

## **PRIMERA PARTE: INTRODUCCIÓN A LA HACIENDA PÚBLICA.**

### **1. CONCEPTO Y EVOLUCIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA.**

#### **Bibliografía básica de referencia.**

- Albi, Emilio; Contreras, Carlos; González Páramo, José M<sup>a</sup>; Zubiri, Ignacio: Teoría de la Hacienda Pública. Editorial Ariel, Barcelona, 1992.
- Albi, Emilio; González-Páramo, José Manuel; López Casanovas, Guillem: Gestión Pública. Fundamentos. Técnicas y Casos. Ariel Economía. Editorial Ariel, Barcelona, 1997.
- Backhaus, Roger. Historia del análisis económico moderno. Alianza Universidad Textos. Alianza Editorial, Madrid, 1988.
- Carlos Arias, Xosé: La formación de la Política Económica. Editorial Civitas, 1996.
- García Villarejo, Avelino y Salinas Sánchez, Javier: Manual de Hacienda Pública. General y de España. Editorial Tecnos, Barcelona, 1994.
- Lagares Calvo, Manuel J. (Coordinador): Manual de Hacienda Pública. Instituto de Estudios Fiscales, Escuela de Hacienda Pública - Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1995.
- Mercurio, Nicholas y Medema, Steven G.: Economics and the Law. From Posner to Post-Modernism. Princenton University Press, Princenton, 1997.
- Pastor Prieto, Santos: Sistema Jurídico y Economía. Una Introducción al Análisis Económico del Derecho. Editorial Tecnos, Barcelona, 1989.
- Stiglitz, Joseph: La Economía del Sector Público, Antoni Bosch, Editor, Barcelona, 1988.

#### **1.1. Concepto de Hacienda Pública, Economía Pública o Economía del Sector Público.**

##### **1.1.1. Conceptos de Ciencia Económica y Hacienda Pública.**

La disciplina de la Hacienda Pública no se refiere sólo a los impuestos, como pudiera parecer a primera vista a un profano, sino que abarca un ámbito de estudio mucho más amplio. De ahí que haya autores que prefieran las denominaciones equivalentes de Economía del Sector Público o Economía Pública. La denominación de Hacienda Pública

tiene su origen en la escuela italiana de estudio de las finanzas públicas, mientras que en el ámbito anglosajón se prefiere las otras denominaciones ya citadas.

Hay dos formas simples e inmediatas de aproximarnos a la Hacienda Pública:

- Reflexionando sobre la presencia del Sector Público en nuestras propias vidas. Esta presencia tiene una trastienda económica, es decir, requiere el uso, adecuado o no, de unos recursos económicos que tienen que salir de alguna parte. En otros términos, se trata de actividades que hay que gestionar y organizar y cuyas facturas alguien tiene que pagar. Los hospitales y centros sanitarios público donde nacemos y atendemos nuestras enfermedades, las escuelas que nos proporcionan la educación básica, la universidad en que nos hayamos y donde nos formamos profesionalmente, los distintos tipos de impuestos que pagamos, las ayudas al desempleo a que en determinadas circunstancias tenemos derecho, las pensiones que reciben nuestros mayores, las carreteras a través de las cuales efectuamos nuestros desplazamientos, etc. Son todos ejemplos indicativos de la poderosa presencia pública en la actividad económica.
- Acercándonos a la prensa, y medios de comunicación en general, cuando se hacen eco de la actividad económica del Estado. El seguimiento de la prensa supone un gran incentivo para interesarse y comprender la materia de la Hacienda Pública. Todos los días aparecen noticias que tienen que ver de forma directa con la disciplina que nos ocupa. A lo largo del curso trataremos de establecer continuos vínculos entre la teoría y la realidad inmediata. Ejemplos de esto podrían ser:
  - Todos los años sobre las fechas del inicio del curso universitario tiene lugar un importante debate político con motivo de la presentación por parte del Gobierno de la Nación del proyecto de presupuestos para el año que siguiente. En este documento se cuantifican las líneas de actuación del Gobierno para el ejercicio entrante: lo que se va a gastar en sueldos de los empleados públicos, en gastos sociales (educación, sanidad, empleo y pensiones) o en infraestructuras (carreteras, puertos, aeropuertos, etc.), los impuestos que tendremos que pagar, el importe de las transferencias a las entidades territoriales, etc. El debate se suscita en torno a la magnitud y variación de estas cifras y respecto a la medida en que éstas responden a las exigencias de la coyuntura (que puede ser de crecimiento, de estancamiento o de recesión) y a las necesidades económicas estructurales del país (las diferencias respecto a los países de referencia de nuestro entorno europeo en cuanto: a equipamiento en infraestructuras, productividad del trabajo, competitividad económica, calidad de vida, gasto social per cápita, etc.). Según el punto de vista que se adopte, es decir, a tenor de los objetivos o factores que se consideran prioritarios desde la perspectiva de la acción pública se criticará: la falta de austeridad presupuestaria, o sea, el exceso de gasto público, que derrocha

recursos y desequilibra a la economía; las pocas de inversiones en infraestructuras, cuyas carencias lastran el crecimiento y la modernización económica; o la escasez del gasto social, que merma la calidad de vida y coloca a grandes colectivos sociales en situación de indefensión. También suele haber críticas más técnicas en las que, por ejemplo, se pone en cuestión las previsiones económicas sobre las que se asientan los cálculos presupuestarios, normalmente porque estas previsiones son demasiado optimistas: prevén un crecimiento económico que no es realista por lo que los cálculos de recaudación impositiva están sobrevalorados y los gastos de transferencia por el seguro de desempleo se encuentran por debajo de lo que es más razonable.

