Tema 1 El Sector Público como sujeto económico de la Hacienda Pública: concepto y delimitación

1.1. Introducción HP es la disciplina que estudia la intervención del sector público en la resolución de los problemas económicos de una sociedad. La definición de HP puede hacerse desde dos perspectivas distintas:

El concepto tradicional de la HP como ciencia económica Si la ciencia económica estudia la satisfacción de las necesidades humanas a partir de recursos escasos y de uso alternativo, la HP estudia el subconjunto de necesidades colectivas que por su propia naturaleza exigen la intervención del grupo político, y que se realizan fuera del mercado. Algunos inconvenientes:

- Los sectores públicos han ido asumiendo funciones que se solapan con aquellas necesidades que se realizan dentro del mercado.
- Es el sector político el que define qué son las necesidades colectivas. El enfoque de la HP pasa de ser objetivo (las necesidades) a ser subjetivo (el agente que actúa, el sector P).

Segunda forma de definir a la HP es el estudio de las funciones realizadas por el sector P en la resolución de 4 problemas:

· Asignación – Distribución – Estabilidad - Crecimiento.

Este modo de definir tiene algunas ventajas:

- Cubre cualquier enfoque que se dé a la acción del grupo político: desde las más liberales a las más intervencionistas.
- Permite el estudio del sector público no sólo como el agente que resuelve problemas, sino como creador del marco institucional en el que se desenvuelven los sujetos privados.
- No obliga a restringir el campo de acción P a los mecanismos coactivos, extraños al mercado, sino que permite el análisis de las empresas P con los mismos criterios que se aplican en el análisis macroeconómico.

1.2. La delimitación del Sector P. Se trata de establecer un criterio que permita diferenciar al sector público del privado.

Desde un planteamiento objetivo se puede considerar que el sector P son todos los agentes que realizan su actividad utilizando el prin. de coerción, y no el de intercambio voluntario.

Desde un planteamiento subjetivo se pueden enumerar todas las entidades que componen el sector P con independencia de que en sus acciones se use o no el poder de imperio. Este planteamiento es más objetivo, ya que no existe una única forma de desarrollar las actividades ni un solo modo de organizarse.

Sujetos integrantes del sector público (teniendo en cuenta el criterio subjetivo)

1. Administraciones Públicas: Admón del Estado, autonómicas, locales, Seguridad Social y Organismos Autónomos. A veces nos referimos a Estado como sector público en su conjunto.

2. Empresas P no financieras: Empresas con propiedad o control P que venden en el mercado. El problema es que % de propiedad o control es P, para que sea considerada P.

3. Empresas P financieras: con el mismo problema sobre el % de control. En algunos casos, como el Banco de España, el control es total, pero en otros casos el control es menor (Argentaria).

En algunos casos la dificultad es mayor como en el caso de una empresa que en un proceso de privatización mantiene el sector P un poder de decisión extraordinario, al considerarse que la empresa es de interés general (es la denominada acción de oro que se mantuvo en Telefónica o Endesa).

1.3. El Sector P en los PGE Los presupuestos generales son una importante fuente estadística de conocimiento del sector P.

Los presupuestos se pueden clasificar de distintas maneras:

A. Clasificación económica. Para el caso de gastos públicos:

1. **Consumo público**. Capítulos I-V de los gastos.

2. **Inversión pública.** Capítulos VI-VII

A veces se ha defendido que el consumo P es un despilfarro, frente a la inversión pública, pero tal afirmación es incorrecta:

- gasto e inversión generan un impulso sobre la demanda de bienes y servicios, contribuyendo a la creación de empleo.
- Las inversiones P acaban generando consumo P. Por ejem, se comienza invirtiendo en un hospital P, que se mantiene después mediante un gasto corriente (personal y material). Se denomina carga recurrente a la relación entre el consumo P y la inversión P de un determinado proyecto P.

B. Clasificación orgánica. Refleja la distribución del gasto público entre los distintos componentes del sector público o departamentos ministeriales. ejem: Casa Real, Cortes, T.C., CGPJ, Presidencia del Gobierno, y los distintos Ministerios.

C. Clasificación funcional. Distribuye el gasto de acuerdo a la naturaleza de las 4 actividades realizadas por el sector P,

1. Actividades grales. bienes P puros, incluyendo los servicios de carácter general (Administración de Justicia, Defensa, protección civil, …).

2. Actividades sociales. bienes P preferentes (Educación, sanidad, …), así como los gastos de redistribución de rentas (programas de la Seguridad Social [SS], prestaciones por desempleo, …).

3. Actividades económicas. Correspondientes a los gastos de inversión pública, así como los destinados a la regulación de los mercados.

4. Otras actividades. Que recogen, por último, las transferencias entre distintas AAPP y los pagos de intereses de la deuda.

Las transferencias a otras AAPP (19%) se convierten en gastos de las CCAA o EELL, que altera la composición del gasto por actividades. Las actividades sociales (> 50%), o redistributivas, son más de la mitad del gasto total, sin tener en cuenta lo señalado anteriormente sobre transferencias.

1.4. Principales índices de medida del Sector P. se agrupan en 3 grupos: basados en gastos, ingresos y otros.

1.4.1 Índices de tamaño del Sector P basados en los gastos P. Los índices pueden ser:

- **Agregados:** dan una imagen global del sector P, señalando la importancia del sector en el conjunto de la actividad del país.
  Se compara el gasto total con un agregado macroeconómico como el PIB o la Renta Nacional (R).
- **Desagregados**. Entran en el detalle de lo que lleva a cabo el sector P, tomando como referencia el Gasto Total (GT), analizando su composición.

Índices agregados basados en los gastos públicos La relación entre el gasto público total y el PIB, $\frac{\text{GT}}{PIB}$ X 100 donde:

GT : Gasto total del sector P (no financiero, no incluye ni adquisición de activos financieros, ni amortización de pasivos financieros).

Esto es, en gastos hay que incluir adquisición de bienes y servicios, realización de inversiones, gastos de personal y transferencias corrientes y de capital.

Índices desagregados basados en los gastos públicos Se puede hacer uso de la clasificación económica o de la funciones, tomando como base los gastos totales.

Teniendo en cuenta la clasificación económica, el índice: $\frac{GC\ (CAPS\ I-V)}{GT\ (CAPS\ I-VII)}$ X 100 relaciona los gastos corrientes (o gastos de consumo) con los gastos totales.

Mientras que el índice:

$\frac{IP\ (CAPS\ VI-VII)}{GT\ (CAPS\ I-VII)}$ X 100 relaciona la inversión con los gastos totales.

Teniendo en cuenta la clasificación funcional, se pueden obtener los siguientes índices:

$\frac{G\ general}{GT\ (CAPS\ I-VII)}$ X 100 Relación gastos generales/gastos totales

$\frac{G\ social}{GT\ (CAPS\ I-VII)}$ X 100 Relación gastos sociales/gastos totales

$\frac{G\ económico}{GT\ (CAPS\ I-VII)}$ X 100 Relación gastos económicos/gastos totales

$\frac{G\ otros}{GT\ (CAPS\ I-VII)}$ X 100 Relación gastos otros/gastos totales

1.4.2 Índices de tamaño del Sector P basados en los ingresos Como en el caso de índices basados en gastos, se puede diferenciar entre agregados o desagregados.

Índices agregados basados en los ingresos públicos

La presión fiscal es la relación entre el total de impuestos Aunque puede ser más adecuado definirla como tributos sobre PIB (para tener en cuenta todos los tributos como tasas o impuestos especiales).

El esfuerzo fiscal, o **índice de Frank**, es la presión fiscal dividida por el PIB per cápita.

El índice de Frank intenta corregir que una presión fiscal no es lo mismo para situaciones de renta per cápita muy diferentes. Un 30% de impuestos puede ser muy alto (para rentas muy bajas) o muy bajo (para rentas muy altas). Pero tiene dos inconvenientes: varía con la población, sin que varíen el PIB o los Tributos, y que es muy (cuadráticamente) dependiente del PIB.

La carga fiscal, es el índice más adecuado para medir el esfuerzo de la población en materia tributaria: se descuenta de los tributos el valor de lo recibido del sector público en bienes y servicios, y de la renta total el mínimo de subsistencia (la renta disponible).

Índices desagregados basados en los ingresos públicos

Se pueden comparar los impuestos directos e indirectos con los totales. La desagregación se puede realizar teniendo en cuenta los distintos grupos de renta.

1.4.3 Otros índices de medida Dentro de los "cienes y cienes" de índices que se manejan nos centramos en los que miden el desequilibrio de las cuentas del sector P y los que miden la participación del sector P en la producción total de la economía.

Índices que miden el desequilibrio de las cuentas del sector público Los dos índices siguientes miden la importancia del déficit o superávit público en términos del PIB:

$$\frac{\text{Ahorro bruto}}{PIB}\text{X } 100$$

$$\frac{\text{Capacidad } (+)\text{o Necesidad}(-)\text{de financiación}}{PIB}\text{X } 100$$

El endeudamiento total del sector público (como % del PIB) se da por:

$$\frac{\text{Deuda acumulada}}{PIB}\text{X } 100$$

Índices que miden la participación del sector P en la producción o recursos totales de la economía

Participación de la producción del sector público en el conjunto de los servicios producidos por el país:

$$\frac{\text{VAB sector público}}{VAB\ sector\ terciario}\text{X } 100$$

donde VAB es el valor añadido bruto, o valor que se agrega a los bienes o servicios en las distintas etapas del proceso productivo.

El porcentaje de mano de obra del país ocupado por el sector público en un momento determinado:

$$\frac{\text{Empleo sector público}}{Empleo\ total}\text{X } 100$$

Y para ver si el sector público está actuando como un motor directo en la creación de empleo del país (comparando con el índice anterior):

$$\frac{\text{Empleo generado sector público}}{\textit{Empleo generado total}} \text{ X } 100$$

1.5. Comparación internacional del Sector P. Se puede destacar:

1. El gasto público en relación con el PIB es muy importante en la mayoría de los países europeos (>45%). Luego es muy importante la acción del sector público.

2. Los ingresos P en relación con la renta está en 40 – 50%, lo que está de acuerdo con lo indicado en el punto anterior.

3. En el caso español, la participación del gasto público y de los ingresos ordinarios en el PIB está por debajo de la media, y más próximo al de otros como Grecia y Portugal. A partir de este dato se ha defendido que la presión fiscal en España puede ser todavía incrementada hasta la media europea. Se ha utilizado el índice de Frank para poner de manifiesto que el esfuerzo fiscal de los contribuyentes españoles, como portugueses y griegos, no es inferior al de otros europeos, cuando se pondera la presión fiscal con el PIB per cápita.

4. Nótese asimismo el déficit de las cuentas públicas de la mayoría de los países; especialmente la deuda acumulada. Se han impuesto, por lo tanto, normas de autolimitación a los miembros de la Unión Monetaria a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y se empezaban a observar beneficios en 2007, como en el caso de España que tenía superávit.

1.6 Repaso

- **HP** es la disciplina que estudia la intervención del sector P en la resolución de los problemas económicos de una sociedad.
- **Sector P**: se opta por un criterio subjetivo, con dificultades cuando se habla de la proporción de control sobre empresas.
- **PGE** son una fuente básica para el conocimiento de la HP.

Tema 2 Los objetivos económicos del Sector Público

2.1. Introducción El sector P aumenta, ocupando una porción creciente de la actividad económica. En España el gasto público supera el 40% del PIB y los impuestos el 40% de la Renta nacional; uno de cada cinco empleos es público.

El papel del Estado en nuestro sistema de mercado puede ser visto desde dos enfoques:

- Enfoque liberal: la actividad del Estado debe ser muy limitada.
- Enfoque intervensionista: el Estado debe mantener sus funciones dentro del sector público.

La visión liberal es que la acción individual, el mercado, es capaz de solucionar por sí solo los problemas económicos. La visión intervensionista es que el Estado debe afrontar determinados problemas que no son resueltos adecuadamente por el mercado.

Los problemas que deben ser abordados por el sector P:

1. **Asignación de recursos:** qué bienes deben producirse y cómo hacerlo. Cómo repartir los bienes y servicios producidos.
2. **Distribución:** para quién se fabrican los bienes.
3. **Estabilidad económica:** resolución de los problemas asociados a los desequilibrios básicos de la economía (paro, inflación, balanza de pagos, cuentas del sector público).
4. **Crecimiento:** cómo aumentar con el tiempo el total de los bienes disponibles para satisfacer las necesidades de la población.

2.2. La asignación de los recursos

Planteamiento liberal: el óptimo de Pareto Las cuestiones de asignación desde este enfoque tienen una solución simple, dejando que la acción individual se exprese libremente en el mercado. La demanda y la oferta expresan los deseos de los consumidores y de los fabricantes; el mercado determina la cantidad y precio que acaba correspondiendo a cada bien o servicio: El mercado resuelve el problema de asignación (bienes, cantidad y precio) de una manera eficiente, mediante el óptimo de Pareto. La curva de la oferta representa el Coste Marginal de producir el bien analizado; la curva de demanda indica lo que el consumidor

está dispuesto a pagar. En el equilibrio se garantiza que P = CMg, es decir, que lo que el consumidor quiere gastarse coincida con lo que cuesta producir el bien.

La actuación privada resuelve el problema de cómo fabricar el bien o servicio; el empresario que busca su interés individual, elige la combinación de recursos (tierra, capital y mano de obra) que le resultan más rentables.

Condiciones que deben darse para que exista un mercado Desde el punto de vista liberal el Estado debe limitarse a suministrar bienes y servicios para los cuales no puede existir un mercado. Para que el mercado funcione deben existir dos requisitos independientes:

1.- Rivalidad en el consumo: que los bienes o servicios sean excluyentes en su uso. El bien o servicio no puede ser usado por otro simultáneamente. Para algunos bienes no hay dicha rivalidad, como asistir a una conferencia.

2.- Posibilidad de exclusión: para aquellos que no pueden pagar el precio del producto. Hay productos para los que no se puede excluir el consumo, como la defensa o la seguridad ciudadana. Asignación de recursos:

Clasificación de los bienes privados y públicos, puros o mixtos

	Exclusión de consumo	No exclusión
Rivalidad en el consumo	**Privados puros** Alimentos, vivienda, ropa	**Mixtos** Calle congestionada
No rivalidad	**Mixtos** Autopista peaje, teatro	**Públicos puros** Defensa, seguridad ciudadana, justicia

Provisión de unos u otros bienes en función de los enfoques liberal e intervensionista

· Desde el punto de vista liberal el Estado debe limitarse a proveer a la sociedad los bienes públicos puros. Así se llega al Estado mínimo.

Además, como no se cobra un precio el Estado debe financiar estos bienes públicos puros mediante impuestos, pero que no deben interferir en el mercado. El Estado debe financiar su provisión, en todo caso, pero no tienen que ser suministrados necesariamente por el Estado.

· Desde el punto de vista intervencionista el Estado debe intervenir en todos los casos donde el mercado no produce los resultados óptimos.

Tª de los fallos del mercado Son aquellos casos en los que el mercado no produce los resultados óptimos:

1.- Mercados de competencia imperfecta. Si hay un monopolio el empresario puede elegir una cantidad inferior y un precio superior al generado por un mercado competitivo.

2.- Presencia de efectos externos. En el mercado libre, ni consumidores ni empresarios tienen en cuenta otros posibles costes o beneficios que los individuales, despreciando los posibles beneficios o costes de la sociedad. Un ejemplo de efectos externos son los intereses para generaciones futuras.

3.- Información asimétrica. Cuando el empresario tiene más información que el comprador. El sector público interviene aquí con normas sobre patentes, publicidad, marcas, ITV, ...

4.- Bienes preferentes y prohibidos. Cuando la sociedad valora de forma negativa o positiva los resultados de la libre acción individual:

- Preferentes: que no son suficientemente producidos por el mercado, interviniendo el sector público fomentándolos (vivienda, educación, cultura, deporte, ...).
- Prohibidos: se consideran un mal para el conjunto de los ciudadanos y se prohíbe la producción de bienes o servicios (drogas, determinados productos peligrosos, ...).

2.3. La distribución de la renta

La posición liberal de Bates Clark considera que la distribución de la renta por el mercado es eficiente, y además justa. En condiciones de mercado se plantea la ecuación:

Salario = Precio del producto X Productividad del trabajador Cuanto mayor sea la productividad del trabajador, o el precio de lo que fabrica, mayor será su salario: cada uno recibe en proporción a lo que aporta a la sociedad.

Las posiciones intervencionistas multiplicidad de orígenes:

· La noción de justicia. Lo justo es recibir de acuerdo con lo que se aporta, pero para otros lo justo es recibir de acuerdo con nuestras necesidades.

· El reparto inicial. La condición de partida condiciona la presunta justicia del resultado final, como es el caso de personas, por causa de su edad, no puede participar en ningún proceso productivo.

· La igualdad en la distribución tendrá efectos positivos, al asegurar la estabilidad social, o la estabilidad misma del sistema político; esto no puede garantizarse en el caso de que un parte de la población viva en situación de pobreza extrema.

· La redistribución a favor de los más desfavorecidos conduce a un aumento de la producción, de modo que, al final, todos salen ganando. Este argumento, debido a KALDOR, se explica teniendo en cuenta que los pobres tienen un consumo porcentual mayor, lo que obliga a los empresarios a producir más, produciéndose un efecto multiplicador.

2.4. La estabilidad económica

La visión liberal de la estabilidad económica El mercado tiene virtudes suficientes para resolver los problemas económicos:

· Paro: si existe paro es porque no se deja que funcione libremente el mercado de trabajo, no dejando que el salario fluctúe libremente. Si no fuera así, la demanda igualaría a la oferta y no habrá ningún desempleado. La renta nacional será por lo tanto igual a la renta nacional de pleno empleo, sin que un aumento de precios pueda hacer crecer el total de bienes y servicios producidos.

· Inflación: las políticas fiscales o monetarias de los gobiernos son incapaces de aumentar el nivel de renta o el empleo y el Estado debe abstenerse de adoptar decisiones con dicha finalidad.

Pero la política monetaria puede afectar el nivel de precios. La ecuación cuantitativa del dinero se puede resumir en:

(Oferta Monetaria) · (Velocidad circulación dinero) = (Nivel de precios) · (Renta Nacional)

Teniendo en cuenta los aspectos propios del monetarismo, con velocidad de circulación constante y nivel de renta fijos, por encontrarnos siempre en pleno empleo, si se incrementa la cantidad de dinero en circulación, se incrementará también el nivel de precios.

En su versión dinámica, el monetarismo se puede formular como:

(Tasa crecimiento de cantidad de dinero) = (Tasa de inflación) + (Crecimiento Renta)

· **Déficit público:** los planteamientos liberales excluyen su misma posibilidad, aplicando al equilibro presupuestario la regla de oro de la H Clásica, que aplicaba al sector público las mismas normas de comportamiento de un agente privado. El Estado se endeudará únicamente para financiar inversiones rentables con los que pagar la deuda contraída, más sus intereses.

· **Déficit exterior**: la balanza de pagos se mantendrá en equilibrio si se deja el tipo de cambio de las monedas fijado libremente por los mercados de divisas.

La demanda de divisas se produce por aquellos grupos que quieren adquirir moneda extranjera, como importadores, o quienes quieren comprar títulos extranjeros o viajar al exterior. Cuanto mayor es el precio de la moneda extranjera más caro es para los españoles adquirir divisas y comprar en el exterior. Por eso la demanda de divisas tiene forma descendente: cuantas más divisas se quieren comprar, menor es el tipo de cambio.

La oferta son los exportadores españoles, que han sido pagados en moneda extranjera, así como empresas (o sector público) que han vendido títulos en el exterior. La oferta es creciente con el tipo de cambio; cuanto mayor es el tipo, mayor es la rentabilidad de vender en el exterior los productos españoles.

Los parámetros de la oferta son el precio de los productos españoles, el interés de los títulos o los ingresos de los ciudadanos extranjeros.

Pero basta que se deje que automáticamente se produzca una devaluación subiendo el tipo de cambio para que se llegue de nuevo al punto de equilibrio.

La visión intervencionista de la estabilidad económica El Estado tiene un papel mucho mayor en dichos temas; el origen de estas tª es KEYNES, que desconfiaba de la capacidad del mercado para resolver los grandes problemas de la estabilidad económica. Las interpretaciones keynesianas son variadas, pero en general, las siguientes:

· **Paro:** no es cierto que una disminución del salario conduzca al pleno empleo. El nivel de empleo aparece determinado por la demanda efectiva de bienes y servicios y una reducción de los salarios tan sólo rebaja los ingresos de los trabajadores, que consumirán menos, los empresarios reducirán la producción y se acabará creando un paro mayor.

· **Inflación:** Si el pleno empleo no está garantizado por el mercado, no puede afirmarse que la inflación sea un fenómeno monetario, al no ser constante el nivel de renta (ni la velocidad de circulación del money).

