del análisis normativo es la definición del nivel de gobierno que debe intervenir en cada uno de los campos. En todos los países el Sector Público se estructura en varios niveles territoriales de decisión –ya sea central-local o central-regional-local, dependiendo del grado de descentralización que tengan–. Este hecho hace necesario plantear cuál es la justificación económica de la descentralización, cómo se deben repartir las competencias entre los distintos niveles de gobierno y cuáles son las relaciones que deben establecerse entre ellos. El estudio de estas cuestiones lo realiza la Teoría del Federalismo Fiscal que en esencia constituye el estudio de la organización del proceso de las decisiones de ingresos y gastos públicos en un estado descentralizado.

La primera cuestión a determinar es la justificación económica de la descentralización de funciones entre el gobierno central y los gobiernos territoriales. Si la intervención económica del Sector Público se produce por razones de eficiencia, de equidad y de estabilización de la actividad económica, el reparto en la realización de estas funciones está justificado siempre que se asignen al nivel de gobierno que mejor puede alcanzar los objetivos que se pretenden con su implementación.

⁸⁵ Musgrave, R., *op. cit.*, (1996), pp. 167. Dentro de los autores clásicos también Ricardo y Mill abordaron los problemas de eficiencia. En opinión de Ricardo los impuestos que reducen el stock de capital conllevan desastres y ruina.



Comenzando por la última de las actividades, la función de estabilización, existe un amplio consenso sobre su atribución al nivel central de gobierno principalmente por tres razones:

La primera es que los gobiernos locales no pueden emitir dinero y por ello carecen de política monetaria, elemento importante en el diseño de las políticas de estabilización.

La segunda se debe a que la mayoría de las variables macroeconómicas (tipo de interés, tipo de cambio, nivel de precios, tasa de desempleo) se determinan en mercados de ámbito nacional⁸⁶. Cualquier intento por parte de un gobierno local de alterar estas variables sería infructuoso.

En tercer lugar la integración económica de las distintas jurisdicciones de un país es tan elevada que cualquier intento de aplicar localmente una política fiscal se difuminaría entre todas las jurisdicciones y perdería efectividad.

En lo que se refiere a las políticas de redistribución existen también sólidos argumentos en contra de su descentralización. Existe un problema conceptual de partida que consiste en determinar hasta que punto es éticamente aceptable que cada jurisdicción determine unilateralmente que grado de redistribución desea. Esto podría conllevar que aquellas jurisdicciones de renta elevada no realizaran gastos redistributivos para fomentar que los individuos de renta baja emigraran a otras zonas con mayores políticas de este tipo.

Un segundo problema radica en las diferencias de capacidad redistributiva entre jurisdicciones: con iguales objetivos las zonas más pobres se verán forzadas a realizar redistribuciones más limitadas.

Por último, en el caso de que la movilidad entre jurisdicciones fuera elevada, los gobiernos locales no podrían practicar políticas redistributivas independientes ya que el gobierno local que fuera más redistributivo vería emigrar a la población más rica y atraería a los pobres de otras zonas. Este argumento aparece condicionado por el requisito de alta movilidad de la población y porque las diferencias entre las políticas practicadas por las diferentes jurisdicciones fueran tan importantes como para fomentar esta movilidad.

Si por las razones que hemos expuesto las funciones de estabilización y redistribución deben ser ejercidas por el gobierno central, las funciones de eficiencia pueden ser compartidas con los gobiernos subcentrales. Estas funciones están ligadas con la producción de bienes públicos locales, aquellos bienes públicos cuyos beneficios están limitados espacialmente.

El denominado teorema de la descentralización, formulado por Barcel y Oates⁸⁷ establece que para un bien público cuyo consumo esté definido para subconjuntos geográficos de la población será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de *output* Pareto eficiente en sus respectivas jurisdicciones que la provisión por parte del gobierno central de cualquier nivel prefijado de *output* igual para todas las jurisdicciones (siempre que los costes de provisión sean los mismos para el gobierno central que para los distintos gobiernos subcentrales)⁸⁸. Este teorema "garantiza la superioridad de la provisión descentralizada en ausencia de ahorros de costes por la provisión centralizada del bien y de efectos externos jurisdiccionales"⁸⁹ y constituye la base de la descentralización fiscal si tenemos en cuenta que:

- a) Los niveles subcentrales de gobierno están más próximos a los ciudadanos por lo que pueden conocer mejor sus preferencias sobre el consumo de bienes públicos⁹⁰ y por tanto mejorar la eficiencia asignativa en su provisión.

⁸⁶ E incluso internacional como sucede desde la adopción de la moneda única europea que ha significado que los gobiernos nacionales de los países que han entrado a formar parte de ella hayan perdido las competencias sobre la política monetaria.

⁸⁷ Ver Monasterio, C. y Suárez Pandiello, J. (1998), pp. 22 y ss.

⁸⁸ Ya hemos hecho referencia a los argumentos de Tiebout que justifica la descentralización como mecanismo para la provisión eficiente del bien público utilizando la movilidad entre jurisdicciones como mecanismo de revelación de preferencias sobre el consumo del bien.

⁸⁹ Monasterio, C. y Suárez Pandiello, J., *op. cit.*, (1998), pp. 23.

⁹⁰ Si el suministro de bienes públicos plantea un problema de información imperfecta (preferencias no observables), hay una asimetría de información a favor de los gobiernos locales sobre la que dispone el gobierno central.

- b) Los gobiernos centrales suelen realizar una provisión uniforme del bien en todas las jurisdicciones. Sin embargo los residentes en jurisdicciones diferentes pueden tener preferencias distintas sobre el consumo de bienes públicos locales que pueden ser tenidas en cuenta por los gobiernos locales a la hora de realizar su provisión.

Esto no significa, sin embargo, que la provisión de todos los bienes públicos se deba descentralizar. Para que puedan ser provistos de forma eficiente por el gobierno local se debe cumplir que la jurisdicción incluya a todos individuos afectados por el gasto público y debe permitir proveer el bien al coste medio mínimo.

El segundo aspecto que hay que determinar es el de la financiación de los gobiernos descentralizados. En la práctica tienen tres fuentes de ingresos: los impuestos, las transferencias y la emisión de deuda.

Al contrario de lo que sucede con el gasto público, la descentralización de ingresos y, más en concreto, la descentralización impositiva, no tiene su origen en ningún tipo de ganancia de eficiencia o de equidad y ni siquiera de gestión. Es simplemente la contrapartida lógica a la descentralización del gasto: si un gobierno tiene capacidad para decidir en qué y cuánto va a gastar, tiene que tenerla también para decidir cuánto va a ingresar⁹¹.