- El incremento de los precios de los productos derivados del petróleo que ha tenido lugar entre 2007 y 2008, y que es resultado en buena parte del aumento de la demanda de petróleo derivada del crecimiento económico de las nuevas economías emergentes de China e India, y de las restricciones naturales, estratégicas y políticas al incremento de su producción, ha dado lugar a que se repita un debate, jalonado por conflictos sociales, característico de este tipo de situaciones, sobre la conveniencia o no de recortar los impuestos que gravan a estos productos, especialmente en los sectores más sensibles a dichas subidas de precios (transportistas, pescadores, agricultores, etc.). La cuestión a debatir se centraría en si: ¿deben, o no, en una coyuntura de incremento de los precios del petróleo, bajarse los impuestos sobre el consumo de los productos energéticos derivados del petróleo? Debemos plantear la discusión evaluando todos los ángulos del problema. Ello nos debe llevar a considerar aspectos tales como que el precio de la energía proveniente del petróleo determina la forma e intensidad de uso que damos a este tipo de energía y que, además, este tipo de energía es la principal responsable del calentamiento de la atmósfera de nuestro planeta a través de las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). Por ejemplo, allí donde su precio es inferior, como es el caso de EEUU en el cual el precio medio es aproximadamente la mitad que respecto a Europa, su consumo es mucho mayor (EEUU consume el doble per cápita), y también mayor es la responsabilidad en la emisión de gases con efecto invernadero (EEUU es el país que más contamina). Asimismo, los anteriores shocks en los precios del petróleo condujeron a la adopción de métodos de producción más eficientes, que consumen menos petróleo que los anteriores, y a potenciar el desarrollo de las energías alternativas. De hecho, la persistencia de precios del petróleo relativamente bajos ha conducido históricamente a una disminución de las inversiones en energías alternativas. Este es el típico problema de economía pública donde se mezclan aspectos de eficiencia (incentivos para promover un mejor uso de un

determinado factor productivo que genera costes externos negativos bajo la forma de contaminación) y de equidad (sectores sociales cuyas actividades productivas son especialmente vulnerables a estas subidas de precios).

- El papel de los gobiernos en las crisis económicas como la que se desencadena a nivel internacional a partir de 2007. Esta última crisis es producto de una conjugación de factores: una crisis financiera, que se manifiesta en la escasez de crédito y que tiene su origen en los productos financieros basados en hipotecas de alto riesgo; una crisis inmobiliaria muy unida a la anterior, que finaliza un largo ciclo de crecimiento especulativo del mercado inmobiliario en varios países y, de forma destacada, en España; y una crisis derivada del crecimiento de los precios de determinadas materias primas y del petróleo, consecuencia del incremento de la demanda que ha supuesto, sobre todo, la incorporación plena de China e India a los mercados internacionales. Los gobiernos y los bancos centrales en este contexto de incertidumbre (no conocen bien la dimensión, alcance y duración de los problemas) se debaten entre controlar la inflación, proporcionar liquidez para que el sistema económico no colapse, y decidir cuáles son las mejores medidas para propiciar la reanimación económica y el cambio en el modelo de crecimiento económico cuando el crecimiento ha estado basado excesivamente en el sector inmobiliario.
- El debate sobre la viabilidad financiera del sistema público de pensiones, dado que las previsiones demográficas apuntan dificultades en la financiación al momento en que se modifiquen las proporciones entre población activa y ocupada y población jubilada.
- El fraude en las subvenciones públicas (por ejemplo, en el caso que ha sido frecuente de las ayudas a la formación ocupacional) y, en general, el problema de la corrupción en el Sector Público (ligada a licencias urbanísticas, a contratos de servicios y suministros públicos, a concesiones administrativas, etc.).
- El debate que periódicamente surge sobre el incremento de las tasas universitarias, que gravita sobre el modelo de universidad pública en España, fuertemente financiada con fondos públicos.
- El crecimiento difícilmente sostenible del gasto en la sanidad pública y, más en particular, en los capítulos de gasto en personal sanitario y productos farmacéuticos.
- La polémica sobre las privatizaciones de empresas públicas, sobre su conveniencia y sobre la forma en que se han venido realizando. Lo

cual se une al debate sobre los procesos de liberalización de determinadas actividades económicas (energía, telecomunicaciones, servicios, etc.), sobre cuya necesidad insisten las instituciones europeas e internacionales, pero que afrontan en la práctica muchas resistencias, a lo que se añade que el diseño, gestión y resultados reales, no siempre responden a lo previsto.

