

# HACIENDA PUBLICA

## TEORICA Y APLICADA

Quinta edición

**Richard A. Musgrave**

Harvard University

**Peggy B. Musgrave**

University of California at Santa Cruz

### Traductores

JUAN FRANCISCO CORONA RAMON

JUAN CARLOS COSTAS TERRONES

AMELIA DIAZ ALVAREZ

Profesores de Hacienda Pública.

Universidad de Barcelona

### Revisor técnico

JOSE M.<sup>a</sup> LOZANO IRUESTE

Catedrático de Hacienda Pública.

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

Universidad Complutense de Madrid

**McGraw-Hill**

MADRID • BOGOTA • BUENOS AIRES • CARACAS • GUATEMALA • LISBOA  
MEXICO • NUEVA YORK • PANAMA • SAN JUAN • SANTIAGO • SAO PAULO  
AUCKLAND • HAMBURGO • LONDRES • MILAN • MONTREAL • NUEVA DELHI • PARIS  
SAN FRANCISCO • SIDNEY • SINGAPUR • ST. LOUIS • TOKIO • TORONTO

# Las funciones fiscales: Una panorámica \*

**A. Introducción:** *Objeto del estudio. Formas de análisis. Necesidad del sector público. Principales funciones.* **B. Función de asignación:** *Bienes sociales y fallo del mercado. Provisión pública de bienes sociales. Bienes sociales nacionales y locales. Provisión pública frente a producción pública.* **C. La función de distribución:** *Determinantes de la distribución. Cómo debe distribuirse la renta. Instrumentos fiscales de la política de distribución.* **D. La función de estabilización.** *Necesidad de la política de estabilización. Los instrumentos de la política de estabilización.* **E. Coordinación de funciones presupuestarias.** **F. Resumen.**

## A. INTRODUCCION

Actualmente, en la economía de los Estados Unidos, más del 20 por 100 del Producto Nacional Bruto se compra por el gobierno; el gasto gubernamental total, incluyendo las transferencias, alcanza el 35 por 100 y los ingresos fiscales absorben el 30 por 100. A pesar de su volumen, esta participación pública es menor que la existente en otras economías desarrolladas, especialmente las de la Europa occidental, donde la participación pública en la actividad económica supera con frecuencia el 50 por 100. Además de la actuación presupuestaria, la

---

\* *Guía para el lector del Capítulo 1.* El presente capítulo está destinado a proporcionar una ambientación de carácter general del problema fiscal, tomando, por consiguiente, una visión amplia de las cuestiones que serán posteriormente contempladas con mayor detalle. No es raro, por lo tanto, que al lector le queden muchas dudas. No se preocupe. Serán aclaradas (es de esperar) conforme avance.

política pública influye sobre el curso de la actividad económica mediante las políticas monetarias y de regulación, entre otras. Las empresas públicas también juegan un papel importante en la mayoría de los países europeos aunque su importancia es más reducida en los Estados Unidos. La economía "capitalista" moderna es, en consecuencia, un sistema mixto en el que las fuerzas públicas y privadas interactúan de forma total. De hecho, el sistema económico no es público ni privado, sino que supone una combinación de los dos sectores.

### Objeto del estudio

Este libro trata de la economía del sector público considerado en la forma en que actúa en un sistema mixto. Su funcionamiento incluye no sólo la financiación sino también una fuerte incidencia en el nivel y asignación de los recursos, la distribución de la renta y el nivel de actividad económica. Aunque nuestro objeto de estudio se conoce tradicionalmente bajo la denominación de hacienda pública, el libro trata tanto de los aspectos reales como financieros de la cuestión. Además, no es posible tratar solamente de la economía "pública". Puesto que el sector público actúa en interacción con el privado, en el análisis se consideran ambos sectores. Los efectos de las políticas de gastos e ingresos no sólo dependen de la reacción del sector privado, sino que la necesidad de medidas fiscales queda determinada por la forma en que actuaría el sector privado en su ausencia.

A pesar de esta amplia visión, no trataremos de la totalidad de la política económica, limitándonos a aquella parte que actúa a través de medidas de *ingresos y gastos* del presupuesto público. Otros aspectos como la regulación de la competencia mediante leyes, el comportamiento de la empresa pública y la conducción de la política monetaria son sólo partes pequeñas del presupuesto, pero de gran importancia como instrumentos de política económica. Con todo, únicamente las observaremos cuando estén vinculadas a la política presupuestaria. La expresión "sector público", en la forma en que aquí se utiliza, se refiere únicamente al sector presupuestario de la política económica.

### Formas de análisis

En un análisis del sector público se pueden plantear diversos interrogantes. Entre ellos, los siguientes:

1. ¿Qué criterios deben aplicarse cuando se está juzgando el mérito de diversas políticas presupuestarias?
2. ¿Cuáles son las respuestas del sector privado a diversas medidas públicas como son los cambios en los impuestos y en los gastos?
3. ¿Cuáles son las fuerzas sociales, políticas e históricas que han configurado las instituciones fiscales actuales y que han determinado la formulación de la política fiscal contemporánea?