La descentralización de impuestos consiste en permitir a los gobiernos territoriales que los utilicen para obtener sus propios ingresos. Esto no significa que el impuesto sea asignado en exclusiva a un único nivel de gobierno, sino que puede ser compartido entre varios niveles. Por otra parte la descentralización impositiva se mueve entre dos situaciones extremas. Por un lado el gobierno central puede conservar la capacidad normativa para diseñar los elementos esenciales del impuesto, concediendo al gobierno subcentral todo o una parte de la recaudación; en el otro extremo estaríamos en una situación en la que el gobierno local tiene toda la potestad para diseñar los elementos del impuesto aplicables a los residentes en su jurisdicción⁹². Estas características de exclusividad o no y de cesión de capacidad normativa o no se combinan generando formas diferentes de descentralización.

El sistema de descentralización impositiva tiene que diseñarse de tal forma que otorgue a los gobiernos subcentrales la discrecionalidad suficiente como para determinar su nivel de ingresos pero no tanta como para que puedan originarse costes de eficiencia o de equidad. Los costes de eficiencia de la imposición aparecen cuando se incita a los agentes a cambiar su comportamiento económico para reducir su carga fiscal. En este contexto que estamos analizando los costes de eficiencia se producen cuando se generan movimientos de personas, factores o actividades económicas entre jurisdicciones para pagar menos impuestos.

Al uso de los instrumentos fiscales por parte de los gobiernos subcentrales para influir en la distribución espacial de recursos y actividades productivas se denomina competencia fiscal⁹³. Las situaciones de competencia fiscal provocan asignaciones de recursos Pareto inferiores: si en un sistema descentralizado los factores tienen movilidad entre jurisdicciones, un gobierno local puede disminuir los impuestos sobre los rendimientos de estos factores para atraerlos a su territorio y mejorar así la situación de sus residentes. Esto obligará al resto de los gobiernos locales a introducir las mismas estrategias para atraer factores productivos ajenos y/o no perder los propios. El resultado final será que todos los gobiernos locales tendrán un nivel ineficientemente bajo de fiscalidad.

⁹¹ En caso contrario los gobiernos que pueden fijar sus niveles de gasto público sin tener que pedir a sus ciudadanos-votantes los recursos necesarios para financiar ese gasto tendrán un incentivo para expandir el gasto público por encima de su nivel de eficiencia con el único fin de ganar votos.

⁹² En el primer caso estaríamos ante un impuesto cedido y en el segundo ante un impuesto propio del nivel subcentral.

⁹³ Estos procesos de competencia fiscal no se producen solamente en el ámbito de la descentralización impositiva sino que también existe una competencia fiscal entre países. En concreto la situación actual de libertad de movimientos de capitales que se produce en la Unión Europea ha puesto de manifiesto los problemas que un excesivo gravamen de los rendimientos de capital en los Impuestos Personales sobre la Renta pueden ocasionar en forma de deslocalización del capital (principalmente el especulativo que es un factor mucho más móvil que el trabajo o el capital productivo).



El compromiso entre la necesidad de conceder autonomía fiscal a los gobiernos locales y evitar la competencia fiscal ha llevado a la formulación de una serie de criterios de referencia en la asignación de tributos entre jurisdicciones. Estos criterios son los siguientes⁹⁴:

- a) Los niveles medios y bajos de jurisdicción deben gravar las bases imponibles con baja movilidad entre jurisdicciones.
- b) Los impuestos personales de carácter progresivo deben ser usados por las jurisdicciones en las que una base global puede ser implantada con mayor eficiencia.
- c) La imposición progresiva de carácter redistributivo debe corresponder a los niveles centrales de hacienda.
- d) Los impuestos apropiados para implementar políticas de estabilización deben ser centrales, mientras que los de jurisdicciones inferiores deben ser estables cíclicamente.
- e) El nivel central de hacienda debe establecer los tributos que recaigan sobre las bases imponibles distribuidas de forma desigual entre las distintas jurisdicciones.
- f) Los tributos aplicados según el principio de beneficio pueden ser aplicados por todos los niveles de hacienda.

El segundo mecanismo de financiación de los niveles subcentrales de gobierno son las transferencias: cantidades recibidas de otro nivel de gobierno para financiar una parte de los gastos⁹⁵.

Las transferencias se pueden clasificar en condicionales e incondicionales. Las condicionales son aquellas en las que el donante especifica el uso que se debe dar a los fondos transferidos. A su vez, dependiendo del grado de concreción pueden ser generales (cuando la especificación es amplia, por ejemplo, inversión en educación) o específicas (cuando se concreta el gasto, por ejemplo, invertir en la mejora de una carretera determinada).

Las transferencias incondicionales son aquellas en las que el beneficiario puede decidir el destino de los fondos recibidos.

Las transferencias condicionales específicas a su vez se dividen en compensatorias, cuando la aportación del donante a la financiación de un proyecto sea sólo un porcentaje del mismo teniendo el subvencionado que aportar el resto de los recursos y no condicionada cuando supone una cantidad fija para financiar un proyecto en concreto con independencia de lo que aporte el beneficiario.

La financiación mediante transferencias puede suponer una gran dependencia de los gobiernos descentralizados de la administración central tanto en sus ingresos como en sus gastos (máxime si prima el empleo transferencias condicionales compensatorias). Sin embargo juegan dos importantes papeles: el de contribuir a la consecución de un objetivo de equidad interregional y el segundo, en el supuesto de la provisión de bienes públicos locales con efectos externos positivos entre jurisdicciones contribuir a que se alcance el nivel de provisión socialmente eficiente de los mismos.

La tercera forma de financiación es el endeudamiento, el uso de la deuda para cubrir desfases entre los ingresos y los gastos.

El empleo de este mecanismo, en el caso de los niveles subcentrales de gobierno debe estar limitado por dos razones. La primera es que la emisión de deuda, además de mecanismo de financiación es un instrumento de implementación de la política de estabilización. Dado que esta está atribuida al nivel central de gobierno, desaparece una de las justificaciones de su uso por parte de los gobiernos locales. La segunda es la imposibilidad que tienen los gobiernos locales de monetizar la

⁹⁴ Ver Monasterio, C. y Suárez Pandiello, J., *op. cit.*, (1998), pp. 34 y 35.

⁹⁵ Lo lógico es que sea un gobierno de nivel superior el que conceda las transferencias a otro de nivel inferior (el estado a los gobiernos regionales; estado y gobiernos regionales a las haciendas locales) ya que el gobierno de nivel superior es el que tiene una mayor capacidad para generar ingresos.

deuda con lo que la gestión razonable de la misma hace que su nivel se limite en función de las previsiones futuras de ingresos para no crear problemas de financiación futuros.

La justificación de la emisión de deuda por parte de los gobiernos subcentrales se encuentra en un requisito de equidad intergeneracional: en el caso de que se desarrollen proyectos de inversión pública que van a reportar beneficios futuros no debe ser la generación presente la que asuma todos los costes del proyecto mediante su financiación vía impuestos sino que los costes se deben repartir entre todos los beneficiarios.

En la práctica en algunos países como el nuestro se encuentra limitado el recurso al endeudamiento por parte de los gobiernos subcentrales, a pesar de la escasa efectividad de estos límites.