- Las subidas en los tipos del IGIC (Impuesto General Indirecto Canario) y la creación y permanencia del impuesto sustitutivo del antiguo APIC, Arbitrio a la Producción e Importación de Canarias, el AIEM, Arbitrio a la Importación y Exportación de Mercancías, que en su día impulsó el Gobierno de Canarias.
- El cambio en la normativa de la RIC (la Reserva para Inversiones de Canarias) que han demandado los sectores empresariales canarios dada la dificultad que han tenido para invertir los excedentes colocados en este tipo de reservas en las condiciones normativas vigentes que se consideran restrictivas. Por otro lado, están los efectos perversos que se le achacan a la RIC, y a los que se ha tratado de hacer frente mediante la modificación normativa de finales de 2006, en el sentido de haber estimulado la especulación urbanística y aumentado, en consecuencia, el precio del suelo, provocando un elevado impacto negativo en nuestra calidad medioambiental.
- La llamada moratoria turística y las Directrices de Ordenación del Territorio que han pretendido poner coto al crecimiento urbanístico excesivo en el Archipiélago Canario y a sus altos costes en términos medioambientales. Se ha criticado especialmente el ámbito reducido al que se aplica, centrado en la edificación turística, la escasa eficacia general de los controles públicos utilizados en la gestión del territorio, y las restricciones al crecimiento económico que imponen, dado que obstaculizan la inversión.

Para fijar una definición más rigurosa de lo que es la Hacienda Pública debemos empezar por recordar lo que es la Ciencia Económica, puesto que la Hacienda Pública es una rama de la misma. El economista Lionel Robbins sintetizó el concepto moderno de economía al entenderla como la ciencia que estudia el comportamiento humano como una relación entre fines y medios que son escasos y que admiten usos alternativos. Se trata, por tanto, de la ciencia de las elecciones humanas cuando éstas se enfrentan a situaciones de escasez. Esto es lo que define el ámbito de “lo económico”.

Los desarrollos recientes de la Teoría Económica hacen conveniente distinguir dos aspectos básicos del análisis económico, que a su vez nos ayudarán a ordenar los problemas que atañen al sector público:

- El problema asignativo: consiste en el estudio de las decisiones racionales sobre los recursos a utilizar para mejor alcanzar unos fines. Se refiere a qué y a cuánto utilizar. Nos conduce al estudio del mercado, éste es, a la teoría neoclásica de análisis del sistema de precios. El instrumental teórico se refiere a funciones de utilidad y funciones de producción que se transforman en funciones de demanda y de oferta, las cuales conjuntamente determinan el funcionamiento de los mercados.
- El problema organizativo: se refiere al cómo, a la manera de coordinar e incentivar a los agentes que intervienen en la producción y distribución, es decir, al proceso para alcanzar los fines productivos y distributivos. Aquí el ámbito de estudio es el de las relaciones que se producen estrictamente fuera del mercado (el no mercado), aunque resulten fundamentales para el funcionamiento de éste, es la economía de las instituciones. Por ello, el instrumental teórico tiene otros referentes: los contratos, los derechos de propiedad, los costes de transacción, los valores, las normas, las relaciones de agencia y las instituciones en general.

La Hacienda Pública es la parte de la Teoría Económica que estudia la intervención del Estado en la economía, fundamentalmente, aunque no de forma exclusiva, a través de los ingresos y gastos públicos, lo que se denomina actividad financiera del Estado. La Hacienda Pública persigue entender la lógica económica que subyace a las actuaciones del Sector Público en las dos facetas básicas del análisis económico: cómo resuelve el Sector Público los problemas asignativo y organizativo y cómo esto afecta al resto del sistema económico.

### **1.1.2. Relación de la Hacienda Pública con otras disciplinas.**

Para aproximarnos a las estrechas relaciones de la Hacienda Pública con otras disciplinas debemos partir del hecho de que la Hacienda Pública estudia el comportamiento económico del Sector Público desde dos grandes puntos de vista: el enfoque positivo y el enfoque normativo.

- Enfoque o teoría positiva. Se refiere a lo que es: la realidad institucional (las organizaciones y sus reglas), los instrumentos que utiliza (los presupuestos públicos, el análisis coste-beneficio, ...), las consecuencias económicas de sus actuaciones (la manera en que se ve afectado el sector privado) y las características del proceso de toma de decisiones (que es objeto de estudio por parte de la Teoría de la Elección Pública y de la Elección Social).
- Enfoque o teoría normativa. Se refiere a lo que debería ser. Hace mención al comportamiento ideal u óptimo que sería deseable en el Sector Público. La rama teórica de la Economía del Bienestar es la que nos proporciona los criterios básicos de referencia normativa, ya que analiza los fallos en el funcionamiento del mercado y las condiciones que debería caracterizar la intervención del Estado para poderlos solucionar de forma adecuada (eficiente y/o equitativa).

Se trata, en consecuencia, de una disciplina “fronteriza”, donde confluyen diferentes perspectivas: la económica, la estadística, la jurídica, la socio-política y la ético-moral. Predomina, no obstante, el enfoque económico, que es el que unifica y proporciona el sentido básico a la disciplina.