La pregunta 1 hace necesaria una perspectiva "normativa" —un tipo de análisis económico que analiza cómo *deberían* hacerse las cosas— y se pregunta

cómo se puede evaluar la calidad de las instituciones y políticas fiscales y cómo se puede mejorar su resultado. La respuesta requiere establecer estándares de "buena" ejecución. De forma análoga al análisis de la conducta eficiente de consumidores y empresas en el sector privado, la definición de estos estándares da origen a un tipo de análisis económico que se denomina "economía del bienestar" en la jerga profesional. Sin embargo, la aplicación al sector público es más difícil ya que los objetivos de la política fiscal no están predeterminados, sino que deben determinarse mediante el proceso político. Además, los objetivos de eficiencia en la utilización de recursos deben ser complementados mediante consideraciones de equidad y justicia distributiva, ampliando por tanto la esfera del análisis normativo.

La pregunta 2 se debe hacer cuando es posible esbozar los resultados de las políticas alternativas. Si se trata de juzgar los méritos del impuesto sobre sociedades o del impuesto sobre las ventas es necesario conocer quién soportará finalmente la carga impositiva, algo que a su vez depende de cómo responda el sector privado al establecimiento de estos impuestos; si se trata de incrementar la demanda agregada, es necesario saber los efectos de una reducción de impuestos o de un incremento en el gasto público, unos efectos que nuevamente dependen de la magnitud y velocidad de las respuestas de consumidores y empresas en el sector privado. Por tanto, el análisis de los efectos de las medidas fiscales incluye lo que se ha llamado economía "positiva", es decir la clase de análisis económico que trata de predecir, partiendo del análisis empírico, cómo empresas y consumidores responderán a los cambios económicos y comprobar empíricamente las predicciones.

La pregunta 3 al demandar por qué la conducta final del gobierno es como es, implica también un enfoque "positivo". Esto no es únicamente una cuestión económica, sino que incluye también un amplio conjunto de factores históricos, políticos y sociales. ¿Cómo intentan los grupos de presión afectar al proceso fiscal y cómo responden los legisladores a estas presiones? ¿En qué medida están determinadas por su renta las preferencias fiscales de los votantes? Y ¿hasta qué punto refleja de hecho sus preferencias el proceso político?

### Necesidad del sector público

Desde el punto de vista normativo, ¿por qué es necesario el sector público? Si se empieza con las premisas generalmente aceptadas por nuestra sociedad: 1) la composición de la producción debe situarse en línea con las preferencias de los consumidores individuales y 2) si hay una referencia por la toma de decisiones descentralizada ¿por qué no se deja toda la economía al sector privado? O expresado con otras palabras: si se supone que estamos en una economía de empresa privada ¿por qué una parte sustantiva de la economía está sujeta a alguna forma de dirección en vez de dejarla a la "mano invisible" de las fuerzas del mercado?

En parte, el predominio del gobierno puede reflejar la presencia de ideologías políticas y sociales que se aparten de las premisas acerca de la elección del

consumidor y de la toma de decisiones descentralizada. Pero esto es una parte menor de la historia. Es más importante el hecho de que el mecanismo de mercado por sí sólo no puede realizar todas las funciones económicas. La política pública es necesaria para guiar, corregir y complementar al mercado en algunos aspectos. Es importante darse cuenta de este hecho, ya que implica que el tamaño adecuado del sector público es, en un grado importante, una cuestión técnica más que ideológica. Un conjunto de razones explican este hecho, incluyendo entre ellas las siguientes:

1. La afirmación de que el mercado conduce a una utilización eficiente de recursos (produce lo que los consumidores desean y lo hace de la forma más barata) se basa en la condición de mercados competitivos de factores y productos. Por tanto no debe haber obstáculos a la libre entrada y consumidores y productores deben tener un conocimiento total del mercado. La regulación gubernamental u otras medidas pueden ser necesarias para asegurar estas condiciones.
2. Pueden ser también necesarias cuando la competencia no es eficiente debido a la existencia de costes decrecientes.
3. Con mayor generalidad, los acuerdos e intercambios contractuales necesarios para el funcionamiento del mercado no pueden existir sin la protección y refuerzo de una estructura legal prevista por el gobierno.
4. Incluso si existe la estructura legal y se suprimen los obstáculos a la competencia, las características de producción o consumo de algunos bienes son tales que no pueden ser provistos por el mercado. Surgen problemas de "externalidades" que conducen al "fallo de mercado" y requieren la corrección pública, sea por la vía de la provisión presupuestaria, del subsidio o de la penalización impositiva.
5. Los valores sociales pueden requerir ajustes en la distribución de la renta y de la riqueza resultante del sistema de mercado y de la transmisión de los derechos de propiedad por herencia.
6. El sistema de mercado, especialmente en una economía de alto desarrollo financiero, no comporta necesariamente un alto nivel de empleo, una estabilidad en el nivel de precios ni una tasa de crecimiento económico socialmente deseados. Es necesaria la intervención pública con el fin de asegurar el cumplimiento de estos objetivos. Como los acontecimientos de los años ochenta han demostrado, este es el caso especialmente en una economía sujeta a repercusiones internacionales.
7. Los puntos de vista público y privado respecto al tipo de descuento a utilizar en la valoración del consumo futuro pueden ser distintos.