5.2. Hacienda pública positiva

5.2.1. La teoría de la elección colectiva

La teoría normativa de la Hacienda Pública delimita aquellos ámbitos en los que la intervención pública puede mejorar la asignación y distribución de los recursos y proporciona las reglas que deben guiar esa actuación. Sin embargo que en la práctica se adopten las decisiones correctas para desarrollar estas políticas públicas va a depender de los mecanismos que se empleen para adoptar las decisiones colectivas.

La teoría de la elección colectiva es el análisis de los mecanismos de adopción de las decisiones colectivas⁹⁶. Todas las decisiones públicas implican ponderar intereses individuales contradictorios⁹⁷. El problema que se plantea la teoría de la elección colectiva es la forma de agregar los intereses individuales en una regla de elección que sea eficiente y racional y al mismo tiempo respete las preferencias individuales.

Una regla de elección colectiva será, por lo tanto, un criterio de agregación de preferencias individuales en preferencias globales. Para hacer esto se puede tomar como referencia únicamente las preferencias individuales entre las distintas alternativas (con lo que tendríamos una regla de votación), o se puede tener en cuenta además la intensidad de dichas preferencias (en este caso se estarían agregando los niveles de utilidad obtenidos por los individuos y la elección se realizaría mediante funciones de bienestar social).

En principio cualquier criterio de agregación de las preferencias individuales se puede utilizar como regla de elección colectiva. Si embargo, Arrow estableció en 1951 cinco propiedades que debería de cumplir una regla de elección sensata que pudiera ser aceptada por una sociedad democrática. Estas condiciones son:

- a) *Dominio no restringido*. La regla de elección debe estar definida para cualquier conjunto de preferencias que puedan tener los individuos.
- b) *Pareto optimalidad débil*. Si todos los ciudadanos prefieren una alternativa a otra entonces la regla de elección también debe preferirla.
- c) *Ausencia de dictadores*. Ningún individuo puede imponer sus preferencias a los demás.
- d) *Racionalidad*. La regla de elección debe ser transitiva⁹⁸.

⁹⁶ En buena medida la teoría de la elección colectiva es la aplicación de los instrumentos del análisis económico a los problemas que tradicionalmente constituyen el campo de estudio de la ciencia política.

⁹⁷ Esto sucede evidentemente con todas las políticas públicas de carácter redistributivo; pero incluso en el caso de las políticas que pretenden solucionar fallos de mercado logrando que se produzca una asignación Pareto superior de recursos, como cada asignación Pareto Superior conlleva una distribución de ganancias diferente entre los distintos individuos, estos preferirán que se realicen políticas distintas que conduzcan a asignaciones diferentes.

⁹⁸ Esto implica que si tenemos que elegir entre tres alternativas a), b) y c), si a) es preferida o indiferente a b), y b) es preferida o indiferente a c), entonces a) tiene que ser preferida o indiferente a c).



- e) *Independencia de las alternativas irrelevantes*. La elección entre dos alternativas debe depender únicamente de las preferencias individuales sobre esas dos alternativas y no estar influida por su relación con otras alternativas no consideradas⁹⁹.

A partir de estas cinco condiciones Arrow demostró que si la elección se desarrolla entre tres o más alternativas, y el número de electores es finito, no existe ninguna regla de elección colectiva que las satisfaga todas.

Por lo tanto para utilizar una regla de elección colectiva tenemos que renunciar a alguna de las condiciones. Evidentemente no es lo mismo eliminar la independencia de alternativas irrelevantes que la ausencia de dictadores. Por ello los dos sistemas de elección más utilizados renuncian a las condiciones que parece más razonable relajar: los sistemas de votación mayoritaria renuncian a la condición de dominio no restringido mientras que la elección mediante funciones de bienestar social renuncia a la independencia de alternativas irrelevantes.

En la práctica en los sistemas democráticos las decisiones públicas se adoptan por votación entre los individuos. Cuando estos votan directamente sobre los programas públicos se dice que estamos en una democracia directa. En la práctica, sin embargo los individuos no votan directamente estas cuestiones, sino que eligen unos representantes políticos que luego deciden las políticas públicas; en este caso la democracia es representativa.

A pesar de que la forma de elección habitual es la democracia representativa los modelos de elección en democracia directa reciben una gran atención en los estudios sobre las reglas de elección colectiva. El mecanismo de elección que se estudia en mayor profundidad es el de votación mayoritaria que implica que una alternativa es socialmente preferible a otra si la prefieren al menos la mayoría de los individuos.

La votación mayoritaria no produce siempre unos resultados concluyentes. Si no se realizan votaciones sobre variables unidimensionales, y las preferencias de los individuos no son unimodales, se pueden producir votaciones intransitivas que impidan que se alcance un resultado de equilibrio¹⁰⁰. Además, salvo en algunos casos triviales, el nivel de gasto público elegido mediante votación será ineficiente¹⁰¹ al no tenerse en cuenta la intensidad de las preferencias.

En las democracias representativas las decisiones de política pública las toman los representantes políticos elegidos por los votantes. Su análisis toma como partida el modelo desarrollado por Downs¹⁰² en el que se supone que sólo existen dos partidos políticos cuyo objetivo es maximizar el número de votos. A su vez los votantes identifican a los partidos con su ideología y la votación entre los dos partidos se reduce a la votación sobre una variable unidimensional, la ideología¹⁰³. A partir de estos supuestos se puede extrapolar a la democracia representativa los resultados que se producen en las votaciones en democracia directa con el resultado de que las preferencias del votante mediano serían decisivas y los partidos acabarían proponiendo programas "centristas" muy similares.

Este modelo de Downs parte de la observación del funcionamiento de los sistemas políticos británico y de Estados Unidos con amplia tradición bipartidista y es consistente con algunos comportamientos observados en dichos países. Sin embargo no es posible extenderlo hacia sistemas multipartidistas como el español y es poco realista en el supuesto de que los votantes no estén influi-

⁹⁹ Ningún mecanismo de elección que tenga en cuenta la intensidad de las preferencias cumple esta condición.

¹⁰⁰ A la ausencia de equilibrio producida por la intransitividad se denomina ciclicidad o votaciones cíclicas.

¹⁰¹ En caso de equilibrio la alternativa ganadora sería la preferida por el votante mediano. En una elección sobre la provisión de un bien público las preferencias del votante mediano se situarán en el punto en que se iguale el beneficio marginal de la última unidad de gasto provista al coste marginal que tiene esa unidad para él, con lo que sólo por casualidad se cumpliría la condición de eficiencia en la provisión (suma de las relaciones marginales de sustitución = a la relación marginal de transformación).

¹⁰² Downs, A. (1957).

¹⁰³ Se supone que las preferencias ideológicas de los votantes son unimodales.

dos solamente por la ideología global del partido sino por propuestas concretas de sus programas electorales (con lo que la votación sería sobre alternativas multidimensionales)¹⁰⁴.