Hay que resaltar, en este sentido, que el Derecho Financiero proporciona los instrumentos legales que vehiculizan las decisiones económicas del Sector Público. Es una parte sobresaliente de la práctica de la actividad financiera pública y proporciona normas que tienen en sí mismo valor económico. El Derecho Financiero es el derecho de la actividad financiera del Estado, de los ingresos y gastos públicos, es decir de la obtención de recursos públicos, de su gestión y empleo. Las dos grandes ramas del Derecho Financiero son:

- El Derecho Tributario o Fiscal: atañe a los ingresos tributarios.
- El Derecho Presupuestario: en su aspecto jurídico-político se refiere a la preparación, aprobación, ejecución y control de lo establecido en los Presupuestos Públicos; y en su aspecto jurídico-financiero, se remite a la repercusión de los Presupuestos Públicos en los derechos subjetivos de los particulares.

Por otro lado, merece la pena destacar que el Análisis Económico del Derecho puede considerarse como una extensión de la Hacienda Pública que conforma un ámbito propio de estudio:

### I. Qué es y qué pretende el Análisis Económico del Derecho.

El Análisis Económico del Derecho conforma un ámbito propio de estudio que viene definido por las estrechas vinculaciones de interdependencia que se establecen entre las prácticas jurídicas e institucionales y la actividad económica. El Análisis Económico del Derecho estudia de forma específica el sistema y las normas jurídicas bajo una triple perspectiva, que incluye tanto aspectos positivos como normativos:

- Predecir los efectos económicos de las normas legales, es decir, las consecuencias de las mismas en el ámbito de las relaciones económicas. En otros términos, trata de explicar positivamente el comportamiento de las personas que participan en actividades relacionadas con las leyes y las instituciones. Esto se estudia, de forma general, a partir del modelo de elección racional, y, de modo más específico, a partir de la teoría de los precios que se sustenta en dicho modelo de comportamiento, en la medida en que los precios se constituyen en el principal sistema de incentivos que condiciona las decisiones de los agentes económicos (empresas y consumidores).
- Determinar las normas legales que son económicamente eficientes, o sea, que son más favorables a la generación o maximización de la riqueza. El criterio de eficiencia supone un principio guía para la elaboración de propuestas de reforma de las doctrinas legales y de las instituciones existentes. La Economía del Bienestar suministra el horizonte de referencias normativas en cuanto a la idoneidad económica de las normas legales.

- Predecir cómo se forman las leyes, o sea, delimitar los factores que influyen en su proceso de su gestación. Se persigue desvelar los intercambios entre los distintos actores políticos intervinientes que tienen lugar en todo proceso de decisión pública conducente a la producción de normas legales, lo cual nos remite a la teoría económica de la Elección Pública (Public Choice).

## II. El crecimiento del Análisis Económico del Derecho y las Instituciones.

El Análisis Económico del Derecho es un exponente de las fuertes interrelaciones que se producen entre la Ciencia Económica y el Derecho, lo cual ha determinado un crecimiento internacional espectacular de este campo de estudio dentro el mundo académico y universitario. El derecho anglosajón ha sido tradicionalmente más permeable a la interdisciplinariedad que representa este ámbito de investigación, que no obstante se ha extendido con fuerza a otras tradiciones jurídicas como la alemana y la italiana. En los Estados Unidos de América el Análisis Económico del Derecho está considerado el más importante desarrollo académico dentro de los estudios jurídicos que ha tenido lugar a lo largo de las últimas décadas. Ello ha propiciado que investigadores sobresalientes en la materia estén siendo llamados cada vez con mayor frecuencia a puestos destacados de la judicatura de dicho país. El campo de “Law and Economics” es objeto de especial atención en las mejores facultades de leyes de EEUU, Australia o Nueva Zelanda, y empieza a serlo en algunas destacadas universidades europeas, entre las que destacan la Universidad de Utrech y la Universidad Carlos III de Madrid. El interés europeo en esta materia crece exponencialmente con el tiempo y con la constatación de la trascendencia económica de las normas legales cuya repercusión viene amplificada por el desarrollo de la Unión Europea. La European Association of Law and Economics fue fundada en Lund en 1984 y hoy en día cuenta como miembros a más de trescientos investigadores. Asimismo, existen numerosas publicaciones especializadas de prestigio internacional, que se hacen eco del enorme potencial académico de este campo de estudio.

## III. Los premios Nobel de Economía y el Análisis Económico del Derecho.

Ronald H. Coase recibió el premio Nobel de 1991 por su contribución a la hora de clarificar el significado de los costes de transacción y de los derechos de propiedad en el funcionamiento de la economía, Coase ha desarrollado su labor académica en la facultad de leyes de la Universidad de Chicago y publicó sus principales contribuciones precisamente en el Journal of Law and Economics. Otros premios Nobel de Economía han realizado aportaciones significativas al campo del Análisis Económico del Derecho y las Instituciones. George Stigler, Nobel en 1982, estudió las causas y los efectos de la regulación pública. James Buchanan, en 1986, desarrolló las bases constitucionales y contractuales en que se desenvuelve la actividad económica y, en especial, el proceso político de toma de decisiones. Gary Becker, en 1992, extendió el análisis microeconómico a una amplia variedad de comportamientos e interacciones humanas, dentro de las que se cuenta muchas situadas fuera del mercado como la familia, el crimen y su castigo, la aplicación de las leyes, la corrupción y la remuneración de los jueces. Douglass C. North recibió el Nobel en 1993 por su contribución al análisis histórico del papel de las



instituciones en el desarrollo económico de las naciones, especialmente las de naturaleza legal vinculadas a la definición y aseguramiento de los derechos de propiedad.