· **Déficit público:** El Estado debe modificar el nivel de gasto, de transferencia o de impuestos, de acuerdo con la situación económica del país; para luchar contra el desempleo deben aplicarse políticas fiscales expansivas, aunque conlleve un déficit en las cuentas públicas. Si el problema más acuciante es la inflación, se recomienda una política fiscal restrictiva que reduzca la demanda agregada, haciendo bajar los precios, pues éstos no vienen determinados por la cantidad de dinero del país.

Además de lo anterior, los fenómenos nuevos como la inflación de costes o el estancamiento con inflación, conduce a los keynesianos a defender todavía mayores intervenciones del Estado, a través de acuerdos con empresarios y sindicatos, o mediante reformas estructurales para hacer más competitivos los distintos sectores productivos.

· **Déficit exterior:** los tipos de cambio flexibles no son la única solución. El Estado tiene capacidad para alterar el nivel de la renta o los precios o interés que ofrecen los títulos, modificando los parámetros de la oferta y demanda de divisas.

Dichas variables afectan al sector exterior:

- Si cae la renta se reducen las importaciones y la demanda de divisas.
- Si se reduce la cantidad de dinero se reducen las importaciones y la demanda de divisas, aumentan las exportaciones y la oferta de divisas.
- Si aumenta el tipo de interés entra dinero caliente y aumenta la oferta de divisas, los ciudadanos del país no adquieren títulos extranjeros y se reduce la demanda de divisas.

En definitiva, las políticas fiscales y monetarias de que disponen los gobiernos son capaces de asegurar el equilibrio del sector exterior, aun cuando éste funcione con tipos de cambio rígidos, tal y como sucede en un gran nº de países occidentales.

2.5. El crecimiento económico El problema del crecimiento económico es como ir aumentando con el tiempo la producción de bienes y servicios. Esta capacidad de producción depende de la cantidad de recursos de que dispone el país: la tierra, el trabajo y el equipo capital. El capital es lo que más interés ha tenido, ya que el primero es limitado y el crecimiento de la mano de obra amplía eventualmente el total de necesidades que atender. La inversión es precisamente el incremento del capital en una economía, de manera que el estudio de los problemas de crecimiento se ha unido tradicionalmente al análisis de los procesos de ahorro e inversión.

El enfoque liberal del desarrollo Como siempre, este enfoque ofrece una justificación. Los ciudadanos ofrecen sus ahorros en los mercados financieros y las empresas demandan tales fondos para la financiación de sus proyectos de inversión. Si aumenta el tipo de interés aumenta el nivel de ahorro de los ciudadanos, pero disminuye el nº de proyectos de inversión.

El libre funcionamiento del mercado establece un valor de equilibrio que indica el nivel de ahorro (= inversión) que se alcanzará, y para qué nivel de interés.

Este nivel de inversión explica el ritmo de crecimiento económico.

Los efectos de los impuestos en el nivel de inversión para el enfoque liberal son negativos. En efecto, el aumento de impuestos reduce el nivel de renta y por lo tanto el ahorro. La curva de oferta de fondos se desplaza a la izquierda, aumentando los tipos de interés y la disminución de la inversión privada.

El enfoque intervencionista del desarrollo Defienden la intervención estatal, ya que el papel del Estado no es tan negativo y puede ser positivo en determinados aspectos.

- En el caso de que se redujera la inversión privada, el efecto sobre el crecimiento económico puede ser positivo, si los impuestos se emplean en gastos de infraestructura que colaboran decisivamente al desarrollo del país.
- Además la libre acción privada tiende a perpetuar y agudizar los desequilibrios territoriales entre zonas más deprimidas y zonas más congestionadas.
- Los procesos de reindustrialización como los que se aplicaron en los años 80 exigen un papel directo del Estado, para minimizar los efectos del ajuste.
- El crecimiento económico hoy depende de las innovaciones tecnológicas y del desarrollo técnico, donde la intervención estatal es decisiva en los proyectos de investigación básica, sin aplicación práctica inmediata y poco rentables, y en el desarrollo de productos nuevos, con muy baja demanda inicial que no cubre los costes de producción.

2.6. Las proposiciones normativas y positivas en la HP Cómo los distintos enfoques tienen visiones distintas sobre lo que es una "economía de mercado", asignan distintas funciones al sector P.

En la medida que el análisis (positivo) de la realidad económica muestra deficiencias en los resultados obtenidos se defiende la intervención P para corregirlas. El enfoque liberal considera que el mercado puede solucionar adecuadamente los problemas y que el Estado debe tener una función residual, limitándose a establecer las condiciones necesarias para el libre juego de la acción individual.

Pero es que, además de las consideraciones generales de este tema, deben estudiarse los efectos de las distintas políticas de ingresos y gastos del Estado, para que la intervención P no empeore la situación inicial.

Al estudiar cada programa de gastos hay que analizar:

1.º La justificación de la intervención pública.

2.º Enunciar las diferentes soluciones posibles.

3.º Analizar las consecuencias de estas políticas alternativas, aunque a veces se observa que la opción por una u otra depende de la prioridad del sector P o de los propios valores de la sociedad.

Tema 3 El análisis positivo del Sector Público: comportamiento de los agentes y evolución del Sector P

3.1. Introducción Se da en este tema una visión de las aportaciones de la llamada escuela de elección colectiva al estudio de los comportamientos del sector P. Se traslada el enfoque económico a cuestiones como el la existencia de instituciones y el comportamiento de los distintos agentes que condicionan los resultados de la acción P. Se resumen las tª principales que explicar el crecimiento del sector P: algunos atribuyen el crecimiento del gasto P a presiones de la demanda de servicios suministrados por el Estados, otros los atribuyen al crecimiento de la oferta. También se sintetizan ambos factores.

Se ven también los elementos característicos de la evolución del gasto P en España, diferente al de otras economías de mercado. Se proponen al final algunas soluciones para cambiar el rumbo del sector estatal de la economía.

3.2. La tª del Estado y de las constituciones Los teóricos de la HP también han realizado aportaciones sobre el origen del Estado. Dan una interpretación económica explica por qué los individuos, actuando racionalmente, entregan al Estado el monopolio de la coacción y qué tipo de limitaciones se imponen al uso de la fuerza.

En el texto se contempla un ejemplo en el que dos individuos A y B, eligen entre dos estrategias distintas, que son las filas y columnas de una matriz de juegos. Los elementos de la matriz, las celdas, representan el

resultado del juego para las distintas opciones estratégicas. Se demuestra que, al final, ambos individuos, pueden optar por que un 3º, el Estado, que se ocupa de proteger sus propiedades y castigar las infracciones contra sus dº, siempre que este 3º no tome de ambos más de lo que ganan cuando optan por esta posibilidad. La existencia de normas constitucionales se explica por la necesidad de limitar las posibilidades de acción del único titular de la violencia: el Estado.

3.3. Los agentes Los autores "económicos" estudian el comportamiento de los distintos agentes que influyen en la actividad del sector estatal de la economía, suponiendo que su comportamiento se basa en criterios de optimización parecidos a los que guían la conducta de los consumidores o empresarios. Que votantes, políticos, grupos de presión o funcionarios se mueven con el objetivo de satisfacer sus intereses, sometidos a las restricciones que les impone su posición en el proceso.

3.3.1. Los votantes La interpretación económica de las decisiones de los votantes tiene sus dificultades:

- Los factores que influyen suelen tener un alcance superior al meramente económico.
- La elección de las variables que deben incorporarse al análisis.

El modelo de DOWNS Este modelo se explica de acuerdo con la siguiente fórmula:

(Acción votante) = (Beneficios que reporta el partido votado) · (Probabilidad de que su voto afecte la elección) + (Satisfacción o aprobación comportamiento por su grupo)– (Costes de ir a votar)

Las conclusiones que se extraen del mismo son:

1. En este contexto es irrelevante hablar de votos "cautivos"; todos los votantes valoran los beneficios que un determinado partido gane. Estos beneficios pueden ser individuales (menos impuestos) o altruistas (aumento edad enseñanza).
2. La afluencia a las urnas es mayor cuando el votante estima que su participación es decisiva para el resultado final; por ejemplo si encuestas reñidas.
3. Los costes de ir a votar dependen, por ejemplo, de si las elecciones son en día laboral o festivo; los factores meteorológicos pueden influir.
4. Efecto bandwagon o furgón de cola: la satisfacción de haber apostado por el partido ganador.

3.3.2. Los políticos Su comportamiento "económico" parece más fácil de explicar que el de los votantes, al ser un nº limitado de partidos los que se disputan un "mercado" de votantes amplio (un oligopolio).

Se da por supuesto que el político desea ser elegido: para servir a su país, para aplicar soluciones a los problemas desde su perspectiva, para ganar prestigio social o medios económicos, o para no trabajar. Independientemente del motivo lo que quieren es conseguir el mayor número de votos.

Las conclusiones que se pueden sacar son las siguientes:

- En elecciones basadas en sistema electoral mayoritario se genera una tendencia al bipartidismo, con ambos partidos queriendo ocupar el centro, y programas similares. Se busca al votante medio.
- En elecciones basadas en el sistema proporcional se puede tender al multipartidismo, con posibles soluciones inestables, y posibilidad de entrada de competidores potencias por los extremos (o por el centro).
- Los partidos suelen tener tendencia hacia el centro, en la confianza de que sus votantes "de toda la vida" no les van a abandonar, que mantendrán su fidelidad.
- Los políticos suelen tomar decisiones cuyo coste intentar repartir entre todos, y sus beneficios están orientados al grupo que quieren atraer hacia sí mismos. Por eso los períodos pre-electorales tienen un gasto apreciable (y un nº elevado de plazas en las oposiciones), mientras que los ajustes (y las subidas de sueldo de los parlamentarios) se suelen producir al principio de las legislaturas.
- Los políticos suelen sobrevalorar los beneficios de sus acciones, y a subestimar sus costes, al menos cuando presentan sus medidas ante los ciudadanos.

3.3.3. Los grupos de presión Son grupos organizados en defensa de sus propios intereses que afectan a la relación entre votantes y sus representantes electos o la acción de los gobiernos.

Pretenden maximizar sus beneficios propios, pero la cuestión o dificultad que se plantea es más rentable beneficiarse de las acciones del grupo de presión sin pertenecer al mismo, pero es que si todos los sujetos realizaran la misma reflexión no llegaría a formarse ningún grupo de presión.

La dificultad se resuelve de dos modos distintos:

· La formación de grupos de presión es más fácil cuando el nº de integrantes es pequeño, mientras que el comportamiento se produce en los grupos más amplios.

· Los grupos de presión parten de asociaciones preexistentes, como asociaciones empresariales de un sector, sindicatos o colegios profesionales, que ya están formados, de forma voluntaria o coactiva, y que decide utilizar sus medios para influir en la acción gubernamental.

Los medios de que disponen los grupos de presión para condicionar la acción del sector público, más importantes, son:

1. Entregando fondos para las campañas electorales, legal o ilegalmente.
2. La solicitud de información por el sector público a los mismos, que es suministrada de forma que beneficie a sus intereses.
3. Suministro de información a los votantes sobre las consecuencias de la acción del Gobierno. La información tenderá a favorecer sus puntos de vista, por lo que debería garantizarse su veracidad.

3.3.4. Los funcionarios Los funcionarios son quienes acaban proveyendo los bienes y servicios de la actividad pública, en la mayoría de los casos. El modelo de NISKANEN distingue entre el "burócrata" y la agencia que le entrega los fondos (el Parlamento o responsable político de la Admón.)

Considera la diferencia entre la información disponible para la agencia y el funcionario. La agencia sólo observa el nivel de servicio P suministrado y asigna el presupuesto considerando que existe una relación entre éste y la calidad del servicio prestado, desconociendo el coste de entre las distintas unidades de bienes y servicios públicos.

El funcionario, por su parte, sí conoce el coste de suministrarlas y tiene, además, sus propios intereses en el proceso; desea hacer máximo su budget, aumentando su importancia en la organización burocrática o incluso autoestima.

Además de dicho comportamientos se han señalado otros elementos que explican la conducta de los civil que hace que aumente el gasto público:

· La agencia puede considerar que las unidades de gasto que no agotan el presupuesto reciben fondos excesivos y los recortarán en futuros presupuestos. Se elimina así cualquier incentivo para que los responsables de la unidad de gasto reduzcan los costes de su gestión.

· La ausencia de precios que impide medir la eficiencia de la actuación de los funcionarios, de ahí las dificultades de establecer mecanismos que incentiven a través de los salarios. Cualquier tipo de sistema de incentivos acaba siendo sospechoso, por lo que se acaba utilizando complementos del salario en función de la importancia de la función realizada o los años de servicio en la Admón.

3.4. Las tª sobre el crecimiento del gasto público Estas tª de los hacendistas occidentales son muy diversas, pero se pueden sintetizar utilizando el criterio de si el crecimiento del gasto depende de la demanda de bienes o servicios o en la oferta de la actividad pública. La clasificación es la de la tabla.

Causa del crecimiento del gasto	Teorías
Demanda	• *Ley de Wagner* • Efectos desplazamiento e inspección • Redistribución de la renta • Grupos de interés • Ilusión fiscal
Oferta	• Ciclo electoral • Comportamiento de los funcionarios • Ideología del partido en el poder • Centralización del sector público
Demanda – Oferta	• Productividad – precios.

3.4.1. Explicaciones basadas en la demanda del gasto P Estas explicaciones son variadas, y se destacan las siguientes:

1. Ley de Wagner. Considera que el desarrollo económico impulsa presiones crecientes de la sociedad a favor de un aumento del gasto público por dos tipos de razones: o Las sociedades más desarrolladas son también más complejas, con un mayor nº de conflictos entre sus miembros, lo que exige una mayor intervención del Estado en su solución.

- Los bienes y servicios públicos son caracterizados como bienes superiores y elásticos; la elasticidad-renta del gasto público es mayor que la unidad, y al aumentarse la renta aumenta todavía más el deseo de que aumente el gasto público.

2. Tª del efecto desplazamiento–efecto inspección. Considera que el gasto tiende a crecer a lo largo del tiempo, pero que en tiempos críticos para la sociedad (guerra, calamidad climática, ...) la sociedad acepta un esfuerzo complementario para afrontar sus consecuencias.

Este incremento es el efecto desplazamiento. Superadas las circunstancias excepcionales la sociedad se ha acostumbrado al nivel de impuestos y lo acepta, de manera que se dedique a una mejora en la provisión de bienes y servicio públicos, pues los votantes consideran poco satisfactoria la calidad de los mismos (efecto inspección).

3. Redistribución de la renta. El mayor crecimiento de los gastos se debe a funciones de carácter redistributivo; especialmente relevante desde el final de la II Guerra. Se amplió el sufragio a sectores de renta baja; el votante medio tiene un nivel de ingresos inferior que en el caso del voto censitario del XIX. Los políticos se tienden a acercar a este votante medio para garantizarse la elección y son más sensibles a las demandas de estos grupos.

4. Grupos de interés o de presión. Los sindicatos y las organizaciones empresariales, por ejemplo, tienden a aumentar la demanda de gastos públicos que les benefician de un modo directo. Es una presión social creciente sobre el gasto público por una vía indirecta, ajena al proceso electoral puro.

5. Ilusión financiera. Los demandantes de un mayor gasto público son plenamente conscientes de los beneficios que les reportarán las políticas de gastos, pero consideran que los gastos se repartirán entre todos los grupos sociales, o que incluso ni siquiera piensan en la existencia de tales costes como una carga personal.

3.4.2. Justificaciones basadas en la oferta del gasto P El crecimiento del gasto en las economías occidentales, para otros autores, se debe no tanto a la demanda de votantes o grupos de interés, sino al comportamiento de quienes ofrecen los programas de gasto. Se pueden destacar las siguientes hipótesis:

1. Ciclo electoral. En el período preelectoral se inician o aceleran programas de gastos para atraer el voto. Una vez que se ha conseguido la elección se puede proceder a algunos ajustes, esperando el olvido a lo largo de la legislatura.

2. Comportamiento de los funcionarios. La inamovilidad del funcionario, la falta de precios que permitan medir su productividad, la existencia de distintos servicios suministrados por la misma unidad adva, la dificultad de evaluar su rendimiento, y la ausencia de mecanismos sancionadores automáticos de la mala gestión, justifican la tendencia a que la provisión de los bienes públicos requiera un volumen de recursos creciente.

3. Ideología del partido en el poder. Los partidos liberales no son proclives al reparto de las rentas, mientras que los socialdemócratas, de raíz marxista o no, son grandes impulsores de las políticas de gastos sociales, siendo ahora más keynesianos.

4. (Des)centralización del sector P. La propia estructura del Estado puede contribuir a un crecimiento del gasto público. Si la descentralización da lugar a una duplicación de las funciones del sector P o cuando la financiación de los entes inferiores se realiza por los entes superiores, permitiendo la atribución a otros de los déficit, para negociar después un aumento de la financiación necesaria. En otras circunstancias la descentralización puede ayudar a reducir el ritmo de crecimiento del sector P, pues la cercanía a los ciudadanos permite ver con mayor claridad los problemas reales.

3.4.3. Un enfoque basado en la interacción de la demanda y la oferta. Este enfoque fue iniciado por BAUMOL y continuado por otros autores. Se trata de explicar por la confluencia de una demanda rígida de gasto público y una oferta que se desplaza para reflejar costes crecientes.

Este fenómeno se produce con mayor intensidad cuanto más inelástica sea la curva de demanda y mayor sea el crecimiento en los costes de la provisión de los servicios públicos.

3.5. Una explicación del crecimiento del Sector Público en España

¿Son de aplicación en España las tª anteriores que explican el crecimiento del gasto público? Se partirá 1º de los hechos, a partir de las estadísticas oficiales, viendo que partidas han sido las más dinámicas. Después se realiza un análisis de las causas y se enuncian medidas que deberían adoptarse para corregirlo.

a) Los hechos Normalmente deberían ser los PGE los que muestren la evolución real del gasto P, pero es que en España gran parte del gasto público se realiza fuera de la Admón del Estado, por lo que debe atenderse a los gastos totales del conjunto de las AAPP. Además hay diferencias importantes entre los gastos autorizados en los PGE y los que después se realizan.

Los datos muestran un fuerte crecimiento de gastos desde 1980 hasta 1994, sin que se haya visto acompañado por un aumento de los ingresos. Los intentos para controlar el gasto P además no fueron duraderos. La cosa cambia a partir de 1995, igualándose progresivamente los recursos a los gastos, y llegándose incluso a superávit en los primeros años del nuevo milenio, por lo menos hasta 2008. Para ello se redujo el déficit público que pasa de valores de 5 – 7 (sobre PIB) a valores de superávit a partir de 2003.

b) Explicación del crecimiento del gasto P. Las singularidades del caso español son las siguientes:

- La transición generó muchas demandas de gasto público, especialmente en bienes preferentes.
- La crisis económica de los países occidentales a partir de los años 70. La crisis impulsa el gasto por dos razones:
  - Hay que pagar la prestación de desempleo
  - Hay que subvencionar las empresas P con pérdidas. Con la crisis hay empresas privadas que son rescatadas por el Estado.
- La consolidación del Estado de Bienestar en España. La SS ya existía, pero en los 80 se consolida el sistema de pensiones, desde CE hasta la aparición de las pensiones no contributivas. Aumenta también el gasto educativo, en sanidad o en vivienda.
- Se han incrementado los gastos en infraestructuras de transporte, especialmente por Barcelona 92 y la Expo.
- El proceso de descentralización del Estado de las Autonomías, creado por CE 78. Nótese que con la descentralización se puede producir un aumento, pero también una disminución del gasto, no obstante:
  - Se ha aumentado, en conjunto, el nº de empleados públicos
  - Se han duplicado en multitud de ocasiones las funciones realizadas por las distintas AAPP.

    - El sistema de financiación de las CCAA no ha creado mecanismos de corresponsabilidad fiscal. Las CCAA no España: crecimiento del SP repercutían en sus ciudadanos el incremento en sus gastos públicos.
- El creciente déficit público colabora al aumento del gasto, al tenerse que incluir los intereses de la deuda.
- la mejora a partir de 1996, coincidiendo con el cambio en la orientación política del Gobierno, no se debe sólo a la voluntad de formar parte de la moneda única europea, sino también a la evolución de variables macroeconómicas importantes. La disminución del paro del 19% al 9%, que reduce el pago de prestaciones por desempleo, la bajada de los tipos de interés, que reduce el interés de la deuda. El crecimiento del empleo da lugar también al aumento de los ingresos por imposición directa y cotizaciones sociales.

Tema 4 El Presupuesto: concepto, principios y ciclo. Las leyes de estabilidad presupuestaria

4.2. El concepto de presupuesto El presupuesto, en general, es el cálculo anticipado de los gastos que se van a realizar en una determinada acción u obra, así como de los ingresos que se necesitarán para cubrir dichos gastos.

Para el caso del sector público hay que tener en cuenta: (1) la forma jurídica que toma, (2) las implicaciones económicas que genera, y (3) las consecuencias políticas de su rechazo.

Forma jurídica del presupuesto En el caso de los PGE es una ley de Cortes, en el caso de las CCAA, una ley autonómica, y en el caso de las EELL, un acuerdo del Pleno de la corporación. Los representantes electos participan en el proceso de decisión, ya que los ingresos P se obtienen de una forma coactiva, por lo que es necesaria la participación de los representantes de la sociedad. La ejecución, está sometida a un procedimiento de control específico.