Como se observará posteriormente, los puntos 4 a 6 revisten una particular importancia para evaluar la política presupuestaria.

Mantener que estas limitaciones del mecanismo de mercado hacen necesarias medidas correctoras o compensadoras de política pública no prueba, naturalmente, que cualquier medida política que se aplique vaya a mejorar realmente el rendimiento del sistema económico. La política pública, no menos que la privada, puede equivocarse y ser ineficiente, y precisamente el objetivo básico de nuestro estudio sobre la hacienda pública es el de explorar cómo puede mejorarse la eficacia de la formulación y la aplicación de la política.

## Principales funciones

Aunque determinadas medidas de ingreso o gasto afectan a la economía de muchas formas y pueden ser diseñadas para diversos objetivos, es posible presentar algunos objetivos políticos más o menos definidos. En ellos se incluyen:

1. La provisión de bienes sociales o el proceso por el que el uso total de los recursos se divide entre bienes privados y sociales y por el que se elige la combinación de bienes sociales. Esta provisión puede ser denominada *función de asignación* de la política presupuestaria. Las políticas de regulación, que pueden igualmente ser consideradas como una parte de la función de asignación, no se incluyen aquí, debido a que no son primordialmente un problema de política presupuestaria.
2. El ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un estado "equitativo" o "justo" de distribución, aquí denominado *función de distribución*.
3. La utilización de la política presupuestaria como un medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos. Nos referimos a todos estos objetivos como *función de estabilización*.

En la medida en que estos objetivos sean distintos, es probable que cualquier medida de ingreso o gasto afecte a más de un objetivo. Como se observará ahora, el problema consiste consecuentemente en diseñar la política presupuestaria de forma que la persecución de un objetivo no obstaculice la consecución de otro.

## B. FUNCION DE ASIGNACION

Comenzamos por la función de asignación y la proposición de que determinados bienes —a los que nos referiremos aquí como bienes *sociales* o públicos, diferentes de los bienes *privados*—, no pueden proveerse mediante el sistema de mercado, es decir, a través de transacciones entre consumidores y productores individuales. En algunos casos, el mercado falla totalmente, mientras que en otros puede funcionar únicamente de una manera ineficaz ¿Por qué se producen estos fenómenos?

### Bienes sociales y fallo del mercado

La razón básica para el fallo del mercado en la provisión de los bienes sociales no consiste en que la necesidad de estos bienes sea percibida de una forma colectiva, en tanto que para los bienes privados lo sea de forma individual. Si bien las preferencias de las personas se ven influidas por su entorno social, en último extremo las necesidades y las preferencias se experimentan por los particulares y no por la sociedad como un todo. Además, tanto los bienes sociales como los privados se incluyen en sus mapas de preferencia. De la misma forma en que

yo puedo ordenar mis preferencias entre el descanso en el interior de mi casa o en mi jardín, también puedo ordenarlas cuando se trata de mi jardín y los parques públicos. La diferencia surge más de que los beneficios que producen los bienes sociales no se limitan al consumidor en concreto que adquiere el bien, como es el caso de los bienes privados, sino que se encuentran disponibles también para otros consumidores.

Si yo consumo hamburguesas o llevo un par de zapatos, estos productos en concreto no estarán disponibles para las demás personas. Mi consumo y el suyo se sitúan en una relación de rivalidad. Pero consideremos ahora las medidas para reducir la contaminación del aire. Si se consigue una determinada mejora en la calidad del aire, el beneficio resultante estará a disposición de todos los que respiren. En otras palabras, el consumo de estos productos por varias personas es "no rival", en el sentido de que la participación de una persona en los beneficios no reduce los que están disponibles para los demás. Esto tiene importantes implicaciones respecto a cómo se comportan los consumidores y se proveen los dos tipos de bienes.

El mecanismo de mercado está bien adaptado a la provisión de bienes privados. Se basa en el intercambio y éste se puede producir únicamente cuando existe un título exclusivo de la propiedad que se va a intercambiar. De hecho, podemos considerar el sistema de mercado como una gigantesca subasta en la que los consumidores puján por los productos y las empresas venden al mejor postor. Así, el mercado suministra un sistema de señales en el que las empresas están guiadas por las demandas de los consumidores. Para bienes como las salchichas o los zapatos, éste es un mecanismo eficiente. No se pierde nada y se gana mucho cuando los consumidores son excluidos, a menos que paguen. La aplicación del principio de exclusión tiende a ser una solución eficiente.