### **1.1.3. Importancia de la cultura económica para los profesionales del Derecho.**

A considerar tres factores, que, por otro lado, resultan bastante evidentes para cualquier persona informada:

- El manejo de una cultura económica mínima resulta imprescindible para una adecuada comprensión de las disciplinas jurídicas. El derecho por su naturaleza es instrumental (un medio para conseguir fines) e interdisciplinar (opera sobre realidades de enorme diversidad en cuanto a su naturaleza). El sistema jurídico está continuamente interactuando con la realidad económica, reacciona a sus cambios e influye en su marcha.
- La cultura económica es necesaria para una idónea preparación respecto a la práctica profesional del derecho. Apenas hay rama del derecho donde la dimensión económica no tenga una relevancia crucial en la práctica cotidiana del derecho. Esto resulta obvio en el derecho mercantil y en el derecho fiscal, por citar dos casos, pero no lo es menos en aspectos concretos del derecho penal (delitos económicos) o el mismo derecho de familia (aspectos económicos del divorcio o de los derechos sucesorios).
- La mera comprensión básica de nuestro entorno social requiere el manejo de rudimentos de economía. A fin y al cabo, las fuerzas económicas determinan buena parte de nuestras vidas. El poder ejercer como ciudadanos informados y participantes activos en las sociedades democráticas demanda unos mínimos de conocimiento del funcionamiento de la economía y, más en particular, del papel del Estado en este sistema.

### **1.1.4. Teoría Positiva y Normativa de la Hacienda Pública.**

Tal y como se puso de relieve con anterioridad, la Teoría Positiva de la Hacienda Pública se ocupa de los hechos que conforman el ámbito de la actividad financiera del Estado. En consecuencia, desde un punto de vista secuencial analiza:

- El proceso de toma de decisiones en el Sector Público, esto es, el origen de sus comportamientos. Aquí procede el estudio de los sistemas de votación, del comportamiento de los agentes que intervienen en el proceso político, de las relaciones de agencia que se dan en las organizaciones públicas, etc.
  - ***Relación de Agencia: cuando un sujeto, agente, actúa en nombre y representación de otro, principal, en el marco de una relación contractual***

*de carácter formal o informal. Por ejemplo, las relaciones entre un abogado y su cliente, un médico y su paciente, un gerente y un accionista, un político y sus votantes, un funcionario y un político, etc. En el núcleo de la problemática de la relación de agencia está la asimetría informativa que caracteriza la relación entre agente y principal. De ahí que, desde la perspectiva de sus resultados prácticos, la relación de agencia se estudie considerando los incentivos que establece la relación contractual con el fin de hacer converger los intereses u objetivos perseguidos por el agente con los intereses u objetivos perseguidos por el principal.*

- Las actividades públicas que estas decisiones desencadenan. Los programas de gastos, los impuestos, las iniciativas de regulación normativa de la economía, etc.
- Las consecuencias que estas actividades acarrearán para el conjunto de la economía. La manera en que el gasto público afecta a la eficiencia del funcionamiento del sistema económico, la incidencia impositiva (fenómeno de traslación de la carga tributaria) que introducen los impuestos en los distintos mercados, etc.

La Teoría Normativa de la Hacienda Pública, por el contrario, entra a valorar las distintas políticas públicas en relación a unos objetivos y a sugerir otras políticas alternativas que cumplan con los mismos. El marco teórico último de referencia, a efectos de obtención de criterios normativos, lo establecen los fundamentos de la Economía del Bienestar, que tiene como núcleo central la idea de eficiencia económica, desarrollada en toda su extensión a partir del modelo de equilibrio general de competencia perfecta, que idealmente maximiza las posibilidades productivas y de generación de bienestar de la economía. Desde esta perspectiva, un programa de actuación pública se podría analizar bajo los siguientes aspectos:

- Los objetivos: analizando el grado de incompatibilidad entre los objetivos que se propone el programa. En ocasiones, los objetivos de los programas públicos suelen ser muy variados y contradictorios. Por ejemplo, unos presupuestos públicos que hablen simultáneamente de aumentar la inversión pública y de recortar los impuestos, habría que analizarlos muy en detalle.
- Las alternativas: se trata de considerar las distintas vías posibles para lograr unos determinados fines y de evaluar cada una de ellas en términos de costes y beneficios para poder seleccionar el programa más eficiente.
- La adecuación: es una forma de evaluar las alternativas según el grado en que cada una de ellas alcanzan los objetivos que se proponen.

Por desgracia, en el Sector Público Español es muy poco habitual la evaluación de los programas públicos ni antes (ex-ante), ni después (ex-post), con lo cual no nos enteramos si los aprobados son en verdad los mejores programas para lograr lo que pretenden, y tampoco conocemos la medida en que su aplicación alcanzó lo que se pretendía. Esta

ausencia de evaluación previa y posterior crea un vacío que favorece el desarrollo de iniciativas sin utilidad pública y cuya ineficacia queda impune y sin corrección.

Como aparece evidente, ambos enfoques son necesariamente complementarios: lo que “debe ser” requiere el conocimiento de “lo que es”. Veamos dos casos prácticos.