Implicaciones económicas del presupuesto Por su tamaño, el sector P es el mayor agente económico del país, por lo que sus decisiones tienen un efecto muy importante sobre el resto de agentes; empresas o familias. El presupuesto afecta a los ingresos de los particulares, a sus planes de ahorro o de consumo. Los gastos en infraestructuras condicionan la actividad de sectores completos de la economía del país. Las decisiones del sector P se convierten en una pauta de comportamiento para otros agentes. Así cuando se congela el sueldo de los funcionarios se está trazando una línea de conducta de los empresarios en la negociación colectiva con sus trabajadores.

Consecuencias políticas del rechazo de los presupuestos El presupuesto de un ente P establece la línea programática de la acción económica del sector P. La no aprobación de sus provisiones debe entenderse como una pérdida de confianza por parte del órgano colegiado de máxima representatividad en los gestores del ejecutivo. Tal retirada de confianza podría ser suficiente para que, en relación con la responsabilidad política, los gestores del ejecutivo presenten la dimisión.

Definición de presupuesto a partir de los elementos anteriores Resumen sistemático, confeccionado en períodos regulares de tiempo y aprobado por el órgano colegiado competente, en el que se establecen las previsiones de gastos e ingresos por parte de un elemento integrante del sector P, con la finalidad de atender a su plan de actuación económica, de tal modo que su aceptación significa, implícitamente, una renovación de la confianza en los gestores de ese componente del sector P.

4.3. El ciclo presupuestario Se toma como referencia la normativa aplicable a los PGE, aunque los de las CCAA tienen una tramitación similar. Hay 4 fases en el ciclo vital, cada una con el protagonismo de uno de los poderes del Estado:

4.3.1. La fase de elaboración Es responsabilidad del Ejecutivo la elaboración del proyecto de ley de PGE, cuyo anteproyecto es atribuido al Ministerio de Economía y Hacienda. Hay quien discute que debería realizarse por una Oficina Presupuestaria residenciada en Presidencia del Gobierno, para moderar la negociación entre los distintos ministerios. Otros dicen que es más eficaz dar rango de Vicepresidente al Ministro de Economía y Hacienda.

Son 3 los elementos fundamentales del proceso de elaboración:

1. Las previsiones económicas durante el año de vigencia de los PGE. Se suelen recoger en un cuadro macroeconómico que refleja el nivel de renta, el empleo, la tasa de inflación y los tipos de interés. La recaudación de impuestos depende de la actividad económica. Determinados gastos, como el de prestación

por desempleo, o el sueldo de los funcionarios, o el pago de los intereses de la deuda, están muy relacionados con las variables macroeconómicas.

2. Los anteproyectos de gasto de los Ministerios, entre los que se tiene que establecer un orden de prioridades, pues exceden generalmente, las posibilidades de los ingresos públicos. **3. Las estimaciones de ingresos**, que dependen de la evolución económica genera y de las decisiones adoptadas en los que se refiere a los tipos impositivos o deducciones aplicables a los impuestos. Las pérdidas de recaudación causadas por estas deducciones deben consignarse en los PGE.

Elaborado el anteproyecto de ley, el Consejo de Ministros aprueba su remisión a las Cortes, como Proyecto de Ley de PGE, 3 meses antes de que expira la vigencia del presupuesto del año anterior (esto es, a finales de septiembre). Se deben acompañar:

- Las previsiones económicas en las que se fundamentan las estimaciones de ingresos y gastos públicos.
- El denominado Proyecto de Ley de Acompañamiento de los PGE, en el que se incorporan las modificaciones normativas en materia de ingresos y gastos.

4.3.2. Fase de discusión y aprobación La aparición de los Parlamentos en el XIX se conecta con la necesidad de control de la actividad del Ejecutivo, también en materia de ingresos y gasto P, por el órgano de representación de la soberanía popular.

Pero el funcionamiento de las democracias, después de la IIGM, tiene algunos rasgos que condicionan el papel del legislativo en el proceso presupuestario.

Actualmente la preponderancia es del Ejecutivo en toda la dirección política del país. La moción de censura, por ejemplo, tiene características para garantizar la estabilidad gubernamental: necesidad de mayoría absoluta y candidato alternativo. También es relevante el papel que tienen los partidos políticos en la gestión del Ejecutivo; el Presidente del Gobierno suele ser el líder del grupo político con mayoría parlamentaria, por lo que parece improbable que el Parlamento rechace sus iniciativas.

Los grupos políticos, por otra parte, han venido haciendo gala de la ilusión fiscal, y en vez de preocuparse por el excesivo gasto público y los impuestos necesarios, exigen el aumento de los gastos públicos en su porción de electorado o región territorial.

Las restricciones a la capacidad de decisión de los parlamentos se han consagrado además en dos tipos de limitaciones en el proceso de tramitación de los PGE:

1. Se limita el dº de enmienda parlamentaria: Art. 134.6 CE, toda proposición o enmienda que suponga un incremento de los gastos o una reducción de los ingresos requiere la aceptación del Gobierno, para ser tramitada.
2. Se prorroga automáticamente el presupuesto: Art. 134.4 CE, para no paralizar la actividad económica del Estado mientras se aprueba una nueva ley.

Estas dos instituciones no tienen en la práctica la importancia que se les ha atribuido. Es más importante si el grupo político que sustenta al Gobierno dispone o no de mayoría absoluta. Si la tiene, no hace falta usar de dicha facultad. En otro caso se llegará a una negociación, típicamente previa a la presentación formal de los presupuestos.

En el caso de que no se aprueben los PGE el problema puede ser más grave que la simple prórroga de los anteriores. El Parlamento habrá quitado la confianza al Gobierno que se puede ver abocado a presentar su dimisión, o a su elección, a disolver el Parlamento.

4.3.3. La fase de ejecución La ejecución del presupuesto es posterior a su aprobación por el Parlamento, y se lleva a cabo por la Admón, que realiza los ingresos y pagos previstos en el presupuesto.

Siendo el presupuesto una previsión, se debe distinguir entre ingresos y gastos:

- **Gastos.** Son las cuantías máximas autorizadas por el Parlamento. Esto no implica que los gastos puedan ser menores, o que no haya procedimientos para aumentarlos. Así se pueden acordar créditos complementarios, cuando se deben afrontar gastos inesperados, y créditos extraordinarios, cuando no se había hecho previsión alguna. Los aumentos de gasto por encima de lo autorizado inicialmente se debe aprobar con una norma con rango de ley.

- **Ingresos**. Los ingresos ordinarios son fundamentalmente los de carácter tributario, mientras que los ingresos extraordinarios son en su mayor parte las emisiones de deuda P. En el caso de los ingresos ordinarios los PGE muestran una estimación, que en la realidad puede ser inferior o superior. En el caso de la deuda el Parlamento autoriza el nivel máximo de endeudamiento, es necesario un nuevo proyecto de ley para su aumento.

Las leyes de estabilidad presupuestaria han condicionado la actuación del ejecutivo a partir de 2001.

4.3.4. La fase de control En esta última fase del ciclo presupuestario se distinguen dos tipos de control realizado por dos instituciones distintas.

1. Control interno: la Intervención General de la Admón del Estado. Este es un control realizado por la propia Admón, para garantizar que no haya despilfarros en la gestión de los fondos públicos.

Al margen de que cada órgano directivo lleve a cabo las contrastaciones sobre sus objetivos, la Intervención es un control interno, de la propia Admón, pero externo al centro directivo concreto.

La Intervención fiscaliza todos los expedientes de la Admón de los que se derivan dº y obligaciones de contenido económico. El ejecutivo vigila así la legalidad de la ejecución del presupuesto, comprueba la regularidad de las operaciones contables, el registro exacto de las cuantías, si se ha seguido el proc establecido.

2. Control externo: el Tribunal de Cuentas. Este es un control parlamentario para garantizar que la ejecución se adapta a las previsiones autorizadas por el Paramento.

Como esta tarea es complicada, las Cortes delegan esta función en un órgano especializado previsto en el art. 136 CE, el Tribunal de Cuentas:

- Órgano supremo fiscalizador de las cuentas y la gestión económica del sector público.
- Dependiente directamente de las Cortes, ejerciendo su función por delegación de éstas.
- Con la misión de censurar las cuentas del Estado (comprobarlas).
- Remitiendo a las Cortes un informe anual en el que se comunican las infracciones y responsabilidades en que se haya incurrido.
- Con miembros que gozan de la misma independencia e inamovilidad que los jueces y magistrados, con las mismas incompatibilidades.

El TCu tiene dos funciones distintas:

1. La fiscalización de las cuentas del Estado, realizada por su Sección de Fiscalización.
2. El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que puedan incurrir quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, realizado por las Sección de Enjuiciamiento.

Nótese, no obstante que el informe puede ser presentado ante las Cortes cuando el presupuesto puede haber cambiado ya, incluso el signo político del Gobierno.

Las críticas del TCu pueden ser irrelevantes en la práctica. Debe, por lo tanto, dotarse a este órgano de los medios adecuados para hacer más ágil su gestión.

4.4. Los principios presupuestarios clásicos es una función esencialmente normativa; se trata de aquellos principios que deben presidir la elaboración y ejecución del presupuesto.

Se pueden considerar 3 tipos de PP:

4.4.1. Los principios políticos Estos responden a una organización concreta, el parlamentarismo, que domina en el XIX, llegando hasta la IGM. El elemento fundamental son las Cámaras legislativas, representantes de la voluntad popular, de la que emanan los demás poderes del Estado. El legislativo aprueba los ingresos y gastos públicos, y quien nombra a los encargados de su fiscalización.

El principio de competencia establece que el Gobierno propone y ejecuta el presupuesto, el legislativo lo aprueba, y el judicial lo controla. Este principio de control sobre el Gobierno informa el resto de los derechos.

El principio de universalidad establece que el presupuesto debe contener todos los ingresos y todos los gastos que se pretendan realizar. No se consiente que haya partes del presupuesto ajenas al control del legislativo.

El principio de unidad establece que el presupuesto se presenta en un único documento, para que sea más fácil su conocimiento por parte del Parlamento.

El principio de claridad establece que el presupuesto debe estructurarse de una manera que se sepa clara de dónde proceden los ingresos y cuál es el destino de los gastos.

El principio de especialidad pretende que la gestión del G no exceda de los límites marcados por el legislativo:

- Especialidad **cualitativa**: no se pueden traspasar créditos asignados a una función para desarrollar otra.
- Especialidad **cuantitativa:** no se pueden superar los límites de gasto marcados.
- Especialidad **temporal:** no se pueden realizar gastos en un año distinto al previsto en el presupuesto.

El principio de publicidad pretende que todas las fases del proceso presupuestario deben ser públicas, para que los ciudadanos tengan la posibilidad de informarse sobre la conducta del ejecutivo en la gestión de los fondos públicos.

4.4.2. Los principios contables Los PP contables tiene una correspondencia con los PP políticos, puesto que son el modo en que se traducen estos últimos a criterios de contabilidad.

El principio de presupuesto bruto se corresponde con el principio de universalidad, y establece que todas las partidas de ingresos y gastos deben aparecer en el presupuesto sin aumentos ni disminuciones de ningún tipo.

El principio de unidad de caja se corresponde con el principio político de unidad, y establece que todos los ingresos se cobran en una sola cuenta, a la que también se cargan todos los desembolsos, con lo que se trata de conseguir que la totalidad de los ingresos financien la totalidad de los gastos, sin que determinadas fuentes de financiación se dediquen a gastos concretos (con excepciones a este principio).

El principio de especificación se corresponde con el principio político de especialidad cuantitativa y cualitativa, y prohíbe que haya transferencias de fondos de unas partidas a otras.

El principio de ejercicio cerrado se corresponde con el principio político de especialidad temporal, y prohíbe que haya gastos en un año con los gastos previstos en otro año.

4.4.3. Los principios económicos Se fundamentan en los planteamientos teóricos de los economistas clásicos, los de enfoque liberal. Este planteamiento parte de la capacidad de los particulares para resolver los problemas económicos de la sociedad; el sector público debe tener una función puramente residual, proveyendo aquellos bienes y servicios para los que no se puede acudir al sistema de mercado, esto es, los bienes públicos puros (justicia, defensa, seguridad ciudadano).

El principio de limitación del gasto público establece que el gasto público debe limitarse a resolver aquellos problemas que el sector privado no resuelve por sí mismo.

El principio de neutralidad impositiva establece que el ciudadano es el mejor juez de su propio interés, y que el sector público no debe condicionar sus decisiones en materia de consumo, ahorro, esfuerzo laboral o adopción de riesgos, mediante una legislación fiscal inapropiada.

El principio de la regla de oro de la HP establece que el presupuesto debe presentar un equilibrio anual. No se trata de un mero equilibrio contable, que aparece garantizado por las reglas contables de doble partida, sino de que la suma de los ingresos ordinarios debe ser igual a los gastos totales del sector público. Se defiende así el principio de limitación de las emisiones de deuda pública, sólo aceptables para financiar inversiones cuya rentabilidad permita el pago de los intereses y la devolución o amortización del préstamo.

4.5. La crisis de los principios presupuestarios La crisis es un reflejo de las mutaciones de la organización política de las democracias occidentales y en la tª económica que explica el funcionamiento de las economías de mercado. Por dichos motivos, los hacendistas han propuesto cambios en los principios presupuestarios restringiendo su interés a los de carácter político o económico, ya que los principios contables no son independientes de los políticos, sino una traducción de éstos a los términos habituales de la contabilidad.

Los PP clásicos han sufrido una profunda crisis. No se habla ya de limitación del gasto público o de Estado residual; el Estado tiene ahora un papel preponderante en la resolución de los problemas económicos. Se

apoya también en la tª keynesiana de la incapacidad del mercado para resolver las cuestiones económicas, y en la consagración del Estado social en las constituciones de la posguerra.

Se ha quebrado también el principio de neutralidad de los impuestos. Una de las características más evidentes del modelo de Estado de Bienestar es que el sistema fiscal se emplee como mecanismo de redistribución de la renta y como instrumento de política económica (y electoral), e igualmente como instrumento de política económica que incentiva determinados comportamientos del sector privado. Esta actividad se muestra en la exigencia de que los Presupuestos consignen el importe de los gastos fiscales.

La regla del presupuesto equilibrado y su corolario sobre limitaciones de emisiones de deuda pertenecen ya al pasado remoto. Se abandona también debido a la convicción de que acentuaba los desequilibrios macroeconómicos. En los momentos de recesión económica, la renta nacional crece a un ritmo menor o incluso disminuye. En estas condiciones el Estado ve recortada la cifra de ingresos y debe rebajar el gasto. Pero al disminuir el gasto del sector P la producción y la renta del país decrecen aún más, con lo que la depresión se acentúa. En cambio en los procesos inflacionistas, la recaudación crece aún más de lo que lo hacen los precios, el sector P puede gastar más y agrava el proceso inflacionista. Se afirma entonces que la regla del presupuesto equilibrado favorece una acción paralela del sector P a lo largo del ciclo económico, amplificando su inestabilidad. Por ello se asevera que tiene un efecto procíclico y que, como tal regla de conducta, debe ser abandonada.

En cuanto a la crisis de los PP políticos, se ha producido un reforzamiento de las competencias del ejecutivo en materia presupuestaria, como consecuencia del predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo. Pero este cambio no ha afectado excesivamente al principio de competencia, que mantiene la misma distribución clásica de funciones a la que se ha aludido anteriormente. El principio de universalidad todavía conserva su valor y vigencia.

El principio de unidad es uno de los que muestra más síntomas de erosión. La extensión y creciente complejidad de las tareas del sector P imposibilita la elaboración de un único documento que recoja y discipline, uniformemente, la enorme variedad de actividades gestionadas por el sector P. Puede defenderse que la presentación de gastos e ingresos se haga en documentos diversos, gobernados por principios distintos, que faciliten al legislativo el conocimiento preciso de la gestión pública.

El principio de especialidad ha sufrido transformaciones importantes. Su finalidad es controlar la acción del ejecutivo, imponiendo restricciones que le impidieran exceder la autorización recibida por el legislativo. Pero estas cautelas pugnan ahora con la necesaria flexibilidad en la gestión: se transfieren fondos de unas a otras partidas, se gasta por encima de lo presupuestado y se deja para el futuro un importante volumen de gastos. Hay menos vinculación del principio de especialidad en cuanto a capítulo, sección, partida, …

La quiebra de la anualidad del presupuesto se hace patente cuando se precisa realizar una obra pública cuya ejecución se extiende a varios años, pero cuyo coste total no puede valorarse y aprobarse antes de emprenderlas. Existen para este problema dos fórmulas presupuestarias:

- **Los créditos de compromiso** que significan que el gasto previsto se estima en un ejercicio presupuestario, el del año de comienzo de la ejecución de la obra. Este año se permite al G comprometer el gasto total, pero no pagarlo totalmente en el ejercicio. Los presupuestos sucesivos van incluyendo las cifras correspondientes a la fracción de obra que se realiza anualmente.
- **Las leyes de programa** se aprueban en el Parlamento con independencia de los presupuestos y autorizan la puesta en marcha de un programa de gastos que durante varios años financiará la obra correspondiente, atribuyendo los créditos de compromiso a cada ejercicio económico. Cada año la ley de presupuestos debe reflejar estos gastos, lo que encierra el peligro de que el Parlamento rechace la inclusión de una anualidad y se incumpla la ley programa.

Por último, el principio de publicidad tiene excepciones en el caso de los gastos diplomáticos, los de carácter militar o los denominados fondos reservados, si bien el control parlamentario es posible a través de la Comisión de Secretos Oficiales.

4.6. Las leyes de estabilidad presupuestaria: un cambio de orientación aprobadas en diciembre de 2001 suponen una vuelta a los principios clásicos. Las causas que explican el cambio de orientación son las siguientes:

- Insatisfacción sobre la justificación teórica de los déficit públicos como instrumento de la política económica,
- Facilidad con que los poderes públicos recurrían al déficit como un mecanismo de ilusión financiera; se financiaban los gastos sin exigir un mayor esfuerzo a los contribuyentes,
- Pérdida de credibilidad del documento presupuestario, con desviaciones importantes respecto de a las previsiones iniciales, y
- Los condicionamientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que imponía a la política presupuestaria nuevas pertenencia a la UE.

Se observaba una creciente confianza en las virtudes del equilibrio y rigor presupuestarios como condiciones ineludibles para el proceso de unificación monetaria de la UE.

Son dos leyes presupuestarias, la 1.ª ordinaria, y la 2.ª orgánica de complemento de la anterior. La segunda para poder disciplinar a las CCAA necesitaba de dicho rango. La novedad principal es la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria, una actualización del principio de equilibrio presupuestario.

Se recoge en el art. 3.2 de la Ley 18/2001 como la situación de equilibrio o superávit, calculado en términos de capacidad de financiación. Después la ley establece una serie de mecanismos a través de los que se garantiza el cumplimiento de este objetivo.

Los medios principales para conseguir el principio de estabilidad:

- Un escenario plurianual para el presupuesto anual, con la finalidad de realizar una previsión más adecuada de ingresos y gastos.
- A pesar de lo anterior, no pueden descartarse necesidades no previstas en la presión inicial. Pero en vez de créditos suplementarios y extraordinarios, con el consiguiente aumento del endeudamiento, se incluye en la Ley 18/1 en el presupuesto de gastos el Fondo de Leyes de Estabilidad Presupuestaria (2001)
- Contingencia, con un importe del 2% del total de gastos. Los créditos extraordinarios, los suplementos de créditos, las ampliaciones o incorporaciones de crédito se financian con cargo a este Fondo o si no fuera suficiente, reduciendo otras partidas de gasto.
- No se puede incrementar el Fondo de Contingencia de un ejercicio con la porción no utilizada del ejercicio anterior.

Si a pesar de dichas precauciones la AGE o la SS incurren en un déficit se debe presentar a las Cortes un plan económico financiero que permita corregir esa situación en un máximo de 3 ejercicios económicos. Si hay Entes de Dº público dependientes de la AGE, que incurren en pérdidas que afecten al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, deben elaborar un informe y, en su caso, un plan de saneamiento a medio plazo para corregir la situación.

En el supuesto de que la AGE liquide los PGE con superávit, este se dedicará a reducir el endeudamiento neto. Si es la SS quien se sitúa en superávit, se dedicará prioritariamente a la dotación del Fondo de Reserva de la SS, para garantizar su viabilidad futura.

Estas normas fueron criticadas:

- Los objetivos de estabilidad eran muy rígidos, exigiendo el equilibrio presupuestario cada año, lo que podía producir efectos indeseables en la estabilidad macroeconómica.
- Que no eran normas respetuosas con las CCAA.

Con el cambio de partido gobernante en 2004 se reformaron estas dos normas, buscando por un lado que el control sobre los objetivos de estabilidad de los entes regionales tengan un carácter más negociado y, por otro, flexibilizando la exigencia de equilibrio pretendiendo que se consiga para el conjunto del ciclo económico. Esta 2ª modificación plantea no pocos interrogantes, como por ejemplo determinar cuál es la duración de dicho ciclo.