Sin embargo, éste no es el caso en lo que se refiere a los bienes sociales. Aquí sería ineficaz excluir a un consumidor de la participación en los beneficios, ya que esta participación no reduce el consumo de otro. Por tanto la aplicación de la exclusión no sería deseable, incluso cuando fuera fácilmente realizable. En estas condiciones, los beneficios de los bienes públicos no se transforman en derechos de propiedad de individuos concretos, y el mercado no puede funcionar. Si los beneficios están disponibles para todos, los consumidores no desearán voluntariamente efectuar pagos a los oferentes de estos bienes. Yo me beneficio en igual medida del consumo de los demás como del mío propio y existiendo miles o millones de otros consumidores, mi pago es sólo una parte insignificante del total. De esta forma, no se realizan pagos voluntarios, en especial cuando hay muchos consumidores. La vinculación entre productor y consumidor se rompe y el gobierno debe ocuparse de la provisión de este bien.

La necesidad de provisión pública puede surgir incluso en situaciones en las que el consumo es rival, de modo que sería adecuada la exclusión. Ocurre así porque la exclusión puede ser imposible o prohibitivamente cara. Así, el espacio en un cruce de una ciudad muy poblada es escaso, pero un mecanismo para que pague cada coche que pasa por él es difícilmente factible. Una vez más, el gobierno tiene que intervenir cuando el mercado no puede resolver la situación.

## Provisión pública de bienes sociales

El problema, por tanto, consiste en cómo debería el gobierno determinar la cantidad de estos bienes que se ha de proveer. El rechazo del pago voluntario por los consumidores no es la dificultad básica. El problema podría resolverse rápidamente si la cuestión fuera la de enviar al recaudador de impuestos a aquellos consumidores que reciben los beneficios de los bienes sociales. Sin embargo, las cosas no son tan simples. La dificultad reside en decidir la clase y cantidad de un bien social que debería suministrarse y cuánto se debería pedir que pagara a un consumidor determinado. Puede resultar razonable establecer que el consumidor pague por los beneficios que reciba, como en el caso de los bienes privados. Pero esto no resuelve el problema; la dificultad radica en cómo valora estos beneficios el que los recibe.

De la misma forma que los consumidores individuales no tienen motivos para ofrecer pagos voluntarios al productor privado, tampoco tienen motivo para revelar al gobierno en qué grado valoran el servicio público. Si yo soy sólo un miembro de un gran grupo de consumidores, la oferta total disponible para mí no se ve afectada de un modo significativo por mi propia contribución. Los consumidores no tienen motivos para declarar qué servicio es realmente valioso para ellos, a menos que tengan la seguridad de que los demás van a hacer lo mismo. Por consiguiente, no serviría para nada establecer los tributos sobre una base de voluntariedad. Las personas preferirán disfrutar como usuarios gratuitos (*free-riders*) de lo que otros les facilitan. Es necesaria una técnica diferente por la que puedan determinarse la oferta de bienes sociales y la asignación de su coste.

En esta situación el proceso político entra en escena como sustituto del mecanismo de mercado. Es necesario establecer el voto por medio de elecciones en lugar del voto del dólar. Ya que los electores saben que se hallarán sujetos a la decisión del voto (sea por mayoría simple o por cualquier otra regla electoral), creerán que les interesa votar de modo que el resultado se sitúe lo más próximo posible a sus propias preferencias. La toma de decisiones por los electores se transforma en un sustituto de la revelación de preferencias mediante el mercado y la obtención de las participaciones en el coste que se decidan deben ser aplicadas por la vía del sistema fiscal. Como se observará posteriormente, la imposición genera costes de eficiencia o excesos de gravamen que no surgen en el mercado de bienes privados. Además los resultados de la votación no complacerán a todas las personas por lo que sólo se puede esperar que se aproximen a una solución eficiente. Esto lo harán más o menos perfectamente dependiendo de la eficiencia del proceso de votación y de la homogeneidad de las preferencias de la comunidad sobre la cuestión.

## Bienes sociales nacionales y locales

Aunque los bienes sociales estén disponibles para todos, sus beneficios pueden estar limitados espacialmente. Así los beneficios de la defensa nacional se reci-

ben en todo el ámbito nacional, mientras que los de los faroles de las calles revierten sólo en los residentes en la localidad. Esto sugiere que la naturaleza de los bienes sociales tiene una interesante incidencia sobre la cuestión del federalismo fiscal —centralización o descentralización—. Como se observará posteriormente puede defenderse que los bienes públicos nacionales sean suministrados por el gobierno nacional y que los bienes públicos locales lo sean por el gobierno local<sup>1</sup>.

### Provisión pública frente a producción pública

Antes de considerar cómo se ha de organizar la provisión pública debemos trazar una clara distinción entre *provisión* pública de los bienes sociales, en la forma en que se utiliza aquí esta expresión, y *producción* pública. Estos dos conceptos son distintos y en general no están relacionados, por lo que no deberían ser confundidos el uno con el otro.