I. El gobierno se plantea por necesidades recaudatorias la subida del impuesto sobre el tabaco o bien, alternativamente, la subida del impuesto sobre bebidas alcohólicas.

a. Aspectos positivos del problema:

- i. La subida efectiva en los precios finales de venta de esos productos.
- ii. La variación que experimentará la demanda de ambos bienes, que estaría en función de la elasticidad de la demanda de los mismos respecto a los precios.
- iii. El coste soportado por los fabricantes, esto es, la incidencia fiscal sobre éstos.
- iv. El coste soportado por los agricultores.
- v. El ahorro en gasto sanitario derivado de la disminución del consumo.

b. Aspectos normativos:

- i. Criterio de equidad-renta: qué impuesto afectaría menos a las clases más desfavorecidas en la distribución de la renta.
- ii. Criterio de neutralidad: qué impuesto influiría menos en la conducta de los particulares.
- iii. Criterio de bienestar-sanidad: qué impuesto reportaría una mayor ganancia de salud a la población.
- iv. Criterio de coste de oportunidad: ¿existen otros impuestos alternativos que permitan cubrir los mismos objetivos de recaudación perseguidos por el gobierno?.

II. El gobierno se plantea luchar contra la contaminación producida por la industria siderúrgica a través de dos vías distintas, un sistema de multas que penalice el exceso de contaminación y por medio de una política de subvenciones a la adquisición de equipos industriales menos dañinos con el medio ambiente.

a. Aspectos positivos del problema:

- i. En cuánto disminuiría cada programa la contaminación en los próximos cinco años.
- ii. Repercusión en la subida del precio del acero.
- iii. Disminución de la demanda de acero que se deriva.
- iv. Impacto en el empleo en el sector de ambos tipos de medidas.
- v. Los impuestos que habría que aumentar o los otros gastos públicos que habría que recortar para financiar las subvenciones.

b. Aspectos normativos:

- i. Equidad-renta: evaluar si los beneficios ambientales obtenidos por cada vía compensan el incremento de precios y la pérdida de puestos de trabajo que pueden inducir.
- ii. Eficiencia: determinar cual es el programa que maximiza la riqueza nacional en el medio-largo plazo.

1.2. **Evolución histórica del pensamiento hacendístico.**

**1.2.1. Teorías sobre el papel económico del Estado.**

**1.2.2. Las principales escuelas de pensamiento financiero.**

- **Los Mercantilistas** (siglos XVI-XVII): postulan la intervención del Estado mediante la protección comercial frente a la competencia de producciones de otros países a través de aranceles con el fin de fomentar las producciones agrícola y artesanal propias. Son los primeros en plantear algunos de los problemas básicos del comercio internacional, consideran que el comercio es el origen de la riqueza, en una época donde las guerras de conquista y la piratería constituían actividades que limitaban las posibilidades de los intercambios comerciales. Tienen una preocupación básica por la recaudación y el atesoramiento monetario.
- **Los Cameralistas** (siglos XVII-XVIII): desarrollan su actividad sobre todo en Austria y Alemania, y aunque están vinculados a los Mercantilistas, sus preocupaciones se centran en la administración de las finanzas públicas. Son los pioneros en elaborar manuales de procedimientos recaudatorios y de gestión públicas.
- **Los Fisiócratas** (siglo XVIII): constituyeron una escuela de análisis económico propiamente dicha, elaboraron la primera interpretación global de la economía, puesto que tanto los Mercantilistas como los Cameralistas carecían de un pensamiento sistemático para estudiar la economía. El más importante fisiócrata fue Francois Quesnay, quien en un famoso tratado (Le Tablau Economique) esbozaba las interrelaciones dentro de un sistema económico entre los distintos sectores de actividad, lo que más modernamente se conoce como tablas input-output (W. W. Leontief), que tratan de medir los flujos económicos entre los diferentes sectores de la economía. Los fisiócratas forman parte de la reacción ilustrada al dominio aristocrático en la sociedad francesa, y más en particular, en la agricultura. De ahí que postularan la eliminación de las restricciones de carácter feudal que predominaban en las relaciones económicas, proponiendo que el Estado se limitara a una intervención mínima y a la garantía de las libertades económicas. Creían que la economía tenía un orden natural que residía en la agricultura como única actividad verdaderamente productiva. Esta idea les condujo a postular un impuesto único que grabara la renta de la tierra o, más específicamente, su producto neto.

- **El inicio de la Escuela Clásica** (siglo XVIII) se produce con la obra de Adam Smith que establece sus fundamentos. La idea central que desarrolla tiene que ver con el hecho de que la codicia en determinadas circunstancias actúa como un incentivo que favorece la mejora del bienestar colectivo. Es la idea de la “mano invisible”, una fuerza ciega que incrementa la riqueza y equilibra la economía. Se podría formular como sigue: el ánimo de lucro induce, en condiciones de libertad, a producir lo que los demás necesitan y la competencia garantiza que esto se haga al más bajo precio. En congruencia con ello, y en contraposición a la arbitrariedad que caracteriza al estado absolutista y aristocrático, el Estado debe facilitar la proliferación de la iniciativa económica privada y restringir sus actividades a algunas funciones básicas: la defensa exterior, la administración de la justicia, las obras de interés público que faciliten el comercio y la educación, la representación institucional y la recaudación de ingresos públicos. No obstante, Adam Smith también advertía de los peligros de la concertación empresarial para alterar la competencia en su propio beneficio. Asimismo, hay que señalar que algunos autores contemporáneos al hablar de Adam Smith olvidan que fue eminentemente un filósofo moral, antes que economista, y que consideraba central el papel de los valores morales, y del Estado como referente moral, en la vida económica y social. Es decir, que en ningún caso, Smith apoyó una concepción del mercado libre donde todo vale, donde imperara la ley de la selva y no existieran restricciones morales a las actuaciones de los agentes. (Obras: Una Investigación sobre la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones; La Teoría de los Sentimientos Morales).
  