4.7. Repaso: ¿mayor control o mayor eficacia?

Los principios inspiradores del presupuesto, y sus fases, estaban presididos por el control del ejecutivo por parte del legislativo, como máximo representante de la soberanía popular. Pero la única finalidad en la acción del sector P no es el control de la ejecución presupuestaria. Interesa garantizar que la intervención del Estado en la vida económica sea eficaz, pues esta exigencia tiene un claro respaldo constitucional. Por otra

parte los PGE son uno de los principales instrumentos de política económica de los que dispone el sector P, junto con la política fiscal, y las normas constitucionales demandan un papel activo de los poderes P en la consecución de los objetivos económicos.

Por lo tanto es necesario analizar el papel de los presupuestos:

- Si tienen capacidad para alcanzar sus objetivos con eficacia
- Si son un instrumento para resolver los problemas de estabilidad económica.

El enfoque liberal considera que los mecanismos de mercado son suficientes para alcanzar el pleno empleo por lo que no es necesaria una política activa que sólo puede generar inestabilidad y problemas de inflación. La regla de presupuesto equilibrado no puede empeorar el ciclo económico y es una garantía frente a los efectos indeseables del déficit público. La UE parece ir por el lado liberal, muy criticado por otros sectores.

El enfoque intervencionista considerará que los procesos de ajuste del mercado tienen importantes retrasos, y que el mercado dará lugar a ciclos económicos, donde el Estado realizará la defensa con una política presupuestaria activa; no es necesario el equilibrio presupuestario.

Tema 5 Los fallos del mercado y la intervención económica del Sector P.

5.1. Introducción En este tema se estudian distintos fallos del mercado y la labor del sector público para solucionarlos:

- **Bienes P puros.** Se trata de determinar las condiciones óptimas para su provisión. La clave no es que sean producidos por el sector P o el privado, sino cómo se financia su producción. En los bienes privados mediante un precio en el mercado, en el caso de bienes P, donde no hay mercado, mediante los impuestos. No importa si los bienes públicos son gestionados por empresas privadas, siempre que no sean susceptibles de su venta en el mercado.
- **Monopolios.** Es uno de los fallos del mercado. Las políticas de regulación de estas estructuras es propia de la visión intervencionista.
- **Efectos externos,** positivos o negativos, que afectan a la producción de un bien o servicio. El efecto externo es una consecuencia de la producción o consumo de un bien sobre la producción o consumo de otro, sin que el efecto sea transmitido a través de los precios. Un ejemplo es la contaminación ambiental.

5.2. Las condiciones de eficiencia en la provisión de bienes P puros En el análisis microeconómico clásico el mecanismo de mercado resuelve la cantidad y precio de un bien privado. Este óptimo de Pareto es el punto de equilibrio donde se cortan las curvas de oferta y de demanda.

En el caso de los bienes P (puros) no hay mercado, por lo que deben ser suministrados por el sector P. No obstante, podemos preguntarnos sobre las condiciones de eficiencia si se dispusiera de un mecanismo que cumpla las funciones del mercado. El estudio de estos mecanismos constituye el análisis de modelos teóricos de determinación de la cantidad óptima de bienes P.

Condiciones de eficiencia de un bien privado Se supone para simplificar que sólo hay 2 grupos de demandantes, que para la misma producción están dispuestos a pagar distintos precios. Pero la demanda total en el mercado es la suma de las demandas individuales, se obtiene sumando horizontalmente las demandas individuales. Confrontando la curva de demanda total con la de oferta se obtiene el punto E, que genera una cantidad y un precio. Como la oferta representa el coste marginal de producción, se cumple PE = CMg.

Este precio es el mismo para los dos demandantes, y determina en las curvas de demanda individuales cuál es la cantidad que desea adquirir cada uno de ellos, de manera la eficiencia económica para los bienes privados se obtiene de las ecuaciones:

$$CMg = PE = PA = PB \qquad QE = QA + QB$$

Es decir, el precio que paga cada consumidor es el mismo e igual al de equilibrio del mercado e igual al coste marginal. La cantidad de equilibrio es la suma de las cantidades demandadas, generalmente distintas para cada grupo de demandantes.

Condiciones de eficiencia de un bien P puro En este caso no es posible que A y B dispongan de cantidades distintas de un bien P puro, ya que, al no haber rivalidad de uso, las cantidades de uno y otro son las mismas.

La demanda total no se obtiene sumando las cantidades, sino que el precio total se obtienen sumando los precios que están dispuestos a pagar cada uno de los dos grupos.

De esta manera la demanda total de un bien P se obtiene sumando, para cantidad posible, los precios que están dispuestos a pagar los distintos demandantes. Dado que los precios están en el eje de ordenadas, la demanda de un bien público puro se obtiene sumando verticalmente las demandas individuales, para cada valor de la abscisa. Confrontando la curva de demanda total con la de oferta se obtiene el punto E, que genera una cantidad y un precio. Como la oferta representa el coste marginal de producción, se cumple PE = CMg.

Esta cantidad es la misma para los dos demandantes, y determina en las curvas de demanda individuales cuál es el precio que pagará cada uno de ellos, de manera la eficiencia económica para los bienes públicos puros se obtiene de las ecuaciones:

$$CMg = PE = PA + PB \qquad QE = QA = QB$$

Es decir, en el caso de bienes P puros, las condiciones de asignación se invierten con respecto a las estudiadas en el caso de los privados.

Este mecanismo hipotético plantea algunos problemas, como el de cómo determinar las preferencias de los consumidores (cuánto está dispuesto a pagar cada uno por el bien P), que es el problema más importante. Nótese que en el caso de bienes P no hay compras propiamente dichas.

Otra cuestión relevante es que el punto de equilibrio no significa necesariamente que la financiación de estos bienes P deba hacerse como sugieren las condiciones de eficiencia anteriores. Tal planteamiento supone adoptar una forma determinada de considerar la equidad en la financiación del sector P, en concreto aplicar el principio del beneficio, pero ello supone, implícitamente, renunciar a cualquier finalidad redistributiva en la acción estatal.

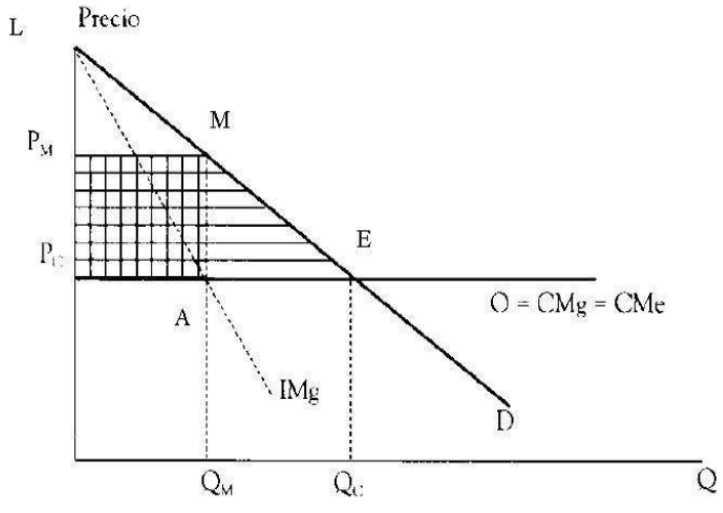
A señalar, por último, que los modelos de asignación más complejos como el de SAMUELSON, acaban generando condiciones de equilibrio muy similares a las que acabamos de explicar, partiendo de una situación de equilibrio general, en vez de utilizar el planteamiento de equilibrio parcial.

5.3. El monopolio y la competencia imperfecta. Las formas de regulación del monopolio La evaluación de los costes del monopolio exige comparar sus resultados con los de un mercado de competencia perfecta. En el mercado de competencia perfecta el equilibrio se alcanza donde la demanda iguala a la oferta, siendo la oferta el coste marginal de producción.

Comparación entre el monopolio y el mercado libre en el caso de que los costes de elaboración de los bienes sean iguales En los mercados de monopolio, sin embargo, la empresa elige la cantidad en la que el coste marginal CMg se iguala al ingreso marginal IMg. Esto determina la cantidad QM producida por el monopolista, y su precio de venta se determina por la curva de la demanda; el monopolista puede decidir la cantidad que ofrecerá al mercado, pero son los consumidores los que establecerán el precio máximo que pagarán por dicha cantidad. En las formas de competencia imperfecta, como el oligopolio, la cuestión clave es evitar que las distintas empresas alcancen, mediante un acuerdo, los resultados del monopolio.

En el caso de competencia perfecta el equilibrio es el punto E. El precio y la cantidad vendrían dados por QC y PC. El excedente obtenido por el consumidor es el triángulo {E, PC, L}.

Figura 5.7. Comparación entre competencia perfecta y monopolio



En el caso de monopolio, si éste tuviera los mismos costes que las empresas de competencia perfecta, entonces el monopolista elegirá una cantidad QM que se corta con la curva de ingreso marginal IMg en el punto A, y con la curva de demanda en el punto M, dando lugar a un precio de venta PM. El consumidor ve reducido su excedente al triángulo {M, PM, L}.

De esta manera el consumidor sufre una pérdida de excedente que viene representado por el área del trapecio diferencia entre los 2

triángulos anteriores {E, PC, PM, M}. Pero no toda esa pérdida de excedente es para el consumidor un coste social.

En efecto, el área del trapecio puede dividirse en dos zonas:

- El rectángulo {A, PC, PM, M}, de área QM · (PM – PC), esta área, que se puede poner también como QM · (PM – CMe) son los beneficios del empresario (= precio de venta – precio de fabricación, multiplicado por cantidad de bienes vendidos). Este rectángulo es una pérdida de excedente del consumidor, que se convierte en beneficios del empresario. No es propiamente un coste social, lo que gana el empresario es lo que ha perdido el consumidor, es una simple distribución; las gallinas que salen, por las que van entrando.
- El triángulo {A, E, M}, de área (QC – QM) · (PM – PC)/2 si es una pérdida de excedente para el consumidor, que no se apropia el monopolista, y por los tanto si es un coste social.

<u>Comparación entre el monopolio y el mercado libre en el caso de que los costes de elaboración de los bienes sean menores para el monopolista</u>

Lo normal es que si el monopolista es una empresa de mayor tamaño, por economía de escala, podrá fabricar sus productos a menor precio, lo que puede beneficiar a la sociedad, bien porque se venda a un precio menor, o porque el empresario obtiene mayores beneficios. En la figura 5.8 el coste marginal para el caso de competencia perfecta CMgcp es mayor que el coste marginal para el monopolista CMgM.

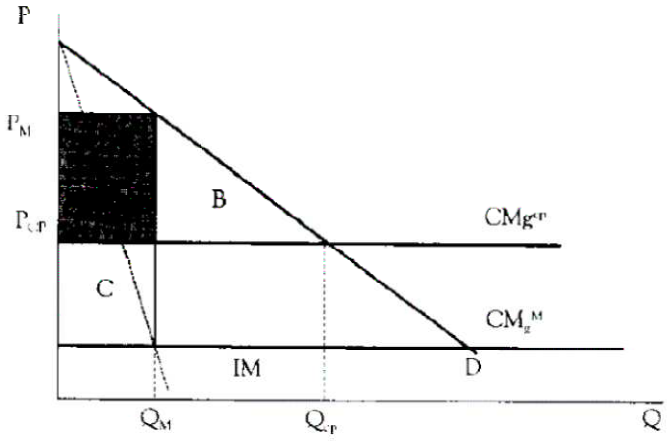
Entonces el beneficio para el monopolista son los rectángulos A (el rectángulo negro) y C. Pero la pérdida de excedente para el consumidor es el trapecio formado por las áreas A y B. Se pueden distinguir tres áreas distintas:

· El área A (rectángulo negro) es beneficio del monopolio, a costa de una pérdida de excedente para el consumidor. No es una cuestión de eficiencia, sino de distribución de renta. El área es QM · (PM – PCP).

· El triángulo B es la pérdida de excedente del consumidor, que no se apropia el empresario; un coste de bienes para la sociedad. El área (QCP – QM) · (PM – PCP)/2.

· El rectángulo C son beneficios para el empresario obtenidos por su capacidad para reducir los costes con respecto a los de la industria perfecta. Son una ganancia para la sociedad. El área QM · (CMgcp – CMgM).

Figura 5.8. Comparación entre monopolio y competencia con costes distintos



El monopolio resultará eficiente si la ganancia pura excede a la pérdida de bienestar, es decir, si el área del triángulo B es menos que el área del rectángulo C: área {A} < área {C} (QCP – QM) · (PM – PCP)/2 < QM · (CMgcp – CMgM)

En aquellos otros casos en los que el monopolio sea ineficiente, puede justificarse la intervención pública, que puede adoptar formas muy diversas, entre las que se encuentran:

- La no intervención
- La legislación antitrust
- El establecimiento de impuestos
- La fijación de un límite a los beneficios.

5.3.1. No intervención En este enfoque se defiende que el sector P deje tranquilo al empresario. Si el empresario obtiene grandes beneficios, atraerá competidores al sector, y el monopolio pasará a ser un mercado competitivo. Así ha pasado con muchos sectores, por ejemplo, con las “xerocopias”.

Una variante de esta postura es la tª de los mercados disputables. Basta con que el monopolista se vea amenazado por posible competencia, para que tienda a bajar los precios. Es el caso de un monopolista que suministra el bien en virtud de una concesión admin. Al renovar la concesión, la perderá si no mantiene los precios bajos. Así se mantienen los excedentes para el consumidor.

5.3.2. La legislación antitrust Esta alternativa tiene sus orígenes en dos tipos de leyes de los EE UU:

· La Sherman Act que prohíbe los monopolios y los abusos de una posición monopolista. Después se matizó, enseguida, por la rule of reason, que defiende que la prohibición sólo debe aplicarse a monopolios que no sean eficientes y que no estén justificados. Pero la prohibición de prácticas abusivas (discriminación de precios,) ha tenido continuidad y se encuentra en la legislación mercantil de los países occidentales.

· La Clayton Act y la Federal Trade Commisión Act que pretenden evitar la formación de monopolios a partir de acuerdos o fusión de empresas distintas. En el caso de acuerdos se trata de impedir la formación de un cártel o la fijación conjunta de precios, el reparto de los mercados en áreas geográficas servidas de forma exclusiva por un único empresario, etc. (¿Quién ve aquí el funcionamiento del sector energético español?). En el caso de fusiones, estas se someten a una evaluación por el sector P de las consecuencias de dicha unión sobre el grado de competencia del mercado.

5.3.3. El establecimiento de impuestos Se deja al monopolista que disfrute de su posición de dominio en el mercado, sometiéndole a un impuesto que permite al sector P apropiarse de sus beneficios. De este modo el excedente del consumidor que había obtenido el empresario podría serle devuelto, en teoría, a través de la acción del Estado.

Esta solución explica que algunos impuestos se hayan denominado monopolios fiscales y está en el nombre de algunas empresas privadas que gestionaban el monopolio de algunos productos (p.e., CAMPSA).

5.3.4. Fijación de un límite a los beneficios Consiste en dejar operar libremente al empresario, indicándole que su cifra de beneficios no puede exceder un determinado límite; incentivando que el empresario no marque precios excesivamente altos para no superar el límite fijado a los beneficios. Habitualmente se limita la relación entre beneficios y capital obtenido por el empresario. Es decir, los beneficios son el conjunto de ventas, menos los costes de capital, menos los costes de personal. El problema que se plantea es el denominado efecto Averch-Johnson, que tiene en realidad dos manifestaciones:

- Una tendencia al despilfarro, para aumentar los gastos totales y rebajar los beneficios. Los gastos suelen beneficiar a la alta dirección de la empresa.
- El empleo de capital, en vez de trabajo, ya que el aumento del capital reduce el numerador, mientras que aumenta el denominador.

5.4. Los efectos externos y sus posibles soluciones Cuando existe un efecto externo negativo, causado por la producción de un bien, el libre funcionamiento del mercado determina una cantidad producida mayor de la que sería óptima desde un punto de vista social.

La demanda representa la valoración por los consumidores del producto que se vende, mientras que la oferta representa el coste marginal de producir distintas cantidades de producto. La curva de oferta refleja los costes privados.

Pero desde el punto de vista social, si la producción del bien genera daños al medio ambiente, por ejemplo, entonces los costes para la sociedad son mayores y a la curva de oferta hay que añadirle los daños.

Luego en el caso de factores externos negativos, el libre juego del mercado genera una producción de bienes superior a la que sería óptima, aunque a un precio menor. Las soluciones que se han previsto inciden sobre la reducción de la cantidad vendida en el mercado o en el aumento del precio del bien.

5.4.1. La responsabilidad extracontractual Una solución es la ofrecida por el art. 1902 CC; el empresario que cause un daño a un 3º se vería obligado a compensarle económicamente. El problema se resuelve fácilmente, al tener que pagar por los daños el empresario añadirá un coste privado más las indemnizaciones por responsabilidad extracontractual. Técnicamente se dice que el efecto externo se internaliza.

Además de una solución eficiente al problema se puede defender desde el punto de vista de la equidad, pues el perjudicado recibe una compensación del causante del perjuicio.

El planteamiento del CC tiene una formulación económica que se conoce como el *Teorema de Coase*, que puede enunciarse del siguiente modo:

Con dº de propiedad bien definidos, y en ausencia de costes de transacción, el problema de los efectos externos puede resolverse por acuerdo entre las partes.

Esta solución es eficiente y, además, independiente de quién sea el titular de los dº de propiedad. El contenido de este teorema puede no resultar demasiado obvio, por lo que se ilustra con un ejemplo:

El dueño de una fabrica E realiza un vertido contaminante a un río, dañando la piscifactoría de P. E puede convencer a P de que se vea perjudicado si con sus beneficios paga las pérdidas de P, siempre que el beneficio marginal de la nueva producción supere las pérdidas marginales de P.

A pesar de lo expuesto, la solución civil al problema de los efectos externos tropieza con algunas dificultades entre las que se pueden destacar:

- Es necesaria una correcta definición de los dº de propiedad; debe quedar claro quién tiene el uso prioritario sobre el medio ambiente. Por ejemplo, los niveles de inmisión de sustancias contaminantes en el río.
- Aunque la solución sea la misma, con independencia de a quién se atribuyan los dº de propiedad, el resultado no es el mismo para los 2 agentes implicados en el proceso. No es lo mismo "el que contamina, paga", que "el que no contamina, cobra".

El enfoque civilista es más adecuado cuando el nº de personas afectadas por la presencia de los efectos externos es razonablemente limitado, permitiendo el acuerdo entre beneficiados y perjudicados. Cuando los perjudicados son muchos, las posibilidades de acuerdo son muy limitadas, y la eventual resolución judicial no satisfará las pretensiones de todos ellos, pues el proceso será largo y costoso para la sociedad.

5.4.2. La regulación P En esta opción se recurre al Dº Ad, que regula las actividades nocivas, insalubres o peligrosas. El sector P establece un límite máximo a la emisión de agentes contaminantes por parte del empresario, de modo que si la empresa los supera se verá sometida a una sanción adtiva.

Pero la regulación adva tropieza con algunas dificultades como:

- Necesidad de un conocimiento muy profundo de las relaciones y la exigencia de una normativa muy detallada y prolija, de difícil aplicación. Además esta normativa se debe adaptar cada vez que se modifican las "mejores técnicas disponibles", que permiten el establecimiento de funciones g, uniformemente inferiores a las anteriores f, aumentando la producción.
- La imposición de sanciones adtivas en caso de incumplimiento puede exigir un coste considerable en términos de proceso cont-adtivo.

Si el empresario estima poco probable que recaiga una sanción o si el importe de ésta es muy inferior al coste de emplear una tecnología más limpia, el sistema resulta muy poco eficaz.

5.4.3. El establecimiento de impuestos (o subvenciones) Otra solución es la imposición de impuestos sobre las empresas que contaminan, las denominadas ecotasas, o la concesión de subvenciones a quienes incorporen tecnologías más limpias en sus procesos de producción.

Establecimiento de impuestos Si el empresario causa un daño a la sociedad a través de vertidos de contaminantes es razonable que compense dichos daños con el pago de un impuesto. Esto es una clara atribución de dº de propiedad, los ciudadanos tienen dº a gozar de un medio ambiente limpio y quien vulnere dicho principio debe pagar por ello ("quien contamina paga"). En cuanto a la eficacia del sistema, hay consideraciones:

- El empresario puede considerar los impuestos como un coste más de producción, funcionando de forma parecida a la responsabilidad extracontractual. Pueden ser internalizados por el empresario.
- Las ecotasas son adecuadas cuando la solución civilista es poco eficaz; cuando el nº de afectados es muy grande y no es posible un acuerdo entre las partes.
- Las ecotasas no son equitativas, en comparación con la solución del art. 1902 CC, ya que no se puede asegurar que el perjudicado sea quien reciba los beneficios del impuesto, en vez del "sector público".
- Cabe preguntarse además si el propio sector P no usará dichos impuestos para financiar actividades que causen mayores daños todavía al medio ambiente. Una solución a este problema es que los impuestos sean finalistas, que se dediquen íntegramente a la solución de problemas medioambientales (con las dificultades de que tiene la vinculación de ingresos P a finalidades concretas).