Los bienes privados pueden ser producidos y vendidos a compradores privados, sea por empresas privadas, que es el caso más normal, sea por empresas públicas, como por ejemplo, las de transporte y electricidad o la nacionalizada industria británica del carbón. Los bienes sociales, tales como las naves espaciales o el material militar, pueden ser, de forma análoga, producidos por empresas privadas y vendidos al gobierno; o también pueden producirse directamente bajo dirección pública, como sucede con los servicios prestados por los funcionarios civiles o las empresas municipales. Si decimos que los bienes sociales son *provistos* públicamente, significa que se financian por medio del presupuesto y puestos a disposición libres de cargas directas. No importa cómo sean *producidos*. Cuando observemos el sector público en la contabilidad nacional, veremos que el coste de esta provisión se divide en partes aproximadamente iguales entre pagos realizados a los empleados públicos (cuya producción puede considerarse como producción pública) y productos comprados a empresas privadas<sup>2</sup>. La producción pública de bienes privados que son vendidos en el mercado únicamente juega un papel muy limitado en el sistema de los Estados Unidos.

## C. LA FUNCION DE DISTRIBUCION

La función de asignación, que se ocupa de la provisión eficiente de bienes sociales, inevitablemente se aparta del proceso de mercado, pero plantea el tipo de problema que tradicionalmente se ha planteado el análisis económico: el uso eficiente de los recursos dadas una distribución de la renta y una pauta de las preferencias de los consumidores determinadas. La cuestión de la distribución es más difícil de tratar. En el día de hoy los aspectos distributivos son un importante (con frecuencia el más importante) punto de controversia en el debate

<sup>1</sup> Véase página 558.

<sup>2</sup> Véase página 21.

presupuestario. En particular, juegan un papel clave para determinar las políticas de impuestos y transferencias.

### Determinantes de la distribución

En ausencia de medidas de política para ajustar la distribución, el reparto de la renta y la riqueza depende, en primer lugar, de la distribución de las dotaciones de factores, incluyendo las capacidades individuales de generar ingresos y la propiedad de la riqueza acumulada o heredada. La distribución de la renta, basada en estas dotaciones de factores, está determinada por el proceso de fijación de precios de los factores que, en un mercado competitivo establece la retribución de los factores igualándola al valor de la productividad marginal. Por tanto, la distribución de la renta entre las personas depende de sus dotaciones de factores y de los precios que consiguen en el mercado.

Esta distribución de la renta puede estar o no ajustada a lo que la sociedad considera una distribución correcta o justa. Es necesario hacer una distinción entre: 1) el principio de que el uso eficiente de los factores precisa que los factores de producción sean valorados de forma competitiva y 2) la proposición de que la distribución de la renta entre familias debería quedar fijada por el proceso de mercado. El principio 1 es una regla económica que debe observarse para alcanzar una utilización eficiente de los recursos tanto en una economía de mercado como en una economía planificada. La proposición 2 es una cuestión diferente. Por una parte, los precios de los factores determinados en el mercado pueden no corresponder a la norma competitiva. Pero incluso si todos los precios de los factores, incluyendo salarios y otras contraprestaciones de servicios personales, estuvieran determinados de forma competitiva, la pauta de distribución resultante pudiera no resultar aceptable. La distribución mediante el mercado supone un grado sustancial de desigualdad, especialmente en la distribución de la renta del capital; y aunque los puntos de vista acerca de la justicia distributiva difieren, la mayor parte coincidiría en la necesidad de algún ajuste, aunque sólo fuera establecer un nivel mínimo en el extremo inferior de la escala. Sin embargo, estos ajustes pueden comportar costes de eficiencia que deben ser tenidos en cuenta en el diseño de las políticas distributivas.

### Cómo debe distribuirse la renta

La economía ayuda a determinar lo que constituye un uso eficiente de los recursos basado en pautas determinadas de distribución y de demanda efectiva. Sin embargo, existe la cuestión adicional acerca del estado justo o equitativo de la distribución. El análisis económico moderno ha abordado tímidamente el problema. La esencia de la economía del bienestar actual ha sido la definición de la eficiencia económica en unos términos que excluyen las consideraciones distributivas. Se afirma que un cambio en las condiciones económicas es eficiente si y sólo si la posición de alguna persona, llamémosle A, se ve mejorada

sin que ninguna otra, incluyendo B y C, empeore. Este criterio, que puede ser matizado y corregido de varias formas, no puede aplicarse a una medida redistributiva que, por definición, mejora la posición de A a expensas de las de B o C. Aunque la regla de "alguien gana y ninguno pierde" ha servido bien para la evaluación de la eficiencia de los mercados y de determinados aspectos de la política pública, contribuye poco a la resolución de las cuestiones sociales básicas acerca de la distribución justa.