- **El desarrollo de la Escuela Clásica** (siglo XIX), desde el punto de vista del papel del Estado en la economía, se consolida con la llamada doctrina del “laissez-faire”, a la cual contribuyó de modo decisivo John Stuart Mill (Principios de Economía Política). Éste elabora los fundamentos de la concepción liberal del Estado: arranca de una concepción del Estado como asociación civil que persigue facilitar la vida a los individuos sin imponerles objetivos propios. Stuart Mill afianza de modo decisivo el principio clásico de gestión pública mínima, aunque amplía las funciones señaladas por Smith para incluir tareas vinculadas con la atención a los más desfavorecidos, la regulación de las condiciones de trabajo y la investigación científica. La idea de la gestión pública mínima se complementa en la Escuela Clásica con otros principios que atañen al modo de llevar a cabo esta gestión:
  - El principio de equilibrio presupuestario: el gasto público debe financiarse con los ingresos ordinarios, la deuda pública constituye un ingreso de naturaleza extraordinaria al que debe recurrirse sólo en condiciones excepcionales y garantizando su liquidabilidad. Se trata de un principio que se ha recuperado y revalorizado en las últimas décadas.
  - El principio de neutralidad impositiva: los impuestos no deben afectar el crecimiento económico, deben evitarse, entonces, impuestos que penalicen la inversión limitando, por ejemplo, los beneficios empresariales.
  - El principio de equidad en el reparto de la carga tributaria: los impuestos deben repartirse según los criterios de beneficio (en función de lo que cada

cual recibe del Estado) y del criterio de capacidad económica (según lo que cada cual puede aportar). En Adam Smith ambos criterios están mezclados, mientras que con Stuart Mill el criterio de la capacidad económica empieza a decantarse como el dominante desde la perspectiva de la equidad.

- **El pensamiento social de tipo colectivista** (siglo XIX), entre cuyos principales autores cabe citar a Carlos Marx, Frederic Engels y los llamados socialistas utópicos (Owen, Fourier, ...). Partiendo desde distintos recursos teóricos (Marx, por ejemplo, fue en muchos sentidos un economista clásico) denuncian la crueldad del desarrollo capitalista y apoyan una intervención profunda del Estado, o de otras instituciones de carácter colectivo, con el objetivo último de eliminar las grandes disparidades en la distribución de la riqueza y del bienestar dentro de la sociedad. El Estado, sobre todo en la versión marxista, aparece como una asociación con sus propios objetivos relacionados con la sociedad como un todo. Es decir, habrían necesidades colectivas distintas de las individuales, que no emanan de los mismos individuos tomados de forma aislada, que han de ser atendidas a través de la acción del Estado. El Estado, por tanto, al atender a esos objetivos colectivos, e ir eliminando las bases de la desigualdad económica y política entre los individuos, posibilitaría la construcción de una sociedad futura más justa. Esta idea marca una significativa diferencia respecto a la concepción liberal de la política pública que considera que los deseos y necesidades de los individuos, tomados de uno en uno, constituyen la única fuente de legitimidad de la acción pública.
- **El Marginalismo y la Escuela Neoclásica** en general (finales del siglo XIX y principios del XX) mantienen las ideas básicas del laissez-faire, aunque desde otros presupuestos teóricos que vienen influidos por la filosofía del utilitarismo y por el empleo de herramientas de análisis formal derivadas del cálculo diferencial. A pesar de que muchos autores de estas corrientes desatienden el estudio de los problemas de distribución de la riqueza, otros, en cambio, desde las mismas premisas utilitaristas, consideran que las desigualdades en la utilidad o bienestar que disfrutaran los individuos podrían constituir un motivo justificado de intervención por parte del Estado. En estas corrientes se encuadran autores como Walras, Pareto, Jevons, Edgeworth, Wicksell, Marshall, Menger, etc. La Escuela Neoclásica aporta los principales fundamentos teóricos del pensamiento económico dominante en la actualidad. En su momento, siguiendo la estela de los marginalistas, rompe definitivamente con la teoría del valor trabajo que postulaban todos los economistas clásicos, la idea de que el valor económico viene básicamente determinado por la cantidad de trabajo que contienen las cosas, para establecer que el valor económico se determina exclusivamente en el contexto de las fuerzas de oferta y demanda que operan en el mercado. A partir de aquí hay dos ideas básicas en la construcción de la teoría neoclásica: la idea del equilibrio, que los mercados tienden al equilibrio competitivo, y la idea de que los agentes económicos se comportan racionalmente maximizando su propia utilidad. De este enfoque resulta la inclinación de entender que toda acción pública en la arena económica es potencialmente perturbadora del equilibrio eficiente de los mercados competitivos.