Subvenciones a las tecnologías más limpias Es la regla inversa al establecimiento de impuestos. El sector P ofrece una subvención al causante del daño para incentivar los costes de sustitución por técnicas más limpias.

Este sistema tiene algunos inconvenientes:

- Atribuye al empresario el dº a contaminar, de modo que la sociedad debe pagar para evitar el daño. Este elemento debe tenerse en cuenta para evaluar la equidad del sistema propuesto.
- Al subvencionar la actividad contaminante se están reduciendo los costes de producción, aumentando la cantidad producida. Puede resultar que al final, aun con una técnica menos contaminante, se incremente el volumen de vertidos al medio ambiente.

5.4.4. Los permisos (de emisión) Una alternativa innovadora en esta materia es la creación de mercados de emisión o de licencias transferibles. El fundamento es, como en el caso de las ecotasas, el empresario no tiene dº a contaminar, si lo hace debe comprar un permiso. Pero el mercado de emisiones permite una flexibilidad mucho mayor, facilitando el uso simultáneo de mecanismos analizados anteriormente. El más conocido es el mercado de emisiones de gases de efecto invernadero.

El objetivo del sector P es limitar el volumen de emisión de gases o residuos contaminantes, hasta una cantidad máxima que se estima compatible con la sostenibilidad del medio ambiente. El máximo no depende de la cantidad emitida por un empresario, sino por el conjunto de actividades que emiten (en todo el planeta en el caso del CO2). Además se puede ver mitigado por la realización de actividades que realizan una función de mitigación del problema como puede ser el fomento de los bosques.

Así las empresas más contaminantes pueden comprar "dº de emisión" en el mercado, y las menos contaminantes pueden ofrecerlos. Se puede llegar a acuerdos ventajosos, limitando el conjunto de emisiones al valor sostenible. El valor de compra hará que el empresario se plantee si comprar dº de emisión o cambiar a tecnologías más limpias (de manera parecida a como se hacía con las subvenciones, pero sin coste para el contribuyente). Pueden obtenerse también dº de emisión si el empresario invierte en la creación o mantenimiento de masas arboladas que mitiguen el efecto de las emisiones. Esto, además, favorecerá el mantenimiento de dichos bosques contribuyendo, como efecto secundario, a limitar la desforestación.

Tema 6 bienes preferentes y la redistribución de la renta

6.1. Introducción La sociedad considera que determinados bienes deben ser accesibles a todas las personas o que debe haber un mínimo nivel de renta para todos. Son actuaciones relacionadas con funciones sociales que constituyen la esencia del Estado de Bienestar. No obstante en este tema no se cubren todos los bienes preferentes como son la vivienda. Hay otros bienes (o males) cuya distribución o venta se considera ilícita. Son los bienes prohibidos.

6.2. Los bienes preferentes y los bienes prohibidos En ambos casos hay un juicio de valor previo emitido por la sociedad, de manera que se justifica la intervención del sector P:

- **Bienes preferentes.** Deben ser accesibles a todos, independientemente de los recursos de que dispongan. Sanidad, enseñanza, vivienda, ...
- **Bienes prohibidos**. De consumo, distribución o venta prohibidos o muy restringidos. Drogas (pero se pueden usar en los hospitales), explosivos (pero tienen aplicación en minas), armas (ejercitos y cuerpos de seguridad).

En cuanto a las intervenciones del sector P,reseñar:

1. Nótese que determinados bienes preferentes son impuestos sobre la voluntad de los particulares. ¿Qué circunstancias justifican que el dº a la educación es un valor superior que la libertad individual de elegir la no enseñanza?
2. La percepción social de que determinados servicios son esenciales a la dignidad del hombre y que su acceso no debe verse privado por la carencia o insuficiencia de medios económicos no se acompaña de una reflexión sobre las condiciones en que estos servicios se suministran o de si responden a una finalidad distributiva.
3. En el caso de prohibición de drogas puede haber dos planteamientos. El de STUART MILL, que dijo que las decisiones de un ser humano racional tan sólo le competen a él como individuo, sean perjudiciales o no. Por otra parte el consumo de bienes prohibidos suele afectar no sólo a quién los consume, sino al conjunto de la sociedad.

6.3. El dº a la salud y a la sanidad Las prestaciones sanitarias que ofrece el sector público se puede justificar de dos maneras:

- Es un servicio que genera efectos externos positivos, por lo que el mercado no alcanzaría la solución óptima.
- Contiene elementos de carácter redistributivo, nadie se ve desprovisto de las mismas por falta de medios económicos.

Es un bien preferente en el que haremos caso de dos aspectos:

1. ¿Qué problemas plantea la prestación gratuita? ¿Deben ser gratuitas todas las prestaciones sanitarias?
2. ¿Debe prestarse en centros públicos o privados? ¿Cómo debe ser la gestión de la salud en unos y otros?

6.3.1. Los efectos de la prestación gratuita de los servicios sanitarios Aceptando la hipótesis de que los servicios de salud se prestan gratuitamente, por motivos distributivos o por la presencia de efectos externos, se extraen las siguientes conclusiones, que deben permitir un replanteo sobre las funciones del sector público en sanidad:

1. En el gasto sanitario de carácter preventivo, la presencia de externalidades es decisiva, estas prestaciones deben ser gratuitas; incluso obligatorias. Por ejemplo, las campañas de vacunación obligatoria o el tratamiento de enfermedades muy contagiosas.
2. Si la finalidad es redistributiva, es difícil de justificar la gratuidad del mismo para todos los usuarios, y para todas las contingencias médicas:
   - No se trata de que el servicio se preste indiscriminadamente a todos los integrantes de la sociedad
   - Las prestaciones que no resuelven problemas graves de salud no están cumpliendo la finalidad distributiva teóricamente atribuida a esta actividad pública.

La propia prestación de este tipo de servicios genera una serie de efectos que tienden a aumentar el gasto sanitario. Los efectos más relevantes son:

1. El hecho de tener garantizada la asistencia, aunque no se disponga de recursos, impide que el sujeto adopte toda la diligencia debida a preservar su estado de salud. Este es el problema del riesgo moral, que es la situación en la que la probabilidad de que suceda un acontecimiento que depende del comportamiento del sujeto. En la mayor parte de los casos se confía el estimulo de las conductas preventivas a la realización de campañas informativas o estableciendo impuestos elevados sobre los productos cuyo consumo puede generar problemas médicos.
2. La entrega gratuita de medicamentos a determinados grupos sociales genera algún problema añadido. Este es el caso de la subvención total o parcial de medicamentos para distintos tipos de enfermos (pensionistas, resto). Esto da lugar a un crecimiento del gasto por encima de lo normal, que se puede reducir con el denominado ticket moderador (a veces copago) en las recetas de cualquier fármaco para cualquier colectivo.
3. La presencia de información asimétrica en la relación médico-paciente, también da lugar a sobrecostes, ya que el paciente puede demandar una serie excesiva de pruebas médicas, que tendrán un beneficio marginal pequeño en términos de diagnóstico. El médico tampoco tendrá problemas en encargar todas las pruebas, no sólo para diagnosticar mejor, sino para aumentar su prestigio, y para “curarse en salud”.

6.3.2. Centros públicos y centros privados La gratuidad de la prestación no implica necesariamente que tenga que se en centros P; lo mismo pasa con la educación. En el caso sanitario es conveniente resaltar las siguientes circunstancias específicas:

1. La atención primaria puede ser más fácilmente descentralizada, mientras que la atención especializada, por economía de escala, se presta mejor en complejos hospitalarios.
2. La gestión pública de los centros sanitarios, de acuerdo con el modelo de NISKANEN, hace que, en este caso particular, la diferencia de información entre el financiador, y el centro de gasto, se ve acrecentada. El financiador sólo quiere ver los resultados tangibles, nº de pacientes tratados con éxito, reducción de los días de las listas de espera. En los centros privados se miraría, además, a la cuenta de resultados.
3. Si los centros privados no tuvieran la obligación de atender a todos los usuarios sin restricciones, se podría dar el caso de que sólo admitan a los pacientes más rentables.
4. Los intentos de mejorar las prestaciones sanitarias cambiando los procedimientos de gestión han tenido resultados modestos. Ejemplos:

- Si se ponen jornadas de tarde, incentivadas económicamente, se puede producir un desplazamiento de los pacientes de la mañana a la tarde

- La participación de los médicos en los beneficios de una mejor gestión, tuvo resultados iniciales buenos, pero incremento el gasto sanitario. El problema es que los médicos se apropiaban, en términos de reputación y de incremento de la clientela propia, de los beneficios.

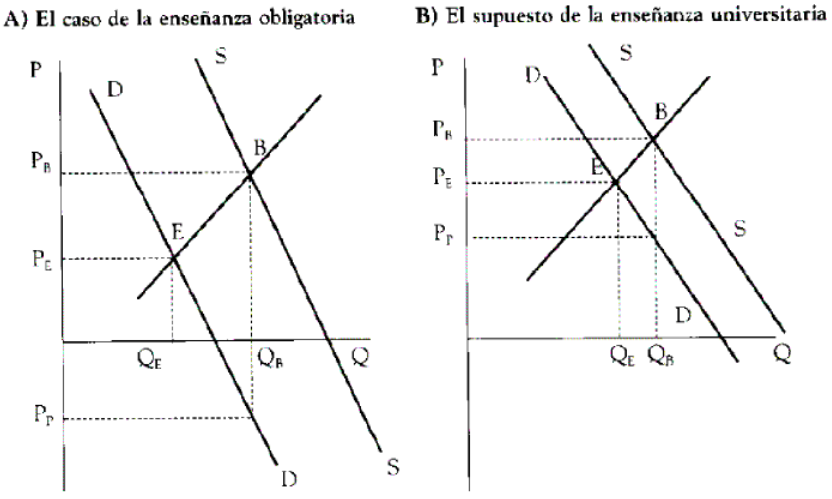
6.4. Estudio de la educación Se cubren 2 tipos de cuestiones:

- La justificación de la intervención del sector P. La intervención podría quedar restringida a aquellos que carecen de rentas, para ser realmente redistributivo de rentas. Si el análisis hace hincapié en las externalidades, la gratuidad para todos queda ligada a la existencia de dichos factores externos.
- Las distintas formas de intervención del Estado.

6.4.1. Justificación de la intervención P Los siguientes argumentos explican por qué la educación es un bien preferente.

1. Es un mecanismo de redistribución de la renta. La capacidad de obtener ingresos en el mercado de trabajo depende, en muchos casos, de la formación, de lo que se denomina capital humano. Si fuera accesible a quienes tienen medios económicos solamente, las capas más desfavorecidas de la sociedad estarán condenadas a permanecer siempre con un bajo nivel de ingresos.
2. Se obtienen efectos externos positivos. La educación, en sus niveles básicos no sólo beneficia a quien la recibe sino al conjunto de la sociedad; una sociedad más educada y tolerante, la posibilidad misma de la democracia, la mayor capacidad de desarrollo con una mano de obra más preparada.
3. La presencia de información asimétrica en el mercado laboral. El empresario que va a contratar a un trabajador desconoce cuál es su productividad antes de su incorporación. Los títulos académicos permiten hacerse una idea de qué se puede esperar. Son una señal en la terminología de SPENCE, de la capacidad del trabajador, por lo tanto el sector P debe controlar el contenido de dichos títulos.
4. La Admón por lo tanto se reserva una serie de competencias en materia de regulación y homologación de los títulos. El proceso educativo genera beneficios individualizables de los que se apropia el sujeto que usa el servicio. Las políticas educativas deben ser diferentes de acuerdo con el nivel de enseñanza; la financiación P tiene más sentido en niveles educativos donde el beneficio es más para el conjunto de la sociedad, y menos donde los beneficios son claramente individualizables.
   En la figura 6.1 se muestra la situación de la enseñanza básica, donde los elementos redistributivos o de externalidad positiva son muy acusados (gran discrepancia entre la demanda D, que refleja los beneficios individuales de quienes reciben los conocimientos y la línea S que representa además los beneficios sociales. En el caso de la enseñanza universitaria la diferencia entre ambas líneas no es tan acusada.
   En el caso de la enseñanza obligatoria el mercado libre fijaría un precio de equilibrio en el punto E, donde los beneficios individuales se igualan con el coste marginal de proveer la educación. Si se tienen en cuenta los beneficios sociales, para el conjunto del país, se tendrá un óptimo en el punto B, con mayor cantidad y mayor precio. En dicho punto B el sector público debe garantizar a los oferentes el precio PB, superior, y que el precio que tienen que pagar los usuarios sea PP, que puede ser negativo (representa que para ellos podría ser más económico incorporar a los niños al mercado de trabajo). Por lo tanto sería incluso necesario, no sólo que la enseñanza obligatoria sea gratuita, sino que los usuarios reciban un precio compensatorio.
   En la enseñanza universitaria, los beneficios sociales son mucho menos importantes, más apropiables por el estudiante. Aquí sería más defendible que el coste recaiga sobre los beneficiarios del mismo, garantizando el acceso gratuito (o becado) sólo a aquellas personas que no dispongan de medios suficientes.

Figura 6.1. Efectos externos de la educación, precios óptimos y tasas:



6.4.2. Principales políticas en materia de educación Resumiendo, se pueden distinguir 4 tipos de posibilidades de intervención en esta materia:

a) Centros públicos Supone que los centros son de titularidad del Estado o de la Admón correspondiente. Sus defensores señalan las siguientes ventajas:

1. Mayores posibilidades de redistribución en el proceso de enseñanza.
2. Mejor control de la calidad del servicio, más homogeneidad; la Admón puede fácilmente comprobar que las instalaciones y medios de cada centro son similares, sin que en las zonas menos desarrolladas los centros sean de peor calidad.
3. Se podría garantizar una mayor homogeneidad de las exigencia para la obtención de los títulos, sin posibilidad de "comprar" los títulos en centros privados.

Pero también se han señalado una serie de inconvenientes:

1. La experiencia muestra que la enseñanza en los centros P es muy heterogénea, así como la calidad de las instalaciones y medios.
2. El comportamiento del sector P, con los inconvenientes que se estudiaron en el tema 3. Masificación de enseñanza en los centros, dificultades para medir calidad de los docentes, incentivo a abusar del servicio al ser gratuito.
3. El carácter monopolista frenaría la capacidad de innovación pedagógica o de contenido, frente a lo que haría el mercado libre. La presencia de centros privados en competencia con los P, es un incentivo para que éstos mejoren la calidad de la enseñanza, con el riesgo de perder alumnado.

b) Centros privados concertados En este sistema coexisten centros P, recibiendo los concertados financiación P para cubrir los niveles de enseñanza obligatoria y gratuita.

A cambio de la financiación el centro concertado se obliga a cumplir las normas de organización interna del centro (como p.e., la participación de los padres en el Consejo Escolar) o en cuanto al proceso de selección del alumnado, en el que intervienen consideraciones de carácter geográfico.

Al margen de las ventajas e inconvenientes que se deducen, respecto de los centros p, se puede considerar además:

1. El centro privado tiene criterios de rentabilidad, como empresa privada que es. No es posible garantizar el acceso a todos a la enseñanza si no hay centros P que complementen la oferta privada, pues hay zonas donde no es rentable un colegio privado (concertado).
2. La existencia de un sistema P coexistente se defiende para evitar que el sector privado engañe a los responsables educativos, solicitando una subvención superior a la necesaria.
3. El sistema de concierto ha sido criticado por imponer restricciones no siempre relacionadas con la garantía de calidad en el servicio prestado, que se relacionan con un determinado modelo de gestión o con la aceptación de criterios específicos para la admisión de alumnos (p.e., el ideario del centro).
4. Los conciertos se negocian periódicamente, lo que introduce elementos de incertidumbre que pueden hacer que el empresario renuncie al sistema. El sector P se vería obligado a construir nuevos centros para garantizar la enseñanza gratuita, lo que puede resultar más costoso.

c) El sistema de cheque escolar Con este sistema el sector P financia directamente a las familias, entregando unos fondos que pueden emplearse sólo para pagar la enseñanza, por lo que usa el nombre de cheque escolar.

El cheque es muy flexible: se puede graduar según el nivel de renta, puede ser usado en centros P o para satisfacer parte del coste de la matrícula en un centro privado.

El cheque da la máxima libertad a las familias para decidir la enseñanza que recibirán sus hijos. Se dice también que establece un sistema de competencia de centros para captar el máximo de alumnos, mejorando el nivel de enseñanza.

Entre las desventajas se cita que este sistema no garantiza la integración de los distintos grupos sociales o raciales, pues determinados centros privados podrían ser exclusivos. También tiene en contra que algunos centros podrían garantizar un alto nivel de aprobados o elevando artificialmente las notas. Por lo tanto este sistema suele ser completado con mecanismos externos de evaluación.

d) Créditos avalados por el sector P Utilizado especialmente en la enseñanza universitaria donde se supone que el alumno tendrá después ingresos superiores; el que se beneficia debe pagar el servicio y, en el

caso de que no disponga de fondos, podrá acordar un préstamo a bajo interés, avalado por el sector P. Una vez que encuentre un trabajo podrá devolver el crédito percibido.

Parece eficiente, pero tiene dos inconvenientes:

1. El peticionario del préstamo puede pensar que sus posibilidades de encontrar un trabajo posterior son escasas. Por lo tanto, sin otra ayuda, no se atreverá a involucrarse en este tipo de operaciones.
2. Si el Estado avala el capital y los intereses de los créditos de todos los estudiantes que lo soliciten se verá obligado a poner límites en la cuantía o en las condiciones, porque en caso contrario el gasto puede ser excesivo.

6.5. El papel del Sector P en la redistribución: justificación y medios

6.5.1. La justificación teórica del proceso redistributivo Las perspectivas de los economistas son muy variadas. Las más relevantes son las de Suart Mill, Nozick y Rawls.

Planteamiento de STUART MILL Parte de las observaciones de las enormes diferencias sociales de la Inglaterra del XIX. Estas desigualdades, inaceptables moralmente, le llevan a afirmar que si se trata de elegir entre dicho sistema y el comunismo, las deficiencias de éste último no harían inclinar la balanza.

La argumentación de Mill se basa en las nociones de utilidad total y de utilidad marginal. Quien obtiene ingresos observa aumentar su satisfacción pero a un ritmo cada vez más lento; en términos de utilidad el valor total es creciente, pero el marginal decreciente. Si se realiza una redistribución de renta se puede conseguir un aumento del nivel de bienestar para el conjunto de la sociedad. Como llevado al límite el razonamiento anterior el nivel máximo de satisfacción total se alcanza cuando todos los individuos tienen el mismo nivel de renta, al haberse agotado las posibilidades de ganancia del bienestar colectivo, Mill afirmó que su planteamiento era revolucionario.

Planteamiento de NOZICK Niega al sector P cualquier prerrogativa para privar a unos ciudadanos de sus rentas para entregárselas a otros. El monopolio de la violencia, nacido para salvaguardar los dº de propiedad de los ciudadanos de la voluntad de los ciudadanos, sólo puede actuar cuando mejore la situación de algún miembro de la colectividad sin empeorar la de ningún otro. La intervención P debe limitarse a los casos en los que se obtenga un consenso unánime, sin posibilidades de redistribución en el caso de que posiciones iniciales que sean óptimos en el sentido de Pareto, es decir cuando no se puede mejorar la situación de un individuo sin empeorar la de otro.

Planteamiento de RAWLS es imposible desvincular las actitudes sobre la redistribución de las posiciones iniciales de renta de cada uno de los individuos. Si se exige una votación unánime para llevar a cabo el reparto, habrá un veto por quienes tienen un nivel elevado de ingresos. Si basta el voto mayoritario, los sistemas electorales garantizarán que se lleve a cabo la redistribución.

Rawls, plantea el problema, como si pudiera suscitarse antes de conocer cuál será nuestra posición en la sociedad. Si preguntamos a los distintos individuos que regla de distribución aceptarían, antes de conocer su futuro, o como dice el propio autor bajo el velo de la ignorancia. En dichas circunstancias, ninguno puede excluir que le corresponda ocupar la peor posición posible en la escala social o económica y propondrá, en su propio interés, que se ayude al máximo a quién se encuentre en la peor situación. A esta propuesta, que todos aceptarían unánimemente se le denomina criterio maximin. Este acuerdo unánime no procede del altruismo o solidaridad, es una simple consecuencia de la búsqueda del propio interés individual.

6.5.2. El debate sobre los mecanismos de redistribución va más allá de la justificación ética de la actividad P, para alcanzar sobre los medios a emplear por el poder político para alcanzar dichos objetivos. Se trata de ver si la redistribución se realiza en especie, permitiendo a todos alcanzar un nivel mínimo de productos esenciales (alimentación, educación, sanidad o vivienda), o si debe hacerse a través de ingresos compensatorios.