La respuesta a la cuestión de la distribución justa entraña consideraciones de filosofía social y juicios de valor. Los filósofos han considerado diversas respuestas, incluyendo el punto de vista de que las personas tienen derecho a los frutos o beneficios que se deriven de sus dotes personales; que la distribución debería ordenarse de forma que se maximice la felicidad o la satisfacción total y que la distribución debería cumplir con unos determinados estándares de equidad que, en el caso límite, pueden ser igualitarios. La elección entre estos criterios no es simple, como tampoco resulta fácil aplicar cualquier criterio referente a la pauta "correcta" de distribución. Nos tropezaremos nuevamente con estas dificultades, cuando nos ocupemos de nuevo de la política redistributiva en el momento de interpretar la proposición, ampliamente aceptada, de que las personas deberían pagar impuestos de acuerdo con su "capacidad de pago".

Existen dos problemas principales en la articulación de una regla de justicia en un estado real de distribución de la renta. En primer lugar, es difícil o imposible comparar los niveles de utilidad que diferentes individuos derivan de su renta. No existe un sistema sencillo de sumar las utilidades, y por tanto los criterios basados en estas comparaciones no resultan operativos. Esta limitación ha llevado a la gente a pensar en términos de evaluación social en lugar de en términos de medición de la utilidad subjetiva. La otra dificultad surge del hecho de que el tamaño del pastel a distribuir no deja de tener relación con la forma en que se distribuye. Como se ha señalado anteriormente, las políticas de redistribución pueden suponer un coste de eficiencia que debe ser tenido en cuenta cuando se ha de decidir la medida en que se deben perseguir los objetivos de equidad.

Sin embargo, y no obstante todas estas dificultades, las consideraciones distributivas siguen siendo una importante cuestión de política pública. Parece que la atención se está desplazando desde la preocupación tradicional con respecto a las situaciones de renta relativa, la situación general de la igualdad y las rentas excesivas correspondientes a la parte superior de la escala, hacia lo adecuado de la renta en la parte inferior de esta escala. De esta forma, el debate actual pone el acento en la prevención de la pobreza, situando lo que se considera un mínimo tolerable en el escalón inferior, en vez de poner un techo en la parte superior, que fue en tiempos la mayor preocupación. Como observaremos, ello tiene una incidencia importante en el diseño de la estructura impositiva.

### Instrumentos fiscales de la política de distribución

Entre los diferentes mecanismos fiscales la redistribución se instrumenta más directamente mediante: 1) un esquema de impuesto-transferencia que combina la imposición progresiva de la renta de las familias con ingresos superiores con una subvención a las de menor renta<sup>3</sup>. La redistribución puede instrumentarse alternativamente mediante: 2) impuestos progresivos utilizados para la financiación de servicios públicos, especialmente de las viviendas sociales que benefician particularmente a las familias de bajos ingresos. Finalmente, la redistribución puede conseguirse mediante: 3) una combinación de impuestos sobre los bienes adquiridos mayoritariamente por los consumidores de ingresos elevados, junto con una serie de subvenciones a otros productos que son utilizados principalmente por los consumidores de renta baja.

Al escoger entre instrumentos alternativos hay que tener en cuenta los excesos de gravamen o costes de eficiencia resultantes, es decir, costes que surgen cuando se interfieren las elecciones del consumidor o del productor. La redistribución por la vía de un mecanismo de impuesto sobre la renta-transferencia tiene la ventaja de que no interfiere con las elecciones individuales de consumo o de producción. Sin embargo, ni siquiera este mecanismo carece de un "coste de eficiencia", ya que distorsiona la elección entre renta y ocio. Como se observará posteriormente, una solución óptima puede requerir una combinación compleja de impuestos y subsidios. Sin embargo, por ahora no nos ocuparemos de ello, y consideraremos que la función de distribución se satisface por un conjunto de impuestos directos sobre la renta y transferencias.

Aunque la redistribución implica inevitablemente un coste de eficiencia esto no supone en sí mismo una razón concluyente en contra de estas medidas. Nos dice simplemente que: 1) cualquier cambio distributivo dado debería ser logrado al menor coste de eficiencia posible y 2) existe la necesidad de equilibrar los objetivos de eficiencia y equidad en conflicto. Una política óptimamente dirigida deberá considerar ambas cuestiones.

### D. LA FUNCION DE ESTABILIZACION

Una vez tratado el papel de la política presupuestaria en cuestiones de asignación y distribución, debemos ahora examinar su peso en la política macroeconómica, es decir, sobre objetivos tales como un alto nivel de empleo, un razonable grado de estabilidad del nivel de precios, la solidez de las cuentas exteriores y una aceptable tasa de crecimiento económico.

<sup>3</sup> Un impuesto progresivo se define como aquél en el que la relación entre el impuesto y la renta crece al crecer la renta.

### Necesidad de la política de estabilización

La consecución de los objetivos anteriores no se produce automáticamente, sino que exige la dirección de la política pública. Sin ella, la economía tiende a estar sujeta a fluctuaciones importantes y puede sufrir períodos sostenidos de desempleo o inflación. Para empeorar las cosas —como hemos aprendido dolorosamente en la década de los setenta— el desempleo y la inflación pueden coexistir. Con una dependencia internacional creciente, los impulsos de inestabilidad se pueden transmitir de un país a otro, lo que complica aún más el problema.