La elección mediante funciones de bienestar social supone emplear como mecanismo de decisión una formalización de los criterios de justicia distributiva imperantes en la sociedad. Esto es sin embargo difícil de lograr porque en la práctica los diferentes individuos diferirán en su concepción de la justicia distributiva. Por ello la función de bienestar social sólo podrá representar las preferencias de un individuo o grupo de individuos determinado. A este individuo, que se suele identificar con el planificador de la economía, se le denomina dictador benevolente¹⁰⁵.

Como instrumento de elección colectiva una función de bienestar social tiene el problema de que al depender de los niveles de utilidad de los individuos, no ser estos directamente observables, y al no tener los individuos incentivos para revelarlos, deberá adoptar un mecanismo de revelación de preferencias.

El principal mecanismo de revelación de preferencias es el de Groves-Clarke¹⁰⁶ en el que los impuestos pagados por cada individuo se definen como la pérdida neta que ocasiona a los restantes individuos su participación en el proceso de decisión¹⁰⁷. Bajo este supuesto los individuos tendrán incentivos para revelar sus verdaderas preferencias (salvo en el caso de que se formen coaliciones entre individuos). Sin embargo es costoso de aplicar y no existe la certeza de que todos los individuos sepan con precisión cual es su valoración marginal real de un bien público.

5.2.2. *Los modelos de comportamiento del sector público*

Los desarrollos que hemos visto de la teoría de la elección colectiva restringen el problema de la toma de decisiones públicas al conocimiento por parte del Sector Público de las preferencias de los ciudadanos.

En la realidad este proceso es más complejo ya que los agentes encargados de adoptar las decisiones públicas tienen sus propios objetivos individuales (en muchos casos totalmente diferentes de la mera satisfacción de las preferencias de los ciudadanos) que van a intentar satisfacer. En un contexto de información imperfecta es fácil que algunos agentes sesguen las decisiones del Sector Público en su propio beneficio, con los costes de equidad y eficiencia que esto comporta. Este estudio del comportamiento del Sector Público se centra en el comportamiento de votantes, políticos, grupos de presión y burócratas.

a) *Votantes y políticos.* Los modelos de votación consideran que todos los ciudadanos participan en el proceso de elección y, además, están perfectamente informados sobre las alternativas a las que pueden votar. Muchos individuos no votan porque consideran que votar tiene un coste (generalmente de oportunidad) o simplemente porque piensan que la probabilidad de que su voto influya en el resultado final es insignificante. Otras personas no acuden a votar porque no existe ninguna alternativa que les convenza. Por otro lado votar informado de las alternativas que existen es más difícil y, en todo caso, implica un coste mayor ya que obliga a conocer los programas de las distintas opciones políticas, valorar la actuación anterior de los partidos, etc.

En este contexto si el objetivo principal de los políticos es mantenerse en el poder orientarán sus decisiones de gasto público hacia la dirección que mejor se adapte a los criterios que toman como referencia a la hora de emitir su voto. Así, si la situación de la economía es decisiva para que

¹⁰⁴ Tampoco tiene en cuenta posibles comportamientos estratégicos de los votantes ni los efectos de la abstención que desplazaría al votante mediano.

¹⁰⁵ El dictador benevolente, al que ya nos hemos referido en la teoría normativa al analizar la concepción paternalista del Sector Público, no es un dictador en el sentido que se contempla en el teorema de Arrow por lo que la única condición que incumple este mecanismo de elección es la de independencia de las alternativas irrelevantes.

¹⁰⁶ Ver Groves, T. (1973). Green y Laffont han demostrado que todos los mecanismos de revelación de preferencias son una variante del de Groves-Clarke. Ver Green, J. y Laffont, J. J. (1979).

¹⁰⁷ Ver Albi, E. *et. al.*, (1994), pp. 127.



un gobierno conserve el poder en una cita electoral, se desarrollarán políticas expansivas antes de las elecciones¹⁰⁸.

Las ineficiencias que introducen estos comportamientos pueden verse incrementadas si los políticos tienen objetivos más amplios que los de mantenerse en el gobierno. Pueden, por ejemplo, estar interesados en aumentar el tamaño del Presupuesto como forma de aumentar su poder.

b) *Grupos de presión*. Al estudio del comportamiento de los grupos de interés o presión se ha dedicado una considerable investigación económica desde el análisis sistemático de su actuación que realizó Olson en 1971¹⁰⁹.

Los grupos de presión son asociaciones de individuos con intereses comunes que intentan que las políticas públicas se orienten en la dirección más conveniente para sus intereses. En el análisis de su actuación realizado por Olson se constata que sus actividades tienen las características propias de un bien público para cada uno de los miembros que los componen: si el grupo consigue imponer su interés esto beneficiará a todos sus miembros (e incluso a todos los que no estén integrados en él pero compartan el mismo objetivo). Esto provocará que los individuos intenten ser usuarios gratuitos del grupo, en el sentido de disfrutar de sus beneficios sin incurrir en los costes necesarios¹¹⁰. Esta tendencia a ser usuario gratuito será mayor en los grupos grandes donde el coste de oportunidad de no participar (medido en términos de la pérdida de efectividad del grupo) es menor (además de ser mayor el coste en el que incurren los grupos para controlar a sus miembros). Esto provoca que los grupos pequeños, con un buen control de sus miembros y bien organizados tengan una mayor capacidad de presión y mayores posibilidades de lograr sus objetivos.

El que los grupos de interés consigan influir en la adopción de decisiones públicas hará que esta sean ineficientes y además inequitativas ya que se orientarán a satisfacer el interés de las minorías que constituyen el grupo en lugar del interés general.

c) *Burócratas*. Los burócratas o funcionarios son los trabajadores del Sector Público que proporcionan a los políticos la información necesaria para elaborar las políticas públicas y son luego los encargados de ejecutar las políticas de gasto público.

Como a los empleados públicos no se les retribuye según su productividad (y en muchos países como el nuestro sus empleos tienen carácter vitalicio) no tienen incentivos para desarrollar su trabajo de una forma eficiente.

Los objetivos que la teoría de la burocracia¹¹¹ les atribuye son de maximización de su poder, prestigio e influencia. Todos ellos están relacionados con el tamaño del Presupuesto que controlan, por lo que el objetivo de la agencia burocrática es de maximizar el tamaño de su Presupuesto. Este objetivo se ve facilitado por la asimetría de información existente entre los políticos, que aprueban el Presupuesto, y los burócratas que lo van a ejecutar: los políticos dependen de la información que les suministran los funcionarios sobre las necesidades de gasto que supone implementar cada política. El resultado será de nuevo un uso ineficiente de los recursos públicos¹¹².

Todos estos factores que hemos expuesto llevan a que frente a la teoría de los fallos de mercado como justificación de la intervención económica del Sector Público se puedan enunciar los llamados "fallos del Sector Público".

Su existencia provoca que los fallos de mercado no sean condición necesaria y suficiente para la intervención pública sino que esta solamente se debe producir si no provoca que se cambie un fallo por otro, una ineficiencia por otra.