La opción de redistribución en especie defendida entre otros por JAMES TOBIN, economista de Yale, consiste en que mediante la entrega de determinados bienes y servicios el sector P garantiza que el ciudadano obtenga dichos elementos esenciales. La distribución de dinero puede conducir a un gasto en productos distintos, con lo que el objetivo puede no alcanzarse.

La opción de redistribución mediante mecanismos monetarios defendida entre otros por MILTON FRIEDMAN, permite una mayor elección por parte del individuo, que es el mejor juez de sus propios

intereses. El pago en especie es la desconfianza del sector P en la libertad individual; el Estado de Bienestar es un modelo paternalista.

No es fácil optar por uno u otro modelo:

- La entrega de dinero es más eficiente en cuanto a capacidad de elección y menos proclive a generar fraude.
- Pero puede ser que el perceptor carezca de información suficiente, no alcanzando la solución óptima. Por ejemplo puede ser que su formación no sea suficiente, aunque tome sus decisiones con total libertad.
- Si las ayudas van dedicadas a los menores o dependientes de quien recibe el dinero puede darse el caso de que no las aplique a la satisfacción de las necesidades de éstos.

En los Estados de Bienestar modernos coexisten ambos métodos de redistribución. Por una parte hay bienes preferentes que se "abonan" en especie como la educación o la sanidad; otros, como la enseñanza superior pueden ser remunerados mediante subvenciones.

6.6. Los salarios de inserción social y el impuesto negativo sobre la renta

Salarios de inserción social Este procedimiento tiene el grave inconveniente de la trampa de la pobreza.

Puede darse el caso de que no tenga interés en aceptar un incremento de su renta R del trabajo, ya que acabará recibiendo lo mismo, al descontarle la cantidad (Salario) a recibir. Se pierde, por lo tanto el incentivo para la inserción en el mercado de trabajo, mientras que el nuevo ingreso sea inferior al mínimo preestablecido. El mismo argumento se ha utilizado para criticar las propuestas de un salario público a favor de las amas de casa que se dedican al trabajo doméstico.

Impuesto negativo sobre la renta soluciona el problema de la trampa de la pobreza. Se establece un impuesto proporcional de tasa i, pero con una renta mínima Rmin, de forma que el ciudadano que tiene una renta R tiene que pagar:

$$T = (R - Rmin) \cdot i$$

El ciudadano paga cuando su renta es superior al mínimo (R > Rmin). En otro caso el particular recibe una paga dada por la misma fórmula. De esta manera la compensación es proporcional a la diferencia entre la renta y su valor mínimo.

No obstante, un inconveniente del impuesto negativo es que no se garantiza un nivel de ayuda tan elevado a las personas más necesitadas. Si se sube la tasa i los ciudadanos considerarán la tasa excesiva. Tocar el valor Rmin, tampoco arregla el problema. Por eso parece que ningún país a llevado a la práctica este segundo método.

6.7. Los programas de SS

La SS representa una parte muy importante de la participación del Estado en la actividad económica:

- ¿se pueden justificar sus programas?
- ¿qué formas puede adoptar un régimen P de seguros sociales?
- ¿cuáles son los efectos negativos del sistema actual?

6.7.1. Justificación de los programas P de Seguridad Social

El enfoque liberal no justifica la intervención estatal en este sector.

Teóricamente los particulares pueden contratar una compañía de seguros privada, seguros de desempleo, de incapacidad laboral, etc. El problema del paro se vería resuelto dando mayor libertad al mercado de trabajo. El sistema de pensiones puede ser resuelto mediante los fondos de pensiones, que, por otra parte ya existen como complemento a las pensiones públicas.

El enfoque intervencionista, por otra parte, se defiende la intervención pública, por las siguientes razones:

- **Las compañías privadas** solo asegurarían los trabajadores con poco riesgo de quedar en paro, o exigirían primas muy elevadas en caso contrario. No se podría garantizar, que todo el mundo accediera a estos seguros, por lo que sería necesario un sistema de prestaciones por desempleo público.
- **Los sistemas públicos** obligan a un aseguramiento colectivo. En el sistema privado sólo se asegurarían los que tuvieran realmente riesgo elevado, por lo que las aseguradoras no podrían equilibrar los resultados de unos con los otros y el mercado acabaría desapareciendo.

- Los que tienen capacidad económica escasa no pueden generar el ahorro suficiente para obtener una pensión futura razonable.
- Una aseguradora privada no podría atender las situaciones de elevado desempleo, p.e. el 20%.
- El hecho de que se garanticen las pensiones o el desempleo no sólo beneficia a los perceptores, sino que también a la sociedad en su conjunto. Si no existen dichas transferencias, el parado o jubilado perdería sus ingresos, reduciría su consumo, y con ello el volumen de bienes producidos por las empresas. Eso daría lugar a nuevos despidos y un incremento superior en el desempleo. Es un efecto multiplicador negativo que acabaría generando una grave depresión económica, perjudicando a toda la sociedad.

6.7.2. Sistemas alternativos de pensiones Se puede optar por uno de los tipos siguientes:

1.- **Sistemas de capitalización.** Las aportaciones pagadas por cada participante en el plan constituyen un fondo que se utiliza para pagar las prestaciones correspondientes, habiendo una relación entre las cantidades aportadas y la percepción recibida, y su funcionamiento no es muy diferente a un plan privado de pensiones.

2.- **Sistemas de reparto o de transferencias entre generaciones.** Las aportaciones sirven para pagar las prestaciones de la población inactiva. No hay una correspondencia entre cantidades aportadas y pensión recibida; las aportaciones tienen una naturaleza clara y jurídica de impuestos.

Este es el sistema de nuestro país, es considerado sin viabilidad financiera por algunos autores. En efecto, el sistema es viable siempre que por cada "pensionista" haya 3 "trabajadores"

Si el nº de activos sigue disminuyendo, por el escaso crecimiento de la población y el aumento del paro, y el nº de pasivos sigue aumentando por el aumento del paro y la esperanza de vida, en algún momento se producirá la quiebra financiera del sistema. En dichas condiciones sólo hay 3 alternativas para su mantenimiento:

1.ª Aumentar las cotizaciones

2.ª Disminuir las prestaciones

3.ª Que el sector P aporte cantidades cada vez mayores para mantener el sistema

Esta visión tan pesimista se ha criticado por diferentes autores que proponen sustituir la fórmula anterior por:

[Masa salarial de los activos] ´ [cotización] ³ [Nº pasivos] ´ [prestación]

De esta manera puede ser que, sin aumentar la población activa, el sistema no quiebre. Para ellos hacen falta políticas de creación de empleo o aumentar los salarios por encima de la productividad.

Un reciente trabajo en nuestro país señala que la evolución del gasto en pensiones como % del PIB y, por lo tanto, de su viabilidad, viene determinado por 4 factores:

- La tasa de cobertura del sistema (nº de pensionistas),
- Evolución demográfica (crecimiento de la población activa/nº pensionistas),
- Tasa de desempleo
- Productividad de la economía

6.7.3. Efectos económicos del sistema de SS Al margen de su viabilidad financiera, se han señalado otras críticas a la existencia o diseño concreto de estos programas. Las más relevantes:

- Financiación mediante la cuota empresarial
- Reducción del ahorro e inversión privada
- Disuasión en la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo

a) Efectos de las cotizaciones del empresario Son un autentico impuesto sobre la creación de empleo que perjudica a las empresas que usan mano de obra masiva. Se defiende la sustitución de la cuota empresarial por un aumento del IVA, que no discriminaría a unas empresas frente a otras, y que no perjudicaría la competitividad de las empresas españolas, en la medida en que el IVA se devuelve al exportar un producto.

b) Efectos del sistema de reparto en las pensiones La crítica es que un sistema de capitalización privado da incentivos para que los ahorradores busquen la entidad más rentable para su plan de pensiones. La empresa que administra estos fondos le busca el destino más productivo; el ahorro acaba financiando las

inversiones más eficientes. En un sistema P, el ahorro del trabajador se capta obligatoriamente por el sector P, que lo utiliza para prestaciones a la población pasiva, no para financiar inversiones productivas.

c) Efectos de las prestaciones de desempleo Añaden rigidez al mercado de trabajo, de acuerdo con el enfoque liberal, que quiere más flexibilidad para poder rebajar los salarios. El seguro de desempleo colabora a generar la rigidez porque el trabajador puede no aceptar una rebaja en el salario, al contar con la certeza de que, al menos durante un tiempo, recibirá una compensación por estar desempleado.

El elemento clave es la comparación entre el sueldo recibido en empleo y la prestación recibida en paro. Por eso, dicen, hay más paro en Europa que en los EEUU. Se añade que las cotizaciones de los empresarios son un impuesto sobre la creación de empleo, contribuyendo a acentuar las dificultades de crear puestos de trabajo.

Añádanse los costes no salariales de la contratación empleo, así como las indemnizaciones por despido, que contribuyen a mantener altas tasas de paro.

Los 3 elementos juntos han sido utilizados por algunos economistas como BLANCHARD, para explicar que la tasa natural de desempleo sea considerablemente mayor en Europa.

6.8. La crisis del Estado del Bienestar como redistribuidor de la renta La lucha contra la pobreza mediante prestaciones monetarias o mediante la provisión de bienes preferentes, constituyen el núcleo del Estado del Bienestar, de carácter intervencionista, típico de la Europa de la segunda mitad del XX.

Esta sufriendo un proceso de transformación por diversas causas:

- La globalización y la falta de poderes supranacionales que compensen las fuerzas del mercado, que hacen cada vez más difícil mantener las políticas nacionales de redistribución.
- La complejidad para el gravamen de las rentas de capital, que, por su movilidad, eluden los impuestos nacionales sobre la renta, que termina recayendo sobre los salarios.
- Los cambios debidos a la caída de los regímenes comunistas. Su ausencia, o su desprestigio, permite un recorte de las prestaciones del Estado del Bienestar, pero las soluciones neoliberales no tienen porque aumentar el bienestar medio de la sociedad.
- El elevado paro hace mirar hacia los EEUU, que tienen un Estado de “menos” Bienestar, pero con menos paro. Pero es que las diferencias sociales son mayores en los EEUU. En definitiva, que ahora los economistas eran (más) liberales, y menos keynesianos.

Tema 7 Los ingresos públicos y su clasificación

7.2. La clasificación de los ingresos P. La clasificación entre ordinarios y extraordinaria es la más común entre hacendistas, siendo 3 los criterios utilizados para su consideración:

1.º Son ordinarios los ingresos que el sector P obtiene de la renta de un sujeto (IRPF, o cualquier otro impuesto). Son extraordinarios los que se obtienen del patrimonio del particular (p.e., la deuda pública). Este criterio no parece del todo correcto y puede dar lugar a error de interpretación, p.e., cuando la renta de un particular se emplea para comprar deuda P, o cuando vende patrimonio para pagar un impuesto..

2.º Son ordinarios los ingresos que se obtiene periódicamente. Son extraordinarios los que se obtienen de una manera eventual. Este criterio es muy fácil de emplear, pero también puede dar lugar a errores, p.e., algunos impuestos especiales que se han venido considerando ordinarios, pero se recaudan excepcionalmente.

3.º Son ordinarios los ingresos que financian los gastos corrientes del sector P. Y extraordinarios los que financian las inversiones P (básicamente, la deuda P). Este criterio fue abandonado hace años, como elemento de decisión en las emisiones de deuda P.

Como ninguno de los tres criterios se considera convincente se buscan otros elementos diferenciadores:

a) **Son ordinarios** los ingresos que no necesitan autorización expresa del Parlamento al aprobar los PGE, pues la existencia de estos ingresos ya estaba prevista en una norma jurídica anterior.

Las Cortes no tienen que reiterar cada año los ingresos por IRPF. Pero para emitir deuda es precisa autorización del legislativo, para cada ejercicio.

b) **Son extraordinarios** cuando se produce una reducción del patrimonio neto del sector P, pues al emitir deuda o nueva moneda se están incrementando los pasivos a los que debe hacer frente el sector P. Si se privatizan empresas P se está reduciendo el activo.

Cuando el Estado percibe ingresos ordinarios no se causa tal efecto sobre el patrimonio neto, al menos de forma inmediata.

De acuerdo con los criterios fijados son ingresos ordinarios y extraordinarios:

Ingresos ordinarios	Ingresos extraordinarios
Previstos en norma anterior, no necesitan autorización Cortes.	Producen reducción patrimonio neto del sector público, incrementando pasivo.
1. Precios 2. Tasas 3. Contribuciones especiales 4. Impuestos	1. Emisiones de deuda 2. Venta de patrimonio público 3. Privatización empresas públicas 4. Acuñación de moneda (señoreaje)

La definición de ingresos ordinarios se da a continuación:

Ingresos ordinarios	Definición
1. Precios públicos	▪ Por servicios o actividades realizadas bajo el régimen de Dº público, no en actividades privadas de la Admón. ▪ Se realizan en competencia con el sector privado ▪ Solicitados voluntariamente por los administrados ▪ Actividades no esenciales, pero no privadas (sujetas a Dº público)
2. Tasas	▪ Beneficio individual claramente derivado de la actividad pública o de uso privativo de dominio público. ▪ El servicio es obligatorio para el administrado, o que no sea prestado por el sector privado.
3. Contribuciones especiales	▪ Cuando el particular obtiene beneficio o se incrementa el valor de su patrimonio como consecuencia de la realización de una obra pública o ampliación de servicios públicos. ▪ Rasgo distintivo: no es solicitado por el particular o la obra, pero se beneficia (directamente o por aumento de valor de su patrimonio) de un modo especial por la actuación del sector público.
4. Impuestos	▪ Tributos exigidos sin contraprestación. ▪ Se rompe la relación bilateral de los anteriores; no confiere directamente dº a exigir algo concreto a cambio. ▪ La cantidad a pagar por el particular depende de su nivel de renta, de patrimonio, o de consumo.

7.3. Los elementos básicos de un tributo Aparecen definidos en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Elemento del tributo	Definición
1. Hecho imponible	Presupuesto jurídico o económico que da lugar al nacimiento de la obligación de pagar el tributo
2. Sujeto pasivo	Persona natural o jurídica obligada al pago del tributo, como contribuyente o como su sustituto
3. Base imponible	Valoración económica del hecho imponible
4. Base liquidable	Base imponible – **reducciones** legales
5. Tipo de gravamen	Cifra, coeficiente o porcentaje que se aplica a la base liquidable para obtener la cuota íntegra
6. Cuota íntegra	Resultado de aplicar el tipo de gravamen a la base liquidable, salvo que sea una cantidad fija
7. Cuota líquida	Cuota íntegra – **deducciones** legales
8. Deuda tributaria	Cuota líquida + recargos, intereses de demora, sanciones, que tenga que satisfacer el sujeto pasivo

7.4. La clasificación de los impuestos: principales figuras impositivas

Atendiendo a la base imponible se pueden clasificar en:

Impuestos directos. Recaen sobre manifestaciones directas de la capacidad de pago del contribuyente (renta o patrimonio), tienen en cuenta las circunstancias personales del sujeto pasivo (de identidad conocida para el Ministerio de Hacienda), y son de difícil traslación.

Impuestos indirectos. Recaen sobre expresiones indirectas de la capacidad contributiva (consumo), y no tienen en cuenta las circunstancias personales del contribuyente y en general se trasladan vía precios al consumidor final.

Para explicar dónde se pueden establecer impuestos es necesario distinguir entre:

- **Variables flujo.** Magnitudes económicas que se definen para un período de tiempo, como la renta o el consumo, que suelen referirse a un año.
- **Variables stock.** Magnitudes económicas que se definen para un momento dado, como la riqueza o el patrimonio de una persona, que suelen referirse a una fecha determinada.

Imposición sobre variables flujo: renta y consumo

A partir de las definiciones anteriores las posibilidades de imposición sobre variables flujo son las de la tabla 7.1.

Tabla 7.1 Posibilidades de la imposición de variables flujo: renta y consumo

	Renta	Consumo
Imposición real	IMPOSICIÓN DE PRODUCTO ▪ Contribución urbana (**IBI**) ▪ Contribución rustica y pecuaria (**IBI**) ▪ Impuesto sobre rendimiento del trabajo personal ▪ Impuesto sobre actividades empresariales, profesionales y artísticas (**IAE**) ▪ Impuesto sobre rentas del capital	IMPUESTOS GENERALES ▪ Impuesto sobre Tráfico de Empresas (ITE) ▪ Impuesto sobre el valor añadido (**IVA**)
	IMPUESTOS SOBRE DETERMINADOS INTEGRANTES DE LA RENTA ▪ **Cotizaciones sobre los salarios de los trabajadores**	IMPUESTOS ESPECÍFICOS ▪ Impuesto de lujo ▪ **Impuestos especiales** ▪ **Impuestos sobre los seguros** ▪ **Cotizaciones sobre los salarios de los empresarios**
Imposición personal	▪ Impuesto sobre la renta de las personas físicas (**IRPF**) ▪ Impuesto sobre el beneficio de las sociedades (**IS**)	*Impuesto personal sobre el gasto*

De acuerdo con la Tabla 7.1 (impuestos sobre variables flujo) el sistema impositivo puede recaer sobre la renta o sobre el consumo, y puede ser una:

Imposición real: cuando no tiene en cuenta las circunstancias personales del contribuyente, o

Imposición personal: cuando tiene en cuenta las condiciones personales del contribuyente.

En dicha tabla 7.1 se han marcado con negrita las figuras tributarias vigentes, en grafía normal los impuestos que han existido en nuestra tradición tributaria y en cursiva lo que no han sido más que propuestas teóricas o de comisiones de reforma.

En una época anterior la imposición sobre la renta se basaba en una imposición de producto, que diferenciaba cada tipo de renta por su fuente, sin tener en cuenta las características personales de los sujetos y tipos proporcionales.

Después se complementó con un impuesto general sobre la renta que sí tenía en cuenta las circunstancias personales del sujeto pasivo.

Pero la integración en un único impuesto, progresivo y general, sobre la renta se produjo en la reforma de Fernández Ordóñez. No obstante algunas de las figuras desaparecidas con la reforma perviven a nivel local, como son el i (IBI) y el (IAE).

La caracterización del IRPF como un tributo que recae sobre la renta global de los ciudadanos ha cambiado en los últimos tiempos. Una 1ª modificación por la que se tributaban de manera especial las plusvalías y las minusvalías, ha establecido un impuestos de carácter dual, donde las rentas procedentes de capital son sometidas a un gravamen proporcional.

La cotización sobre los salarios que paga el trabajador se puede considerar un impuesto de producto sobre la renta, que no tiene en cuenta la situación personal del individuo.

El impuesto sobre el beneficio de las sociedades, de amplia tradición española, sigue teniendo el carácter de proporcional, y las sucesivas reformas han acentuado su carácter de impuesto personal.

En cuanto a la imposición sobre el consumo, son figuras tributarias de carácter real. Se sigue produciendo la coexistencia entre impuestos de carácter general, antes el ITE, ahora el IVA, y tributos específicos sobre determinados consumos (originariamente, hidrocarburos, tabaco y alcohol). A estos impuestos especiales, también conocidos como accisas, se deben sumar el impuesto que recae sobre la matriculación de determinados medios de transporte, creado para compensar la rebaja del IVA, y el más reciente impuesto sobre seguros privados. Por el contrario el impuesto de lujo que gravaba determinados consumos, considerados suntuarios (¡como el jabón!) desaparición a favor de los tipos altos de IVA que, a su vez, se eliminaron posteriormente. Igualmente debe considerarse un impuesto indirecto, aunque no tenga legalmente ese carácter la cuota empresarial de la SS.

En 1955 KALDOR defendió, teóricamente, la sustitución del impuesto sobre la renta por un impuesto personal sobre el consumo. Se trataría de un impuesto personal y directo, en el que del total de la renta del individuo se descontaría en la base todo el ahorro realizado por el contribuyente.

Imposición sobre variables stock: tenencia y transmisión

Se distinguen impuestos que recaen sobre la tenencia de patrimonio y las figuras tributarias. Además de esta clasificación, el impuesto puede tener un carácter general, recayendo sobre la totalidad del patrimonio, o bien sobre determinados elementos de la riqueza del particular.

En el caso de tributación por la mera tenencia se distingue el impuesto sobre el patrimonio neto, de los diferentes tributos que gravan algunos de los integrantes del patrimonio, como son las propiedades inmobiliarias o los vehículos a motor.

En los impuestos sobre transmisión gratuita, o unilateral de la riqueza, también se puede diferenciar entre los que gravan el total del caudal hereditario, antes de su distribución a los herederos, y los que se establecen sobre cada cantidad donada o heredada, tal como se hace en el vigente impuesto de sucesiones y donaciones.

En cuanto a los impuestos que recaen sobre la transmisión onerosa del patrimonio, nuestro sistema tributario incluye el ITPAJD, uno de cuyos hechos imponibles es la transmisión onerosa de elementos patrimoniales incluyendo no sólo la venta o la permuta, sino también la constitución de dº reales, los préstamos, fianzas, arrendamientos, pensiones, etc.