El nivel general de empleo y precios de la economía depende del nivel de la demanda agregada en relación con la producción potencial o de plena capacidad valorada a los precios vigentes. El nivel de demanda es una función de las decisiones de gasto de millones de consumidores, directivos de sociedades, inversores, financieros y empresarios. A su vez, estas decisiones dependen de un gran número de factores, tales como la renta actual y pasada, la riqueza relativa, las posibilidades de crédito y las expectativas. En un período cualquiera, el nivel de gasto puede ser insuficiente para asegurar el pleno empleo del trabajo y de los demás recursos. Por diversas razones, que incluyen el que los salarios y los precios se muestran rígidos a la baja, no se dispone de ningún mecanismo por el que ese empleo se recupere automáticamente. Se necesitan, por tanto, medidas expansivas para elevar la demanda agregada. En otros momentos, es posible que el gasto pueda exceder del producto disponible en condiciones de alto nivel de empleo y, por tanto, pueda causar inflación. En tales situaciones resultarán necesarias medidas restrictivas para reducir la demanda. Además, del mismo modo que una demanda insuficiente puede dar origen a más insuficiencia, un aumento de precios puede generar otros aumentos posteriores de precios, conduciendo a una inflación renovada. En ninguno de estos casos existe un proceso de ajuste automático por el que la economía regrese al alto nivel de empleo y a la estabilidad. El cambio en las expectativas introduce una fuerza dinámica que puede constituir tanto una fuente de crecimiento como de inestabilidad y declive.

### Los instrumentos de la política de estabilización

Los instrumentos de la política disponibles para tratar estos problemas implican tanto medidas monetarias como fiscales y su interacción reviste una gran importancia.

**Instrumentos monetarios.** Aunque es posible confiar en el mecanismo de mercado, cuando funciona bien, para determinar la asignación de recursos entre los bienes privados, no puede por sí solo regular adecuadamente la oferta monetaria. Como Walter Bagehot señalaba hace un siglo, “el dinero no se controla a sí mismo”. El sistema bancario, sin ningún tipo de control, no producirá exactamente aquella oferta monetaria que resulta compatible con la estabilidad económica, sino que —como respuesta a las demandas de crédito del mer-

cado— acentuará las tendencias a la fluctuación existentes. Por consiguiente, la oferta monetaria debe ser controlada por la autoridad monetaria central y ajustarse a las necesidades de la economía en términos tanto de la estabilidad a corto plazo como del crecimiento a largo plazo. La política monetaria —incluyendo los requisitos de reservas, tipos de descuento y política de mercado abierto— constituye un componente indispensable de la política de estabilización. La expansión de la oferta monetaria tenderá a incrementar la liquidez, a reducir los tipos de interés y, por tanto, a incrementar el nivel de demanda; las restricciones monetarias actuarán en sentido inverso.

**Instrumentos fiscales.** La política fiscal también tiene una incidencia directa sobre el nivel de demanda. La elevación del gasto público será expansiva ya que se incrementa la demanda inicialmente en el sector público y de ahí se trasmite a los mercados privados. De forma análoga, los recortes impositivos pueden ser expansivos ya que los contribuyentes tendrán un mayor nivel de renta y, por tanto, puede esperarse que gasten más. En consecuencia, los cambios en el nivel del déficit juegan un importante papel. Al propio tiempo, la forma en que se financie el déficit también es importante. Si va acompañada de una política monetaria no restrictiva, los efectos expansivos de la financiación del déficit serán mayores que si se financia mediante un incremento de la apelación al crédito. Si la política monetaria fuera restrictiva, la colocación de la deuda adicional produciría un incremento en el tipo de interés y en consecuencia tendría un efecto restrictivo sobre el nivel de actividad del mercado. Además, los efectos sobre los movimientos internacionales de capital, como se ha observado en la economía norteamericana de los ochenta, revisten también una gran importancia.

### E. COORDINACION DE FUNCIONES PRESUPUESTARIAS

Como se señaló anteriormente, la política presupuestaria comporta un conjunto de objetivos distintos, que en la práctica se solapan, lo que en consecuencia supone complicaciones a la hora del diseño de una política eficiente, o sea un diseño que satisfaga sus diferentes objetivos.

Supongamos, en primer lugar, que las personas desean un incremento en la oferta de servicios públicos. Es necesario incrementar los impuestos para pagar estos servicios, lo que a su vez conduce a la cuestión de cómo deben ser distribuidos. Según los tributos que se utilicen, la imposición puede cambiar la distribución de la renta disponible para uso privado. Así, algunos votantes pueden favorecer (rechazar) el cambio propuesto en los servicios públicos porque les agrada (desagrada) el cambio resultante en la distribución y no debido a que les agrada (desagrada) el servicio público. Idealmente las dos cuestiones estarían separadas: la sociedad suministraría lo que se considera un estado justo de distribución y luego adecuaría la financiación de los servicios públicos a los beneficios que los contribuyentes obtienen de estos servicios. Debido a que este procedimiento en dos fases es de difícil realización, las decisiones acerca de la

provisión de servicios públicos tienden a entremezclarse y distorsionarse por consideraciones distributivas. Un razonamiento análogo se puede también aplicar en sentido inverso, cuando la oferta de bienes públicos y, por tanto, los impuestos deben reducirse.