¹⁰⁸ Los estudios de los ciclos electorales parecen confirmar empíricamente esta tendencia.

¹⁰⁹ Ver por ejemplo Olson, M. (1971); Becker, G. (1983 y 1985), o Tullock, G. (1989).

¹¹⁰ Por ejemplo, una subida salarial conseguida por un sindicato después de una huelga beneficiará a todos los trabajadores de una empresa aunque no hayan participado en la huelga y por lo tanto no hayan sufrido el coste de la misma.

¹¹¹ Niskanen, W. (1971 y 1975).

¹¹² La ineficiencia asignativa que supone el modelo de Niskanen puede verse complementada por comportamientos de ineficiencia productiva. Ver Migue, J. L. y Belanger, G. (1974).

5.2.3. *La incidencia del gasto público y los impuestos*

Una de las cuestiones fundamentales del análisis positivo de la actividad económica del Sector Público es el análisis de la incidencia de las políticas de ingresos u gastos públicos. La incidencia es el estudio de los efectos de los programas públicos en la distribución del bienestar. Paralelamente es necesario estudiar también los efectos económicos de los programas públicos para analizar cuál es la respuesta ante ellos de los agentes económicos, que cambios se inducen en su comportamiento.

Por el lado del gasto la mayor parte de los estudios tratan de analizar la distribución de beneficios del gasto por niveles de renta. Estos análisis, en opinión de Medel, Molina y Sánchez¹¹³, obligan a delimitar las diferentes características de los gastos (divisibles e indivisibles), establecer los criterios de imputación por niveles de renta y determinar la valoración por parte de los beneficiarios de los bienes y servicios recibidos.

El estudio de la incidencia impositiva consiste en determinar quién va a disminuir su renta por la aplicación de los impuestos. Hay que tener en cuenta que un impuesto no recae necesariamente sobre el obligado legalmente a pagar el mismo, sino que este puede trasladar vía precios una parte (o toda) de la carga tributaria a otros agentes. La incidencia se puede analizar desde diferentes perspectivas: por clases de rentas, por regiones, entre individuos, entre consumidores de distinto tipo de bienes. Por otra parte la medición de la incidencia se puede realizar de forma absoluta, pérdida total de bienestar ocasionado por el pago de impuestos, o diferencial, variación del nivel de bienestar ante la aplicación de impuestos diferentes.

Los estudios de incidencia se pueden realizar en un contexto de equilibrio parcial o general. Los análisis de equilibrio parcial, pese a sus limitaciones, sirven para establecer que los impuestos son soportados por aquellos factores cuyas ofertas son más inelásticas y que la distribución de la carga tributaria entre oferentes y demandantes es independiente de quién sea el obligado legalmente a pagar el impuesto.

Los estudios de equilibrio general tienen su origen en el trabajo de Harberger de 1962 y permiten estudiar los efectos del impuesto en mercados interrelacionados. Los efectos finales dependerán de una serie de factores entre los que destacan el grado de competencia de los mercados, la movilidad y sustituibilidad de los factores y las preferencias de los consumidores.

El estudio de los efectos económicos de los impuestos analiza los efectos incentivo (o desincentivo) que estos provocan, los cambios que inducen en el comportamiento de los obligados al pago de los mismos.

Los efectos económicos que han recibido un mayor grado de atención son los producidos por el Impuesto Personal sobre la Renta y el Impuesto sobre Sociedades.

En el caso del Impuesto sobre la Renta los efectos incentivo afectan a la oferta de trabajo, el ahorro y la asunción de riesgos.

En la oferta de trabajo se ha tratado de determinar los efectos impositivos sobre el número de horas trabajadas. Se produce un efecto sustitución (encarecimiento de la renta frente al ocio) que tiende a reducir la oferta de trabajo, y un efecto renta que, al ser el ocio un bien normal, tiende a aumentar la oferta de trabajo. Como el efecto teórico final es ambiguo se hace necesario recurrir a estimaciones empíricas para conocer cual de los dos efectos es el dominante. La mayoría de los estudios realizados concluyen que la incidencia del Impuesto sobre la Renta en la oferta laboral de los hombres es prácticamente nula, pero que se produce un desincentivo importante para la oferta laboral de las mujeres casadas.

En el caso del ahorro hay de nuevo efectos contrarios. Por un lado el coste de oportunidad del consumo frente al ahorro se reduce, por lo que el efecto sustitución llevaría a una disminución del ahorro. Por otra parte se encarece el consumo futuro (la disminución del rendimiento neto del

¹¹³ Medel, B.; Molina, A., y Sánchez, J. (1991).



ahorro obliga a aumentar este para conseguir la cantidad deseada de consumo futuro) por lo que el efecto renta induce a ahorrar. Además de ser ambiguo el resultado teórico, la evidencia empírica tampoco es concluyente. Se ha tratado de estimar la elasticidad del ahorro respecto al tipo de interés real¹¹⁴ con resultados polémicos y no concluyentes.

El gravamen de los rendimientos de los activos financieros altera las rentas esperadas de todos los activos y el grado de riesgo de la cartera. Los efectos que se produzcan sobre la asunción de riesgos dependen en gran medida del diseño del impuesto y, principalmente de la posibilidad de deducir las pérdidas de la inversión. Los estudios empíricos realizados en este campo tampoco han sido concluyentes.

En lo que respecta al Impuesto de Sociedades, los estudios realizados se han centrado en dos cuestiones.

Por un lado en sus efectos sobre la estructura financiera de las empresas. Como en el impuesto se pueden deducir los intereses de los capitales ajenos utilizados en la financiación de la misma, pero no el coste de oportunidad del uso de los capitales propios, se abarata el coste de financiación mediante capitales ajenos y esto puede inducir a las empresas a tener un endeudamiento excesivo.

Por otro lado hay una considerable literatura sobre la relación entre fiscalidad y nivel de inversión. Si consideramos que el nivel de inversión de la empresa está determinado por el coste de utilización del capital (tipo de interés del capital más depreciación económica del activo) el diseño del Impuesto (amortizaciones, tratamiento de la inflación, deducción de intereses) tiene una gran influencia para abaratar o encarecer el coste de capital.