7.5. Clases de progresividad

7.5.1. La progresividad legal

es la relación entre la recaudación y la base imponible, o lo que es lo mismo, sobre los conceptos de tipo medio y marginal:

Tipo medio de gravamen = $\text{tme}\frac{T}{B}X\ 100$

Tipo marginal de gravamen = $\text{tmg}\frac{T}{B}X\ 100$

Comparando estos dos índices se tienen:

- Impuestos proporcionales, si tme = tmg
- Impuestos progresivo, si tme < tmg
- Impuestos regresivo, si tme > tmg

Si el impuesto no tiene un tipo impositivo, sino que la cuota es una cantidad fija, se denomina impuesto de cuota fija o de capitación. (Nótese, que en este caso T es constante, tme disminuye, según aumenta B, y tmg = 0).

La progresividad legal puede adoptar tres formas distintas:

1. **Progresividad por clases**. Las BI se agrupan en clases, a cada una de las cuales corresponde un tipo impositivo que se aplica a la totalidad de la base. Esta forma tiene un grave inconveniente técnico que es el error de salto, que se produce cuando se salta de grupo de base imponible. Un céntimo más provocará un salto en el impuesto, que hará que el tributo sea confiscatorio en dichas zonas.

2. **Progresividad por escalones.** La BI se divide en tramos o escalones, a cada uno de los cuales corresponde un tipo diferente. La cuota se obtiene multiplicando cada porción (o escalón) por su tipo y sumando las cantidades resultantes. No se puede producir el error de salto.

Para evitar errores, las tablas de esta modalidad se suelen dar en otro formato, como se hace con el IRPF, en la que se determina la cuota íntegra hasta una determinada base liquidable, y el resto de base liquidable con un tipo marginal.

3. **Impuesto proporcional,** con mínimo exento. El tipo impositivo es constante, con una porción de la BI exenta de gravamen. Es como el caso anterior, pero con sólo dos escalones.

7.5.2. La progresividad real La progresividad legal es la relación entre el tipo impositivo y la base, o la recaudación y la base. La progresividad real se define a partir de la elasticidad-renta del impuesto, es decir:

Progresividad real $\quad \mathrm{Et,r} = \frac{AT/T0}{AR/R0} = \frac{AT\%}{AR\%}$

Un impuesto es realmente progresivo si su ET,R es mayor que la unidad, es realmente proporcional si es igual que la unidad y realmente regresivo si es menor que uno.

Es fácil demostrar que la existencia de impuestos legalmente progresivos no garantiza la progresividad real del impuesto. Por ejemplo un impuesto legalmente progresivo sobre el consumo puede no ser realmente progresivo si al aumentar la renta de los sujetos, la proporción que dedican al consumo decrece. Igualmente, si tenemos un impuesto sobre la renta legalmente progresivo, pero con fuertes deducciones por ahorro (o por compra de vivienda), puede suceder que quienes más ingresos perciban se beneficien más de estas deducciones y por ello, la elasticidad renta del impuesto disminuya.

7.6. Los principios tributarios Se presentan sólo 4 principios, dentro de la ristra de principios utilizados por los hacendistas:

- Simplicidad – Suficiencia – Equidad - Neutralidad

7.6.1. Principio de simplicidad El sistema tributario debe ser sencillo y cómodo, para el contribuyente y para la Admón. El pago de los tributos genera 2 tipos de costes para el contribuyente:

- Satisfacer el impuesto, reduciendo los ingresos disponibles del contribuyente
- El mero cumplimiento de estas obligaciones que genera costes, no necesariamente monetarios.

Las implicaciones que tiene este principio para el diseño del sistema tributario son:

- Las normas tributarias deben ser los suficientemente claras y transparentes para que el particular conozca cuáles son sus obligaciones tributarias y pueda, en su caso, liquidar el impuesto. Dichas normas no pueden presentar contradicciones.
- La norma debe tener continuidad, no ser objeto de reformas frecuentes, que produzcan inseguridad jurídica.
- Las normas deben ser fáciles de aplicar por la Admón, fáciles de gestionar, para que no sea necesario que después de la liquidación, incluso en largos plazos, se comunique al interesado que debe completar o subsanar la liquidación. Se perdería así también en seguridad jurídica.
- Deben establecerse procedimientos de pago fraccionado, para acercar la obligación de contribuir y la realización del hecho imponible. El IRPF se liquida 6 meses después de finalizado el plazo impositivo, pero el contribuyente ha realizado ya una serie de aportaciones a cuenta mensuales de manera que no se enfrenta a un fuerte desembolso en un momento concreto de tiempo.

7.6.2. Principio de suficiencia Este principio se desprende, hasta cierto punto, de la regla de equilibrio presupuestario. El conjunto de ingresos debe ser capaz de generar recursos suficientes para cubrir los gastos del sector público.

Las implicaciones de este principio son las siguientes:

Si se cumple la Ley de Wagner, la elasticidad del gasto con respecto a la renta es mayor que uno, y de ello se deduce que la elasticidad renta de los impuestos también deberá ser mayor que uno. Por tanto el sistema tributario debe ser realmente progresivo, en caso contrario, el crecimiento del país llevará indefectiblemente al déficit público. Este análisis, no obstante, genera algunas dudas. El cumplimiento de dicha ley exige que la devolución del gasto sea coherente con los cambios en la renta, creciendo al aumentar ésta y

disminuyendo al bajar el nivel de actividad económica. Pero los gastos de transferencias tienden a aumentar precisamente en los momentos de recesión económica, y si el sistema tributario es realmente progresivo, podemos encontrarnos en una situación en la que no se producirán déficit P cuando se incremente la renta, pero sí cuando ésta disminuya.

Si, como afirman Peacock y Wiseman, existen circunstancias extraordinarias en las que se produce un incremento en el nivel de gasto público, el sistema tributario debe tener la suficiente flexibilidad para hacer frente a dicha contingencia, modificando alguno de los elementos básicos de la relación tributaria.

Los tributos deber ser claramente percibidos por los ciudadanos. Las presiones a favor de un mayor gasto P se fundamentan a veces sobre la idea de que otros agentes económicos acabarán suministrando los recursos necesarios para financiarlos. Si los impuestos no son percibidos claramente por los ciudadanos, es más fácil que se genere este fenómeno de ilusión financiera y que el sistema tributario llegue a ser incapaz de financiar el conjunto del gasto P. En ese sentido, son más defendibles los impuestos directos sobre el nivel de renta, que los indirectos sobre el consumo.

7.6.3. Principio de equidad En la doctrina hacendística tiene una larga tradición la noción de que el sistema tributario debe responder a las exigencias de la justicia. Adquiere más importancia al ser el único que recibe una referencia directa en la CE. La importancia que atribuye la CE a esta característica se justifica al entenderse que los valores superiores de su OJ, junto con la libertad, la igualdad y el pluralismo político, se incluye a la justicia. Pero no resulta sencillo dar un contenido específico a la noción de equidad, cuando se aplica al análisis del sistema tributario, aunque se pueden señalar algunas consideraciones:

1.º Una exigencia de la justicia del sistema tributario es la generalidad en el pago de los impuestos. La propia CE dice: 31

1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo consu capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.

2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

3. Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la Ley.

El fraude fiscal es, por lo tanto, el más grave incumplimiento del principio de equidad en nuestro sistema tributario.

2.º Otra exigencia del principio de equidad es la igualdad de los contribuyentes frente al sistema tributario:

Equidad horizontal, se trata de igual manera a los que están en la misma situación.

Equidad vertical, se trata de manera distinta a los que no se hallen en las mismas circunstancias.

Pero las nociones de equidad horizontal y vertical deben matizarse:

a) El sistema debe ser sensible a las diferencias en las situaciones personales de los contribuyentes, pues sólo así puede dar un trato que cumpla con las exigencias de equidad horizontal y vertical. Ello lleva a preferir la imposición directa a la indirecta, y a considerar más adecuados los tributos personales que los que no tienen un carácter real. Cuando las condiciones de equidad son prioritarias se irá a una imposición personal sobre la renta.

b) Debe haber una proporcionalidad en el reparto de la carga; el sacrificio causado por el pago del impuesto debe ser el mismo para todos los ciudadanos. Los autores llegan a dos tipos de conclusiones distintas:

Considerando el pago de los impuestos con independencia de las actividades del sector P. Lo justo es que paguen quienes tienen una mayor capacidad económica, utilizándose el criterio de la capacidad de pago. Si la renta y el patrimonio personales son los mejores indicadores de capacidad, entonces la imposición directa debe ser la base del sistema tributario. Si el sacrificio marginal realizado por los contribuyentes debe ser similar y la utilidad marginal de la renta es decreciente, entonces deben defenderse los impuestos progresivos o, al menos, proporcionales.

Considerando simultáneamente los ingresos y los gastos públicos. En estas circunstancias se utiliza el criterio del beneficio y se considera que la proporcionalidad se consigue si contribuyen más al sostenimiento

de los gastos quienes más se benefician de la actividad del Estado. Este criterio, el caso de las tasas y las contribuciones especiales, tropieza con dos tipos de dificultades:

- No siempre es posible determinar qué beneficio obtiene cada persona de la acción del sector público.
- Aplicar este criterio supone que el Estado renuncia a realizar una política redistributiva, lo que no es aceptable para todos los hacendistas.

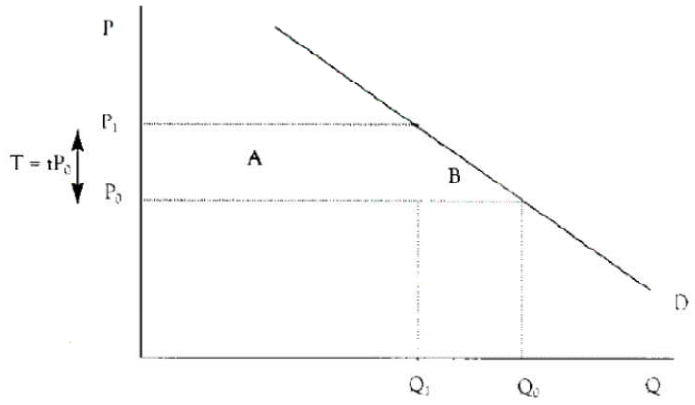
El empleo de este criterio avala tanto el caso de impuestos progresivos como de carácter proporcional o incluso los regresivos.

7.6.4. Principio de neutralidad Indica que los impuestos deben alternar lo menos posible las decisiones de los agentes económicos. Los particulares eligen de forma óptima, usando los precios generados por el funcionamiento del sistema económico. Estos precios se verán alterados por los impuestos; se pretende que tales distorsiones sean mínimas.

El único impuesto que no altera ningún precio relativo de la economía es el de cuota fija o capitación. Pero un sistema tributario basado en la capitación no cumpliría otros objetivos tributarios, por lo que se han sugerido otras formas de conseguir la neutralidad.

Exceso de carga fiscal: imposición sobre la venta de un producto La neutralidad de un impuesto se mide a partir del concepto de exceso de carga fiscal, cuya obtención y significado se parece mucho al concepto de coste social que estudiamos al analizar el monopolio. Figura 7.3.

Figura 7.3. Establecimiento de un impuesto sobre la venta de un producto



Inicialmente considérese un precio P0 al que los demandantes adquieren la cantidad Q0. Si el Estado establece un impuesto sobre el precio de venta (T = t · P0), el precio se eleva hasta P1 = P0 · (1 + t), con lo que la cantidad disminuye hasta Q1. El demandante pierde entonces el excedente formado por las áreas A y B, con interpretación similar al caso monopolista.

El área A = T · Q1 es la recaudación que obtiene el sector público. Es una pérdida de excedente para el consumidor que se convierte en recaudación para el sector público.

El triángulo B es pérdida de excedente para el consumidor que no es percibida por nadie: el exceso de carga fiscal. Su área es B = ½ · T · (Q0 – Q1).

El término DQ = (Q0 – Q1) puede evaluarse a partir de la elasticidad de la demanda. La definición de esta variable es:

$$E^d = \frac{\Delta Q/Q_0}{\Delta P/P_0} = \frac{\Delta Q}{t \cdot P_0} \times \frac{P_0}{Q_0} = \frac{\Delta Q}{t \cdot Q_0}$$

Elasticidad de la demanda

De donde, la variación de la cantidad vendida es: 0 DQ = t × Ed ×Q , y el área del triángulo o exceso de carga fiscal:

área {B}= ½ · T · (Q0 – Q1) = ½ · t · P0 · DQ = ½ ŧ2 ·Ed·(P0·Q0)

Esta expresión es conocida como la Fórmula de Harberger, en la que la elasticidad de la demanda está en términos absolutos, sin tener en cuenta el signo negativo.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, el exceso de carga fiscal es tanto mayor:

1.- Cuanto mayor sea la elasticidad de la demanda. En el límite, si la elasticidad es cero el exceso de carga fiscal se anula. La consecuencia es que deben gravarse más aquellos productos que dispongan de menos sustitutivos o sean imprescindibles para el consumidor (los más inelásticos).

2.- Cuanto mayor sea el tipo impositivo, lo que avala la moderación en los impuestos sobre la venta del producto.

3.- Cuanto mayor sea el término (P0·Q0), que es el gasto inicial de los consumidores. Los productos que suponen un elevado gasto de las familias deberían ser gravados de forma más moderada.

Exceso de carga fiscal: imposición sobre la renta de las personas El mismo planteamiento anterior puede extenderse a un tributo que recaiga sobre la renta de una persona. Con un procedimiento análogo se puede demostrar que el exceso de carga fiscal (ECF) es: $ECF = \frac{1}{2} \cdot t2 \cdot E0 \cdot (W0 \cdot N0)$

Donde E0 es la elasticidad de la oferta de trabajo, y t el tipo impositivo sobre la renta. Teniendo en cuenta estas circunstancias, el exceso de carga fiscal es tanto mayor:

1.- Cuanto mayor sea la elasticidad de la oferta de trabajo. El gravamen debería ser superior para aquellos perceptores de renta cuya capacidad de reducción en su esfuerzo laboral sea más pequeña y en cambio inferior para los contribuyentes que renuncien a un mayor nº de horas de trabajo al enfrentarse con la pérdida de ingresos salariales causada por el impuesto.

2.- Cuanto mayor sea el tipo impositivo, lo que avala la limitación en la progresividad de la tarifa del impuesto sobre la renta.

3.- Cuanto mayor sea la renta inicial del sujeto, (W0·N0), lo que favorece el establecimiento de límites a la progresividad en la imposición personal sobre la renta.

7.6.5. La compatibilidad entre los diferentes principios tributarios Cómo las exigencias de los distintos principios tributarios son incompatibles, y un sistema tributario que trate de cumplir con los diferentes principios no puede descansar en una única figura impositiva. La principal oposición se produce, aparentemente, entre los principios de equidad y de neutralidad y, al menos, en dos órdenes distintos:

- Desde la equidad, los productos de 1 necesidad deberías sufrir un gravamen inferior a la de los bienes de lujo, pero siendo la demanda de los bienes de lujo más elástica, los postulados del principio de neutralidad exigen la conclusión contraria.
- En el diseño de la imposición directa se aprecia, las dificultades para hacer compatibles ambos principios. Si es el objetivo prioritario es cumplir con la idea de justicia, parece razonable concluir que la imposición personal sobre la renta tenga un carácter progresivo.

Pero el principio de neutralidad aplicado al mercado de trabajo lleva a la conclusión contraria; 1º porque el exceso de carga fiscal es mayor al incrementarse el tipo impositivo, 2º porque la oferta de trabajo es más elástica en los mayores perceptores de renta, y por último, porque el valor de los ingresos iniciales del trabajador influye directamente el cálculo de la carga fiscal.

Estas discrepancias entre los principios de equidad y neutralidad no son fáciles de resolver y, de hecho, se presentan no sólo en el diseño teórico del sistema tributario óptimo sino también en las reformas, totales o parciales, del cuadro impositivo del país. Por eso cuando se presentan reformas, determinadas modificaciones de un impuesto son más defendibles en virtud del principio de neutralidad, pero más criticables desde las exigencias del principio de equidad.

7.7. Los ingresos extraordinarios Son ingresos extraordinarios del sector público:- La emisión de deuda P - La venta de patrimonio público y - La emisión de dinero.

7.7.1. La deuda P y el problema de la carga La emisión de deuda P es el principal ingreso extraordinario de que dispone el Estado. Plantea dos cuestiones:

1.ª ¿sobre quién recae la carga de la deuda?, por lo que se verá qué es la carga.

2.ª La sostenibilidad de la deuda pública.

La cuestión sobre la carga de la deuda se refiere a si se puede identificar quién soporta los costes cuando el sector P no financia sus gastos con impuestos, sino que procede a emitir deuda. El debate es complejo, porque se trata de ver si recae sobre la generación actual de contribuyentes, o sobre generaciones futuras.

Esta cuestión presenta, además, dos problemas terminológicos:

- La definición de “generación”. La generación futura no puede prestar su consentimiento a esa operación financiera.

- El concepto de carga de la deuda, que tiene tres acepciones, al menos:
  1. Recursos que pierde el sector privado al emprenderse un proyecto público que se financia con deuda pública.
  2. La reducción en el consumo privado producida por el endeudamiento.
  3. La disminución en la utilidad, a lo largo de la vida de una generación, causada por la decisión de financiar el gasto público con deuda, en lugar de con los impuestos.

De manera resumida, se pueden distinguir 4 grandes teorías, mantenidas por los economistas al plantear este tema:

1) Los clásicos consideraban la deuda P negativamente. Los padres no deben transmitir a sus herederos las deudas, lo gobiernos no deben hacer lo mismo con generaciones futuras. Sólo debe emitirse deuda pública para financiar inversiones suficientemente rentables como para que no supongan una carga en el futuro, o cuando el gasto financiado por la emisión de dicha deuda sea disfrutado por las generaciones futuras. Además de estos argumentos, contrarios a la deuda pública, se apuntaban otros inconvenientes como su contribución al despilfarro, al ser un procedimiento para trasladar la carga hacia el futuro.

2) Los keynesianos no se oponen al déficit como un instrumento de política fiscal y recurren a un planteamiento ya defendido por el mercantilismo. No existe equivalencia entre la deuda P y la privada, cuando el sector P emite deuda en el interior del país tenemos deuda con nosotros mismos; unos reciben el pago de los intereses de otros, todos parte de la sociedad. La emisión de deuda absorbe parte del ahorro de los ciudadanos, pero no reduce necesariamente el nivel de consumo del país. En el caso de deuda externa la generación presente no sufre carga, permitiendo el uso de recursos ajenos, sin considerar a los propios o afectar a la economía nacional.

3) La obra de J. BUCHANAN cuestiona a los keynesianos. Por carga de la deuda se entiende el sacrificio realizado en términos de utilidad, por la generación presente o la futura. No puede afirmarse, que quienes adquieren los títulos de la deuda sufran sacrificio alguno. Su decisión es totalmente libre y responde a un plan de ahorro determinado de forma individual, de modelo que si no hubieran comprado la deuda emitida habrían destinado su ahorro a la compra de otros activos financieros. En cambio las generaciones futuras sí sufren la carga de la deuda, porque tendrán que pagar con sus impuestos los intereses y la amortización, o se verán obligados a sufrir un recorte en el nivel de prestaciones públicas con la misma finalidad. Esto es así, con independencia de que la deuda sea interior o externa.

4) La denominada nueva macroeconomía clásica, en conexión con la hipótesis de expectativas racionales, plantea numerosas dudas sobre la traslación de la carga de la deuda a las generaciones futuras. La obra de ROBERT BARRO plantea la cuestión de si puede hablarse de transferencia de carga, cuando la generación presente goza de previsión perfecta y se preocupa, además, del bienestar de sus herederos.

En el planteamiento de BARRO la generación actual sabe que la emisión de deuda supone, en principio una carga para el futuro, que se traducirá en un mayor nivel de impuestos. Por lo tanto incrementarán su nivel de ahorro con la finalidad de legar a los herederos los medios necesarios para hacer frente a ese mayor esfuerzo en términos de fiscalidad. Por ello la carga de la deuda recae en la generación actual.

Esta hipótesis retoma la idea ya apuntada por DAVID RICARDO, por lo que se le ha llamado Teorema ricardiano de la equivalencia, aunque Ricardo ya desecho esa idea por el excesivo nº de circunstancias necesarias para su validez. Entre las críticas de algunos a la obra de BARRO está el que a la generación actual no se suele preocupar en exceso por las generaciones futuras. Y que tampoco es tan fácil valorar el importe de los impuestos necesarios en el futuro.

De hecho, el análisis de BARRO ignora los aspectos sobre crecimiento de la economía y sostenibilidad de la deuda. La evolución a lo largo del tiempo de la relación deuda/renta depende de la tasa de crecimiento de la economía y del tipo de interés del mercado. Así, puede darse el caso aun teniendo el sector P un déficit primario el endeudamiento se pueda ir eliminando paulatinamente, sin necesidad de elevar los impuestos. De esta manera, ni la generación actual sufre la carga de la deuda, ni tampoco la futura se enfrentará a impuestos mayores. Si la relación entre la deuda y la renta, nacionales, crece se dice que la deuda lleva una senda explosiva, mientras que si disminuye se afirma que la deuda es sostenible.