- **La Economía del Bienestar** (principios del siglo XX), le debe las principales aportaciones a autores como Pigou y Lindhal que estudiaron, en un importante desarrollo de la teoría económica neoclásica, los fallos de eficiencia que pueden tener los mercados, sobre todo, desde el punto de vista de la generación de externalidades (costes y beneficios producto de la actividad de los agentes económicos y que el mercado no valora, esto es, no le pone precio). Otros economistas, caso de Chamberlain y Robinson, se centraron en los fallos de eficiencia del mercado derivados de defectos en el mecanismo competitivo, las situaciones de monopolio y competencia imperfecta. Estos análisis condujeron a la propuesta de intervenciones públicas correctoras de carácter parcial que permitieran resolver estos fallos de mercado. Sería el caso de las regulaciones de mercado, los impuestos con finalidad correctora, la producción pública de ciertos bienes, etc.
  
- **El Keynesianismo** (segundo tercio siglo XX) a partir de la obra del economista John Maynard Keynes (La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero) planteó una crítica frontal a la forma en que la economía clásica y neoclásica entendían las crisis económicas. Keynes demostró que en determinadas circunstancias el mecanismo clásico de recuperación de una crisis económica no funcionaba como predecía la teoría, y que la crisis tendía a profundizarse debido a una debilidad básica en la demanda agregada de la economía, la cual era alimentada por un fenómeno de carácter monetario que denominó trampa de la liquidez. En una crisis deflacionaria, donde los precios tienden a bajar, el dinero debido a ello se atesora a la espera de mejores expectativas (la trampa de la liquidez: la demanda de liquidez tiene elasticidad infinita), lo cual impide que la inversión se recupere aprovechando los bajos precios como decían los clásicos, retro-alimentando así la crisis, haciéndola más severa. Frente a ello, Keynes propuso que el Estado debe intervenir en la economía aumentando la demanda agregada de forma que induzca una subida de los precios y con ello favorecer la recuperación en el ciclo económico mejorando las expectativas de beneficio de los agentes económicos. Keynes puso, pues, en evidencia que además de los fallos que afectan a los mercados concretos, hay fallos que afectan al conjunto del sistema económico, los fallos macroeconómicos. La respuesta del Sector Público frente a estos fallos ha de ser “la Hacienda Compensatoria”, es decir, la política fiscal de gastos e ingresos públicos como herramienta para suavizar el carácter cíclico del crecimiento económico. El Keynesianismo ha hecho también hincapié en los fallos de distribución que suele acompañar al desarrollo capitalista y la necesidad de una intervención pública de carácter redistributivo para paliarla (el Estado del Bienestar). Además, las políticas redistributivas tendrían una justificación, sobre todo en tiempos de crisis económicas, desde la perspectiva de la eficiencia en cuanto a que tienen efectos positivos sobre la demanda agregada de la economía, al propiciar el consumo en los individuos de menor renta pero con mayor propensión a consumir. El activismo público asociado a la Hacienda Compensatoria ha sido objeto de numerosas críticas que están vinculadas a los desequilibrios e ineficiencias económicas (inflación, déficit y endeudamiento públicos crónicos, crecimiento exponencial del gasto público, etc.) en que desembocó, sobre todo, en

los años setenta del siglo XX (críticas lideradas por la escuela Monetarista – Friedman- y por la Nueva Economía Clásica –Lucas-).

- **La Nueva Economía Institucional** (Coase, North, Willianson, etc.) supone recuperar la mirada económica sobre el papel central que cumplen las instituciones en la dinámica económica. En este sentido, la N.E.I. insiste en que la función pública de protección de los derechos de propiedad ha sido esencial en la aparición y desarrollo de los mercados de las economías avanzadas. Asimismo, y vinculado a ello, ha remarcado el lugar central de los costes de transacción como factor que condiciona los intercambios económicos y las formas de organización económica. De esta manera, sus propuestas para el Sector Público tienen el carácter de intervenciones correctoras en el funcionamiento de los mercados que disminuyan los costes de transacción, a través, por ejemplo, de una mejor definición y defensa de los derechos de propiedad y, en general, mejorando las instituciones en que se apoya el mercado para su buen funcionamiento.
- **El Nuevo Liberalismo** y, en particular, **la Escuela de la Elección Pública** (Public Choice), fundada ésta por Buchanan y Tullock, ha hecho del estudio de los fallos del estado, desde el punto de vista microeconómico, el objeto principal de estudio. Estos fallos están asociados al comportamiento de los políticos, de los grupos presión, de los empleados del sector público, de los votantes o a las propias limitaciones de los procesos y reglas de decisión pública. Según esta perspectiva se entiende al Estado como un Leviatán insaciable de recursos que restringe la actividad privada y, por ende, la generación de riqueza. Sus propuestas de políticas públicas pueden sintetizarse en el impulso de programas de desintervención pública, concretados, por ejemplo, en privatizaciones (ventas de activos públicos) y desregulaciones (eliminación de normativas legales que dificultan la competencia en los mercados), así como a la introducción de restricciones legales, incluso a nivel constitucional, para limitar el crecimiento del gasto público y los déficit recurrentes en las cuentas públicas.