¹¹⁴ Ver Boskin, M. (1978).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y LÓPEZ CASASNOVAS, G. (1997): *Gestión Pública*. Edit. Ariel.
- ARONSON, R. J. (1985): *Public Finance*. Edición Castellana de Edit. McGraw-Hill.
- ATKINSON, A. B., y STIGLITZ, J. E. (1988): *Lecciones sobre Economía Pública*. Edición Castellana del Instituto de Estudios Fiscales.
- AUERBACH, A., y FELDSTEIN, M. S. (eds.) (1985 y 1987): *Handbook of Public Economics*. Edit. North Holland, 1985, vol I y 1987 vol. II.
- BECKER, G. S. (1983): "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*, núm. 98.
- (1985): "Public Policies, Pressure groups, and Deadweight Cost", *Journal of Public Economics*, núm. 28.
- BOADWAY, R., y WILDASIN, D. E. (1986): *Economía del Sector Público*. Edición castellana del Instituto de Estudios Fiscales.
- BOSKIN, M. (1978): "Taxation, Saving, and the Rate of Interest", *Journal of Political Economy*, núm. 86.
- BROWNING, E. K., y BROWNING, J. M.(1979): *Public Finance and the Price System*. Edit. Macmillan, Londres.
- BROWN, C. V., y JACKSON, P. M. (1986): *Public Sector Economics*. Edit. Basil Blackwell, Oxford.
- BUCHANAN, J. M., y FLOWERS, M. (1982): *Introducción a la Ciencia de la Hacienda Pública*. Edición Castellana de Edit. EDESA.
- CASAHUGA, A. (1985): *Fundamentos Normativos de la Acción y Organización Social*. Edit. Ariel, Barcelona.
- CHACHOLIADES, M. (1982): *Economía Internacional*. Edit. McGraw-Hill.
- COLM, G. (1948): "Why Public Finance?", *National Tax Journal*, vol. 3.
- (1976): *Ensayos sobre Hacienda Pública y Política Fiscal*. Edición castellana del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- DOWNS, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*. Edit. Harper & Row, New York. (Edición Castellana de edit. Aguilar.)
- DUE, J. F. (1968): *Government Finance. Economics of the Public Sector*. Edit. Irwin.
- DUE, J. F., y FRIEDLAENDER, A. F. (1977): *Análisis Económico de los Impuestos y del Sector Público*. Edición Castellana de edit. Ateneo, Buenos Aires.
- FUENTES QUINTANA, E. (1990): *Hacienda Pública*. Imprenta Rufino García Blanco, Madrid, 2 tomos.
- GREEN, J., y LAFFONT, J. J.(1979): *Individual Incentives in Public Decision Making*. Edit. North-Holland, Amsterdam.

- GROVES, T. (1973): "Incentives in Teams", *Econometrica*, núm. 41.
- HERBER, B. P. (1975): *Hacienda Pública Moderna*. Edición castellana publicada por el Instituto de Estudios Fiscales.
- JHA, R. (1998): *Modern Public Economics*. Edit. Routledge.
- JOHANSEN, L. (1970): *Economía Pública*. Edición Castellana de edit. Vicens Vives.
- KEYNES, J. N. (1891): *The Scope and Method of Political Economy*. Edit. Macmillan, Londres.
- KOLM, S. C. (1964): *Les fondaments de l'économie publique. Introduction à la théorie du rôle économique de l'état*. Edit. IFP.
- LAFFONT, J. J. (1990): *Fundamentals of Public Economics*. Edit. The MIT Press.
- LINDERT, P. H. (1986): *International Economics*. Edit. Irwin.
- LOZANO, J. M.^a (1984): "Economía Pública y ciencia de la Hacienda", *Hacienda Pública Española*, núm. 86, pp. 17-23.
- MARSHALL, A. (1890): *Principios de Economía*. Edición Española de edit. Aguilar, 1948.
- MEDEL, B.; MOLINA, A., y SÁNCHEZ, J. (1991): "La incidencia del gasto público: veinte años después", *Revista de Economía Pública*, núm. 11.
- MIGUE, J. L., y BELANGER, G. (1974): "Towards a General Theory of Managerial Discretion", *Public Choice*, núm. 17.
- MILL, J. S. (1921): *Principios de Economía Política*. Edición Española de Fondo de Cultura Económica.
- MONASTERIO, C., y SUÁREZ, J. (1998): *Manual de Hacienda Autonómica y Local*. Edit. Ariel, Barcelona, 2.^a edic.
- MUSGRAVE, R. A. (1969): *Teoría de la Hacienda Pública*. Edición Castellana de edit. Aguilar.
- MUSGRAVE, R. (1996): "Public Finance and Finanzwissenschaft Traditions Compared", *Finanzarchiv*, núm. 53.
- MUSGRAVE, R. A., y MUSGRAVE, P. B. (1992): *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. Edit. McGraw-Hill.
- MUSGRAVE, R., y PEACOCK, A. (eds.) (1967): *Classics in the Theory of Public Finance*. Edit. St. Martin Press, New York.
- NEUMARK, F. (1994): *Principios de la Imposición*. Edición Castellana del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2.^a edic.
- NISKANEN, W. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. Edit. Aldine, Chicago.
- (1975): "Bureaucrats and Politicians", *Journal of Law and Economics*, núm. 18.
- OLSON, M. (1971): *The Logic of Collective Action*. Edit. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- PIGOU, A. (1920): *The Economics of Welfare*. Edit. Mcmillan, Londres. Edición castellana publicada por el Instituto de Estudios Fiscales.
- (1928): *A Study in Public Finance*. Edit. Macmillan, Londres (versión castellana de la tercera edición (1947) del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid).
- PREST, R. A., y BARR, N. (1985): *Public Finance in Theory and Practice*. Edit. Weidenfeld & Nicholson.
- RAWLS, J. (1971): *A Theory of Justice*. Edit. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. Edición Española de Fondo de Cultura Económica.
- RICARDO, D. (1817): *Principios de Economía Política y Tributación*. Edición Española de Fondo de Cultura Económica, 1950.

- ROSEN, H. S. (1987): *Manual de Hacienda Pública*. Edición Castellana de Edit. Ariel.
- RUBIO, J. J. (1990): "La lógica de la investigación científica en ciencias sociales, en economía y hacienda pública", *Hacienda Pública Española*, núm. 115.
- SAMUELSON, P. (1954): "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economic and Statistics*, núm. 36 (versión castellana en *Hacienda Pública Española*).
- (1955): "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, núm. 37 (versión castellana en *Hacienda Pública Española*).
- SHOUP, C. (1980): *Hacienda Pública*. Edición castellana publicada por el Instituto de Estudios Fiscales.
- SCHUMPETER, J. A. (1954): *Historia del Análisis Económico*. Edición Castellana de edit. Ariel.
- SMITH, A. (1776): *Riqueza de las Naciones*. Edición Castellana de edit. Bosch, 1954.
- SPENGLER, J. J., y ALLEN, W. R. (eds.) (1971): *El pensamiento económico de Aristóteles a Marshall*. Edición Castellana de edit. Tecnos.
- STIGLITZ, J. (1988): *Economía del Sector Público*. Edición Castellana de edit. Bosch.
- TAYLOR, P. E. (1960): *Economía de la Hacienda Pública*. Edición Castellana de edit. Aguilar.
- TRESCH, R. W. (1981): *Public Finance: A normative Theory*. Edit. Bussiness. Publications Inc.
- TULLOCK, G. (1989): *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking*. Edit. Kluwer Academic Publishers, London.
- UHR, C. G. (1971): "Knut Wicksell. Evaluación de su Doctrina con motivo de su Centenario". En SPENGLER y ALLEN (1971).
- VESSILLIER, E. (1983): *Economía del Sector Público*. Edit. Ariel.
- WICKSELL, K. (1896): *A New Principle of Just Taxation. Finanz Theoretische Untersuchungen*, Jena. [Reproducido en MUSGRAVE y PEACOCK (1967).]