En segundo lugar, supongamos que la sociedad desea cambiar la distribución en el sentido de una mayor (menor) igualdad. Este cambio se puede conseguir utilizando impuestos progresivos (regresivos) para financiar transferencias a las rentas menores (mayores). Pero esto también se puede alcanzar mediante un incremento (reducción) en la oferta de aquellos servicios públicos particularmente valiosos para los grupos de renta baja (alta). Sin embargo, esto interfiere en la pauta de servicios públicos que los consumidores desearían obtener en una determinada distribución de la renta. De nuevo, un objetivo se puede aplicar de tal forma que interfiere con otro.

Finalmente, consideremos el papel estabilizador de la política fiscal. Supongamos que es necesaria una política más (menos) expansiva. Esto se puede conseguir elevando (disminuyendo) los gastos en servicios públicos o disminuyendo (elevando) el nivel de los impuestos. En el primer caso se interfiere con el objetivo asignación de la política fiscal mientras que en el último no. Sin embargo, en este último caso se presenta la cuestión de cómo instrumentar los cambios en el nivel de impuestos. Para que las medidas de estabilización sean neutrales con respecto a los objetivos de asignación y distribución, los cambios proporcionales en el nivel de los tipos impositivos pueden ser una solución adecuada.

Como veremos en el curso de este estudio, hay muchas excepciones que hacen necesario matizar las sencillas reglas anteriores. No obstante, es importante recordar que hay distintos objetivos políticos y que la política debe intentar minimizar los conflictos entre ellos.

## F. RESUMEN

El presente capítulo, siendo como es en sí mismo un resumen, apenas puede resumirse más. No obstante, las principales ideas presentadas son las siguientes:

1. Las modernas economías conocidas como capitalistas son, de hecho, economías mixtas, en las que un tercio o más de su actividad económica tiene lugar en el sector público.
2. A los efectos de este libro, se utiliza el término "sector público" para referirse a aquellas partes de la política económica del gobierno que encuentran su expresión en medidas presupuestarias (de gastos e ingresos).
3. Se distinguen tres tipos principales de actividad presupuestaria, a saber: 1) la provisión pública de ciertos bienes y servicios, conocidos como "bienes sociales"; 2) los ajustes en el estado de la distribución de la renta y la riqueza, y 3) las medidas que se ocupan del desempleo, la inflación y el crecimiento económico inadecuados.
4. Al analizar la provisión de bienes sociales (función de asignación) se hace referencia a los bienes y servicios que deben pagarse mediante la financiación presupes-

taria. El que la producción de estos bienes se realice por un ente público o el que los bienes y servicios sean adquiridos a empresas privadas es cosa distinta.

5. La provisión de los bienes sociales plantea problemas diferentes de aquellos que surgen en relación con los bienes privados. Debido a que los bienes sociales son de consumo no rival, las preferencias de los consumidores no se revelan mediante la puja de los consumidores en el mercado. Por consiguiente, es preciso un proceso político y la financiación presupuestaria.
6. La pauta de distribución que resulta de la pauta existente de dotación de factores y de su venta en el mercado no es, necesariamente, una que la sociedad considere justa. Puede que sean precisos ajustes en la distribución, y las políticas de impuestos y transferencias ofrecen un medio efectivo de instrumentarlos, dando origen a una función de distribución en la política presupuestaria.
7. Las políticas tributaria y del gasto afectan a la demanda agregada y al nivel de la actividad económica. Constituyen igualmente un importante instrumento para el mantenimiento de la estabilidad económica, incluyendo el alto nivel de empleo y el control de la inflación. De aquí que la función de estabilización se introduzca como la tercera función presupuestaria.
8. El mayor problema consiste en cómo manejar la política fiscal de forma que sus objetivos más importantes, incluyendo los aspectos de asignación, distribución y estabilización, puedan ser satisfechos simultáneamente.

## LECTURAS COMPLEMENTARIAS

- COLM, G.: *Essays in Public Finance and Fiscal Policy*, New York: Oxford, 1955, cap. 1.
- MILLS, G. B., y PALMER, J. (eds.): *Federal Budget Policy in the 1980s*, Washington, D.C.: Urban Institute, 1984.
- MUSGRAVE, R. A.: *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill, 1959, caps. 1, 2.
- PHELPS, E. (ed.): *Private Wants and Public Needs*, ed. rev., New York: Norton, 1965.
- PIGOU, A. C.: *A Study in Public Finance*, London: Macmillan, 1928, parte I.
- STIGLER, G. F.: *The Citizen and the State*, Chicago: University of Chicago Press, 1975, caps. 1, 2, 5.