**DOCUMENTOS DE TRABAJO EDITADOS POR EL
INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES**

2000

- 1/00 Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1999.
Autor: Área de Sociología Tributaria.
- 2/00 Los costes de cumplimiento en el IRPF 1998.
Autores: M.^a Luisa Delgado, Consuelo Díaz y Fernando Prats.
- 3/00 La imposición sobre hidrocarburos en España y en la Unión Europea.
Autores: Valentín Edo Hernández y Javier Rodríguez Luengo.

2001

- 1/01 Régimen fiscal de los seguros de vida individuales.
Autor: Ángel Esteban Paúl.
- 2/01 Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2000.
Autor: Área de Sociología Tributaria.
- 3/01 Inversiones españolas en el exterior. Medidas para evitar la doble imposición internacional en el Impuesto sobre Sociedades.
Autora: Amelia Maroto Sáez.
- 4/01 Ejercicios sobre competencia fiscal perjudicial en el seno de la Unión Europea y de la OCDE: Semejanzas y diferencias.
Autora: Ascensión Maldonado García-Verdugo.
- 5/01 Procesos de coordinación e integración de las Administraciones Tributarias y Aduaneras. Situación en los países iberoamericanos y propuestas de futuro.
Autores: Fernando Díaz Yubero y Raúl Junquera Valera.
- 6/01 La fiscalidad del comercio electrónico. Imposición directa.
Autor: José Antonio Rodríguez Ondarza.
- 7/01 Breve curso de introducción a la programación en Stata (6.0).
Autor: Sergi Jiménez-Martín.
- 8/01 Jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo e Impuesto sobre Sociedades.
Autor: Juan López Rodríguez.
- 9/01 Los convenios y tratados internacionales en materia de doble imposición.
Autor: José Antonio Bustos Buiza.
- 10/01 El consumo familiar de bienes y servicios públicos en España.
Autor: Subdirección General de Estudios Presupuestarios y del Gasto Público.
- 11/01 Fiscalidad de las transferencias de tecnología y jurisprudencia.
Autor: Néstor Carmona Fernández.
- 12/01 Tributación de la entidad de tenencia de valores extranjeros española y de sus socios.
Autora: Silvia López Ribas.
- 13/01 El profesor Flores de Lemus y los estudios de Hacienda Pública en España.
Autora: María José Aracil Fernández.
- 14/01 La nueva Ley General Tributaria: marco de aplicación de los tributos.
Autor: Javier Martín Fernández.
- 15/01 Principios jurídico-fiscales de la reforma del impuesto sobre la renta.
Autor: José Manuel Tejerizo López.
- 16/01 Tendencias actuales en materia de intercambio de información entre Administraciones Tributarias.
Autor: José Manuel Calderón Carrero.
- 17/01 El papel del profesor Fuentes Quintana en el avance de los estudios de Hacienda Pública en España.
Autora: María José Aracil Fernández.
- 18/01 Regímenes especiales de tributación para las pequeñas y medianas empresas en América Latina.
Autores: Raúl Félix Junquera Varela y Joaquín Pérez Huete.
- 19/01 Principios, derechos y garantías constitucionales del régimen sancionador tributario.
Autores: Varios autores.
- 20/01 Directiva sobre fiscalidad del ahorro. Estado del debate.
Autor: Francisco José Delmas González.
- 21/01 Régimen Jurídico de las consultas tributarias en derecho español y comparado.
Autor: Francisco D. Adame Martínez.
- 22/01 Medidas antielusión fiscal.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.

- 23/01 La incidencia de la reforma del Impuesto sobre Sociedades según el tamaño de la empresa.
Autores: Antonio Martínez Arias, Elena Fernández Rodríguez y Santiago Álvarez García.
- 24/01 La asistencia mutua en materia de recaudación tributaria.
Autor: Francisco Alfredo García Prats.
- 25/01 El impacto de la reforma del IRPF en la presión fiscal indirecta. (Los costes de cumplimiento en el IRPF 1998 y 1999).
Autor: Área de Sociología Tributaria.

2002

- 1/02 Nueva posición de la OCDE en materia de paraísos fiscales.
Autora: Ascensión Maldonado García-Verdugo.
- 2/02 La tributación de las ganancias de capital en el IRPF: de dónde venimos y hacia dónde vamos.
Autor: Fernando Rodrigo Sauco.
- 3/02 A tax administration for a considered action at the crossroads of time.
Autora: M.^a Amparo Grau Ruiz.
- 4/02 Algunas consideraciones en torno a la interrelación entre los convenios de doble imposición y el derecho comunitario Europeo: ¿Hacia la "comunitarización" de los CDIs?
Autor: José Manuel Calderón Carrero.
- 5/02 La modificación del modelo de convenio de la OCDE para evitar la doble imposición internacional y prevenir la evasión fiscal. Interpretación y novedades de la versión del año 2000: la eliminación del artículo 14 sobre la tributación de los Servicios profesionales independientes y el remozado trato fiscal a las *partnerships*.
Autor: Fernando Serrano Antón.
- 6/02 Los convenios para evitar la doble imposición: análisis de sus ventajas e inconvenientes.
Autores: José María Vallejo Chamorro y Manuel Gutiérrez Lousa.
- 7/02 La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los presupuestos.
Autor: Andrés Jiménez Díaz.
- 8/02 IRPF y familia en España: Reflexiones ante la reforma.
Autor: Francisco J. Fernández Cabanillas.
- 9/02 Novedades en el Impuesto sobre Sociedades en el año 2002.
Autor: Manuel Santolaya Blay.
- 10/02 Un apunte sobre la fiscalidad en el comercio electrónico.
Autora: Amparo de Lara Pérez.
- 11/02 I Jornada metodológica "Jaime García Añoveros" sobre la metodología académica y la enseñanza del Derecho financiero y tributario.
Autores: Pedro Herrera Molina y Pablo Chico de la Cámara (coord.).
- 12/02 Estimación del capital público, capital privado y capital humano para la UE-15.
Autores: M.^a Jesús Delgado Rodríguez e Inmaculada Álvarez Ayuso.
- 13/02 Líneas de Reforma del Impuesto de Sociedades en el contexto de la Unión Europea.
Autores: Santiago Álvarez García y Desiderio Romero Jordán.
- 14/02 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2001.
Autor: Área de Sociología Tributaria. Instituto de Estudios Fiscales.
- 15/02 Las medidas antielusión en los convenios de doble imposición y en la Fiscalidad internacional.
Autor: Abelardo Delgado Pacheco.
- 16/02 Brief report on direct an tax incentives for R&D investment in Spain.
Autores: Antonio Fonfría Mesa, Desiderio Romero Jordán y José Félix Sanz Sanz.
- 17/02 Evolución de la armonización comunitaria del Impuesto sobre Sociedades en materia contable y fiscal.
Autores: Elena Fernández Rodríguez y Santiago Álvarez García.
- 18/02 Transparencia Fiscal Internacional.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.
- 19/02 La Directiva sobre fiscalidad del ahorro.
Autor: Francisco José Delmas González.
- 20A/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO I. Parte General. Volumen 1.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 20B/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO I. Parte General. Volumen 2.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 21A/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO II. Parte Especial. Volumen 1.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 21B/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO II. Parte Especial. Volumen 2.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 22/02 Medidas unilaterales para evitar la doble imposición internacional.
Autor: Rafael Cosín Ochaíta.
- 23/02 Instrumentos de asistencia mutua en materia de intercambios de información (Impuestos Directos e IVA).
Autora: M.^a Dolores Bustamante Esquivias.
- 24/02 Algunos aspectos problemáticos en la fiscalidad de no residentes.
Autores: Néstor Carmona Fernández, Fernando Serrano Antón y José Antonio Bustos Buiza.

- 25/02 Derechos y garantías de los contribuyentes en Francia.
Autor: José María Tovillas Morán.
- 26/02 El Impuesto sobre Sociedades en la Unión Europea: Situación actual y rasgos básicos de su evolución en la última década.
Autora: Raquel Paredes Gómez.
- 27/02 Un paso más en la colaboración tributaria a través de la formación: el programa Fiscalis de la Unión Europea.
Autores: Javier Martín Fernández y M.ª Amparo Grau Ruiz.
- 28/02 El comercio electrónico internacional y la tributación directa: reparto de las potestades tributarias.
Autor: Javier González Carcedo.
- 29/02 La discrecionalidad en el derecho tributario: hacia la elaboración de una teoría del interés general.
Autora: Carmen Uriol Egido.
- 30/02 Reforma del Impuesto sobre Sociedades y de la tributación empresarial.
Autor: Emilio Albi Ibáñez.

2003

- 1/03 Incentivos fiscales y sociales a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.
Autora: Anabel Zárate Marco.
- 2/03 Contabilidad versus fiscalidad: situación actual y perspectivas de futuro en el marco del Libro Blanco de la contabilidad.
Autores: Elena Fernández Rodríguez, Antonio Martínez Arias y Santiago Álvarez García.
- 3/03 Aspectos metodológicos de la Economía y de la Hacienda Pública.
Autor: Desiderio Romero Jordán.
- 4/03 La enseñanza de la Economía: algunas reflexiones sobre la metodología y el control de la actividad docente.
Autor: Desiderio Romero Jordán.
- 5/03 Errores más frecuentes en la evaluación de políticas y proyectos.
Autores: Joan Pasqual Rocabert y Guadalupe Souto Nieves.
- 6/03 Traducciones al español de libros de Hacienda Pública (1767-1970).
Autoras: Rocío Sánchez Lissén y M.ª José Aracil Fernández.
- 7/03 Tributación de los productos financieros derivados.
Autor: Ángel Esteban Paúl.
- 8/03 Tarifas no uniformes: servicio de suministro doméstico de agua.
Autores: Santiago Álvarez García, Marián García Valiñas y Javier Suárez Pandiello.
- 9/03 ¿Mercado, reglas fiscales o coordinación? Una revisión de los mecanismos para contener el endeudamiento de los niveles inferiores de gobierno.
Autor: Roberto Fernández Llera.
- 10/03 Propuestas de introducción de técnicas de simplificación en el procedimiento sancionador tributario.
Autora: Ana María Juan Lozano.
- 11/03 La imposición propia como ingreso de la Hacienda autonómica en España.
Autores: Diego Gómez Díaz y Alfredo Iglesias Suárez.
- 12/03 Quince años de modelo dual de IRPF: Experiencias y efectos.
Autor: Fidel Picos Sánchez.
- 13/03 La medición del grado de discrecionalidad de las decisiones presupuestarias de las Comunidades Autónomas.
Autor: Ramón Barberán Ortí.
- 14/03 Aspectos más destacados de las Administraciones Tributarias avanzadas.
Autor: Fernando Díaz Yubero.
- 15/03 La fiscalidad del ahorro en la Unión Europea: entre la armonización fiscal y la competencia de los sistemas tributarios nacionales.
Autores: Santiago Álvarez García, María Luisa Fernández de Soto Blass y Ana Isabel González González.
- 16/03 Análisis estadístico de la litigiosidad en los Tribunales de Justicia. Jurisdicción contencioso-administrativa (período 1990/2000).
Autores: Eva Andrés Aucejo y Vicente Royuela Mora.
- 17/03 Incentivos fiscales a la investigación, desarrollo e innovación.
Autora: Paloma Tobes Portillo.
- 18/03 Modelo de Código Tributario Ambiental para América Latina.
Directores: Miguel Buñuel González y Pedro M. Herrera Molina.
- 19/03 Régimen fiscal de la sociedad europea.
Autores: Juan López Rodríguez y Pedro M. Herrera Molina.
- 20/03 Reflexiones en torno al debate del impacto económico de la regulación y los procesos institucionales para su reforma.
Autores: Anabel Zárate Marco y Jaime Vallés Giménez.
- 21/03 La medición de la equidad en la implementación de los sistemas impositivos.
Autores: Marta Pascual y José María Sarabia.
- 22/03 Análisis estadístico de la litigiosidad experimentada en el Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña (1990-2000).
Autores: Eva Andrés Aucejo y Vicente Royuela Mora.

- 23/03 Incidencias de las NIIF en el ámbito de la contabilidad pública.
Autor: José Antonio Monzó Torrecillas.
- 24/03 El régimen de atribución de rentas tras la última reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
Autor: Domingo Carbajo Vasco.
- 25/03 Los grupos de empresas en España. Aspectos fiscales y estadísticos.
Autores: María Antonia Truyols Martí y Luis Esteban Barbado Miguel.
- 26/03 Metodología del Derecho Tributario.
Autor: Pedro Manuel Herrera Molina.
- 27/03 Estado actual y perspectivas de la tributación de los beneficios de las empresas en el marco de las iniciativas de la Comisión de la Unión Europea.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.
- 28/03 Créditos iniciales y gastos de la Administración General del Estado. Indicadores de credibilidad y eficacia (1988-2001).
Autoras: Ana Fuentes y Carmen Marcos.
- 29/03 La Base Imponible. Concepto y determinación de la Base Imponible. Bienes y derechos no contabilizados o no declarados: presunción de obtención de rentas. Revalorizaciones contables voluntarias. (Arts. 10, 140, 141 y 148 de la LIS.)
Autor: Alfonso Gota Losada.
- 30/03 La productividad en la Unión Europea, 1977-2002.
Autores: José Villaverde Castro y Blanca Sánchez-Robles.

2004

- 1/04 Estudio comparativo de los convenios suscritos por España respecto al convenio modelo de la OCDE.
Autor: Tomás Sánchez Fernández.
- 2/04 Hacienda Pública: enfoques y contenidos.
Autor: Santiago Álvarez García