Se puede demostrar que la sostenibilidad de la deuda se rige por:

Sostenibilidad Deuda = Relación déficit primario sector público /

PIB + Deuda acumulada/PIB ´

(Tipo de interés del mercado – Tasa de crecimiento de la economía) $a = d + e0 \cdot (r - gY)$ donde el déficit primario no incluye el pago de intereses de la deuda.

Si a > 0, la deuda sigue una senda explosiva, en caso contrario es sostenible. Por tanto, los elementos que indican una sostenibilidad de la deuda positiva o negativa son:

- El valor del déficit primario, como % de la renta nacional. Cuanto mayor sea d, más fácil será que la deuda siga una senda explosiva. La reducción del endeudamiento, por lo tanto, pasa por la superación de los problemas de déficit público.
- El endeudamiento inicial, e0, que implica que si se parte de un endeudamiento elevado es complicado hacer negativa la sostenibilidad.
- Del tipo de interés del mercado; si es muy elevado será una carga elevada de gastos financieros, y será más fácil que la deuda siga una senda explosiva.
- De la tasa de crecimiento económico, que compensa el tipo de interés. Si se tienen elevados valores de crecimiento económico se puede ser sostenible en deuda, aunque déficit primario sea elevado.

7.7.2. La venta de patrimonio público La privatización, o venta de empresas P rentables, también en España, se ha relacionado con la búsqueda de una nueva forma de financiación extraordinaria, defendiéndose su superioridad sobre la emisión de deuda P.

La discusión sobre esta forma de ingreso incluye 3 cuestiones.

Diferencias entre la emisión de deuda y la venta de patrimonio público Salvando algunos matices, son equivalentes. Al emitir deuda se aumentan los pasivos financieros, al vender empresas se están disminuyendo los activos; el resultado final en términos de deuda neta es el mismo. Si se emite deuda se está obligado al pago de intereses futuros, si se venden empresas se dejan de percibir sus beneficios; en ambos casos se debe compensar con impuestos.

Cuando es preferible la emisión de deuda a la venta de patrimonio P No obstante lo anterior, es preferible la privatización de empresas rentables cuando:

- El Estado tiene una calificación muy baja de solvencia internacional, con intereses para la deuda elevados.
- La privatización puede ser debida a objetivos distintos que la emisión de deuda. Por ejemplo a la normativa UE de enfoque liberal. Esto es especialmente importante en un contexto de globalización, donde se dice que el mercado es siempre más eficiente.
- Puede ser que la venta de empresas permita obtener ingresos superiores a los de emisión de deuda, cuando los mercados financieros consideran que la gestión privada da mejores dividendos que la producción de las AAPP.

7.7.3. El señoreaje y la inflación como impuesto La emisión de dinero o señoreaje es un 3º método de ingreso extraordinario del sector P. Tiene la ventaja de que el Estado se ahorra los costes financieros asociados a la emisión de deuda P, y evita las pérdidas de ingresos patrimoniales por la venta de empresas P (rentables). Pero plantea dos cuestiones.

Quiénes son los ahorradores que absorben la emisión de dinero El Estado no obliga a nadie a ahorrar, y si lo hace es porque es más atractivo que comprar activos financieros. Dos casos distintos:

- Si quien ahorra es el ciudadano del país que emite el dinero es porque el interés del dinero es muy bajo y espera que suba a futuro. Si comprara activos financieros antes de la elevación de los tipos de interés puede enfrentarse a una minusvalía en el futuro, optando por mantener su dinero.
- Si quien ahorra es extranjero puede ser que prefiera tener sus ahorros en una moneda fuerte, esperando que la moneda propia se deprecie, y que esto le genere una ganancia superior a adquirir activos financieros en su país.

Estos comportamientos son los que explican que los ahorradores absorban la emisión de dinero como forma de materializar su ahorro.

Cuáles son los costes de la financiación P por medio del señoreaje Los impuestos y la emisión de deuda generan una carga que puede recaer en las generaciones presentes y futuras. En el caso de emisión de dinero

el coste de este medio de financiación se relaciona con la influencia que tiene la cantidad de dinero sobre la tasa de inflación del país.

Supongamos que se cumple la ecuación cuantitativa del dinero:

(Oferta Monetaria) · (Velocidad circulación dinero) = (Índice de precios) · (Renta Nacional) M0 • V = P • RN

En el planteamiento monetarista la velocidad de circulación del dinero es constante, y el nivel de renta puede crecer, pero por razones totalmente ajenas al aumento de la oferta monetaria. En tal circunstancia se puede demostrar que:

(Tasa crecimiento de cantidad de dinero) = (Tasa de inflación) + (Crecimiento Renta) m = p + gY _ p = m – gY

Es decir la tasa de inflación es igual a la diferencia entre el aumento porcentual de la cantidad de dinero y la tasa de crecimiento de la economía.

A partir de dicha ley se pueden identificar fácilmente los costes que tiene para la sociedad de este procedimiento de financiación extraordinaria:

1.- Si la economía está en pleno empleo y no se produce crecimiento en el nivel de renta, toda la creación de dinero se traduce en inflación. La subida de precios afecta a la demanda del sector privado, reduciendo el consumo y la inversión, este efecto se produce porque los ingresos reales de los consumidores se pueden reducir al menos en el corto plazo, porque la tasa de inflación hace subir los tipos de interés, lo que reduce el consumo de bienes duraderos y la inversión empresarial.

Sin embargo, si la economía tiene una tasa de crecimiento positiva, la emisión de dinero a un ritmo similar no tiene por qué causar inflación, ni imponer coste alguno en los agentes económicos privados. Ello explica que el señoreaje pueda ser utilizado como fuente de financiación del sector público, pero de un modo limitado.

2.- Cuando la emisión de moneda causa inflación se puede considerar que el gasto P expulsa al sector privado, al reducirse el consumo y la inversión. Si el gasto público se hubiera financiado con impuestos, también se produce una expulsión del consumo privado, que se reduce por la mayor presión fiscal.

Como en ambos casos el sector privado reduce su participación en la renta nacional, aparentemente es como si la inflación fuera como un impuesto.

Pero, teniendo en cuenta otras consideraciones, la inflación es más injusta que cualquier impuesto. No atiende a circunstancias personales del contribuyente, ni a su capacidad económica, sino que sus defectos serán más acusados para quienes tienen rentas menos flexibles o quienes mantengan su ahorro en forma de activos líquidos, y para los ciudadanos que no previeron el proceso inflacionista y no tomaron medidas.

3.- Además la inflación tiene costes importantes para los ciudadanos. La inflación afecta a la recaudación de los impuestos generando un incremento de la recaudación. Obliga a cambiar los precios para las empresas, suponiendo costes y genera incentivos para el ciudadano que se desprende enseguida de sus activos, antes de que suban los precios. Afecta a la sociedad, generando otros despilfarros económicos como los problemas de la balanza de pagos, el desempleo y el freno al crecimiento económico.

Tema 8 La imposición directa

8.2. Las diferentes modalidades IRPF y el problema de la definición de renta Se consideran 2 nociones opuestas de renta:

La definición económica de renta, que coincide con una macromagnitud de la economía; la renta nacional.

La definición extensiva de renta, que es la habitualmente utilizada por los hacendistas. Considera a ésta como la suma de las remuneraciones de los factores de producción (la suma de pagos que recibe una unidad familiar, como recompensa por su participación en los procesos productivos).

Concepto económico de renta. En la medida que los factores de producción son la tierra, el capital y el trabajo, se puede considerar que la renta está compuesta por la suma de:

- Alquileres o rentas de la tierra.

- Sueldos y salarios, la remuneración del trabajo
- Intereses y pagos por el uso del capital ajeno, y
- Beneficios que recompensan el capital propio, arriesgado por el empresario en su actividad, así como la actividad de coordinador del proceso productivo que se lleva a cabo.

Definición extensiva de renta, o definición de HAIG-SIMONS. Considera que la renta es la capacidad máxima de consumo de un contribuyente, manteniendo constante su patrimonio. Así, integrarían la renta:

- Sueldos y salarios, y demás compensaciones del trabajo.
- Intereses percibidos por la titularidad de activos de renta fija.
- Alquileres y rentas de la tierra.
- Beneficio de las empresas individuales, así como de las actividades profesionales o artísticas.
- Dividendos procedentes de la titularidad de activos de renta variable.
- Rentas pagadas en especie, como el uso de vivienda, disposición de automóviles, bienes cedidos, préstamos a interés inferior al de mercado, etc.
- Transferencias recibidas del sector público, como el seguro de desempleo, pensiones, etc.
- Plusvalías o minusvalías generadas por cambios en la composición del patrimonio del contribuyente.
- Premios, de cualquier naturaleza
- Donaciones y herencias recibidas por el sujeto.

En esta 2ª definición lo importante no es si su procedencia está ligada a la participación en los procesos productivos, sino si colabora o no a incrementar la capacidad de consumo del contribuyente, dejando a salvo su patrimonio.

Vistas las formas de definir la renta que será objeto de gravamen, se pueden diferenciar las siguientes formas de diseñar un impuesto sobre la renta:

A) Imposición de producto o cedular. Se establece un impuesto sobre cada uno de los componentes de la renta: trabajo personal, rendimientos de la propiedad urbana, de las propiedades agrícolas, de las actividades empresariales, profesionales o artísticas, y de las ganancias y pérdidas de capital.

Normalmente el tipo es de tipo proporcional y no se suman los distintos rendimientos de distintas procedencias para obtener una valoración global de la capacidad contributiva del sujeto. Es un sistema poco defendible de acuerdo con los principios de equidad y suficiencia.

B) Impuesto sobre la renta extensivo es el modelo del último tercio del siglo XX. Y el que se "disfrutó" en España desde 1978, cuando se instaura aquí el IRPF. Idealmente se procede a sumar todos los ingresos del contribuyente, sin diferenciar su procedencia, salvo las rentas del trabajo que recibían un tratamiento favorable, y la deducción muy limitada para paliar la doble imposición sobre los dividendos.

La tarifa tenía un amplio nº de tramos, y un fuerte carácter regresivo, por lo que se establecían limitaciones sobre el importe total de las cuotas del impuesto de la renta y del patrimonio neto, cuyas declaraciones se presentaban conjuntamente.

Este modelo tiene sus mejores apoyos en los principios de equidad y suficiencia. La fuerte progresividad del impuesto permitía una recaudación elevada para el Estado, dándose una características de flexibilidad. Si se entiende equidad como igualdad, el carácter progresivo del impuesto debe afectar a todo tipo de rentas, con independencia de su origen, y que además el criterio de la capacidad de pago es más compatible con impuestos progresivos que con los de tipo proporcional.

En cambio este modelo de impuesto era mucho más débil cuando se le valora desde los principios de simplicidad y neutralidad. 1º porque su carácter progresivo hace que se presenten todos los problemas a los que haremos referencia de inmediato, y 2º porque muchos de los efectos negativos del impuesto sobre la renta proceden precisamente de su carácter progresivo.

C) Impuesto lineal sobre la renta Para atenuar el carácter progresivo del impuesto sustituyéndolo por un impuesto proporcional, con mínimo exento. Sus principales ventajas se encuentran en que es más sencillo resolver los problemas causados por la progresividad, pues basta con alterar el mínimo exento para ello y en que presumiblemente causa menos efectos negativos sobre las decisiones de los contribuyentes, dado que en ellas, el elemento clave son los tipos marginales, y en el proporcional con mínimo exento el tipo marginal no es creciente, sino constante.

Las principales críticas a esta modalidad de impuesto es que no resulta tan coherente con el principio de capacidad de pago, aunque no lo incumple totalmente, que puede suponer una menor recaudación para el sector P. Resulta mejor en cuanto a simplicidad y neutralidad, peor en cuanto a suficiencia y equidad.

En España no se ha utilizado, pero ha influido en la reducción de tramos en el IRPF actual.

D) Impuesto personal sobre el consumo Consiste en sustituir la BI del IRPF que sería sólo la parte de renta dedicada al consumo, con un tipo impositivo que puede ser tanto proporcional como progresivo.

La ventaja de esta propuesta es que tiene efectos positivos sobre el ahorro, que queda exento de tributación, y sobre el esfuerzo laboral, pues el mero hecho de ganar más no significa pagar más. Por tanto su mejor apoyo está en el principio de neutralidad.

Se ha criticado, sin embargo, porque tiene una capacidad recaudatoria, muy inferior al IRPF porque puede significar una reducción significativa de la progresividad del sistema tributario, dado que las familias de mayor nivel de renta consumen proporcionalmente menos que las de escaso poder económico, y porque planteará importantes cuestiones prácticas al considerar gastos como la compra de vivienda, que puede entenderse como consumo (y ser gravada) o como modo de mantener el ahorro (y considerarse exento). Por ello, las principales críticas a esta modalidad proceden de los principios de suficiencia, equidad y simplicidad. Puede tener un futuro complementario del de la renta, pero con pocas posibilidades de implantación.

E) Imposición dual sobre la renta Este es el modelo español desde la Ley 35/2006, que sustituye la imposición global sobre la renta por un sistema en el que se diferencias las rentas del trabajo y de actividades económicas, sometidas a una tarifa progresiva, y las rentas de capital que tributan a un tipo uniforme, relativamente bajo (el 18%).

El sistema es defendible desde la perspectiva de la neutralidad, pues iguala la tributación de todas las rentas de capital con la de las plusvalías, aun en el caso de los dividendos, con el peligro de la imposición. Pero si incentiva al ahorro, pues el tipo aplicado es relativamente pequeño.

El modelo es más discutible desde otras perspectivas. Poco cumplidor de los tradicionales criterios de equidad, pues los contribuyentes con un mismo nivel de ingresos tienen cuotas fiscales distintas dependiendo de su composición.

Tampoco es más sencillo que el método tradicional, atendiendo al principio de simplicidad, porque no es fácil determinar en el caso de las actividades empresariales qué parte del beneficio corresponde al trabajo realizado por el empresario y qué porción es el pago a los recursos del capital invertidos en la empresa. El sistema español considera que todo el beneficio es fruto del trabajo autónomo del empresario, aplicándole el régimen de los rendimientos del trabajo.

Se presentan notables complicaciones cuando unos rendimientos son positivos (un salario sometido a una tarifa progresiva) y otros negativos (por ejemplo, una pérdida de capital sometida al tipo proporcional). Las normas de compensación de base son muy complejas.

En cuanto al principio de suficiencia, la recaudación por rentas de capital se han incrementado en países que lo han puesto en vigor, pero puede deberse a una atracción del ahorro exterior. En el largo plazo este hecho puede modificarse si se extiende a más países, o si las rentas se gravan allí donde se originan, y no en el país de residencia del perceptor.

8.3. El tratamiento de las distintas fuentes de renta La definición extensiva de renta parece exigir que los diferentes ingresos se consideren de un modo conjunto. Pero hay distintas razones para llevar a cabo un tratamiento diferencias de las diferentes fuentes de renta: Del trabajo. Del capital. Dividendos. Rentas en especie, y Ganancias y pérdidas de capital.

8.3.1. El tratamiento favorable de las rentas del trabajo Las razones aducidas por algunos hacendistas para defender un tratamiento favorable a las rentas del trabajo son las siguientes:

1.- Exigen un esfuerzo que no es comparable a las rentas del capital que no requiere esfuerzo. Pero el argumento es bastante débil:

- Las rentas de capital pueden haber exigido un sacrificio previo; además son el fruto de un sacrificio del consumo pasado acumulado en forma de ahorro.

- El esfuerzo laboral no es el mismos en los diversos oficios.

2.- Son más inseguras que las rentas de capital. Con los inconvenientes:

- Las rentas de capital pueden ser tan, o más, inseguras que las del trabajo.
- Algunas actividades profesionales o empresariales tienen más riesgo que el trabajo por cuenta ajena.

3.- Tienen un horizonte temporal limitado, las del capital son indefinidas. Es el argumente más convincente, ya que al jubilarse se dejan de obtener rentas del trabajo y sus rentas se verán muy disminuidas. El trabajador debe hacer un esfuerzo complementario para crear un patrimonio suficiente para mantener el mismo nivel de ingresos que cuando estaba en activo, por lo que debería tener una deducción más pequeña que el capital.

8.3.2. El tratamiento de los dividendos Es el caso de dividendos procedentes de la tenencia de acciones de sociedades.

La dificultad se debe a la coexistencia de dos tributos diferentes sobre una misma fuente de renta:

- Los beneficios de las sociedades han sido gravados por el Impuesto de Sociedades.
- Se gravan después con el IRPF.

Se da, por lo tanto, una situación de injusticia conocida como el problema de la doble imposición de los dividendos.

Nuestra legislación ha optado por distintas soluciones, desde una deducción en la cuota, hasta el denominado sistema del avoir fiscal, que consiste en multiplicar el importe del dividendo por un coeficiente, y al mismo tiempo establecer una deducción en la cuota, lo que hace desaparecer el exceso de gravamen generado por la doble imposición. La solución actual deja exentos de tributación los dividendos hasta un límite de 1.500 €.

8.3.3. El tratamiento de las rentas en especie El concepto extensivo de renta exige incorporar las rentas en especie al resto de pagos dinerarios. Aumentan la capacidad de consumo del ciudadano, por lo que una exención de tributación a estas rentas favorecería a aquellos ciudadanos que reciben pagos de esta naturaleza.

El problema es la liquidez del contribuyente, si buena parte de sus remuneraciones se efectúan mediante bienes y servicios; en casos extremos podría no disponer de fondos suficientes para pagar un impuesto (que debe abonarse en dinero, no en especie). Por eso la legislación establece límites en cuanto a la cuantía de algunas rentas en especie; la vivienda no puede valorarse en más del 10% del sueldo.

8.3.4. El tratamiento de las plusvalías y minusvalías En la renta extensiva se incluyen las plusvalías o ganancias, así como las pérdidas o minusvalías, que se obtienen como resultado de la transmisión de un elemento del patrimonio del sujeto pasivo. ¿Se pueden considerar todos los casos como una auténtica renta?

a) Plusvalías y minusvalías discutibles

1. Plusvalías inexistentes total o parcialmente.

a) Causadas por la inflación. El sujeto vende un elemento de su patrimonio y consigue un precio superior al de compra, pero la diferencia se debe al proceso de inflación de precios. La plusvalía puede ser más aparente que real. Por ejemplo, una vivienda.

b) Causadas por cambios en los tipos de interés. Si un ahorrador tiene unos títulos cuya renta depende del tipo de interés, y este interés sube, está claro que los valores han aumentado de valor, y lo contrario si los tipos de interés bajan. Pero lo contrario ocurre si los títulos son de renta fija; si los intereses bajan se podría considerar que el titular ha obtenido una plusvalía.

2. Plusvalías gravadas en otros tributos. Por lo que no tiene sentido someter a las plusvalías al impuesto sobre la renta:

a) Generadas por la acción del sector P. la contribución especial.. Si el sujeto ha pagado ya por dicho incremento en el valor de su propiedad no debería ser objeto de nuevo gravamen a través del IRPF o al menos debería ser deducible en el IRPF las cantidades satisfechas en forma de contribución especial.

b) Generadas por el ahorro empresarial. Es el aumento del valor de las acciones generado por el ahorro empresarial de las sociedades. El valor de una acción puede definirse:

- Valor nominal. Es el capital social dividido entre el n.º de acciones. Se corresponde con la deuda inicial de la sociedad con respecto a sus propietarios.
- Valor teórico. Lo que correspondería a cada socio si se liquidase la sociedad; quedaría el capital social, más las reservas. El aumento de las reservas aumenta el valor teórico por encima del nominal, pero es que los beneficios (de los que salen las reservas) ya han sido gravados con el IS.
- Valor de capitalización. Lo que se está dispuesto a pagar por un título, que genera un dividento, a lo largo del tiempo.

Una reducción del dividendo, por obra del impuesto, reduce el valor de capitalización de la empresa, y por tanto, la plusvalía generada. Si esta limitación del dividendo se debe al impuesto de Sociedades, también queda afectado directamente, la posibilidad de obtener una plusvalía. De nuevo resulta innecesario gravar la plusvalía de una forma independiente.

8.4. Problemas planteados por la progresividad del impuesto El IRPF plantea 4 cuestiones con su carácter progresivo: Unidad contribuyente. -Rentas de plazo mayor de un año. -Rentas irregulares. -Efecto de la inflación.

El nuevo IRPF establece que por cada contribuyente se computa un mínimo personal de 5.050 €, al que se añade 1.800 € por el primer hijo, y una cantidad superior en aumento por los siguientes.

8.4.1. El problema de la unidad contribuyente Esta cuestión se plantea cuando 2 o más componentes de la unidad familiar obtienen rentas. En el caso de impuesto proporcional daría lo mismo que se declaren de forma conjunta o por separado, pues el tipo impositivo es constante, pero si es progresivo, la suma de ingresos se ve sometida a un tipo superior al que correspondería a cada uno de los sumandos. Esto daría lugar a que las parejas de hecho tendrían un ahorro fiscal.

Las principales soluciones que se han aportado:

a) Declaraciones por separado. Su posibilidad, aunque se esté casado. El inconveniente es que las rentas comunes se pongan a nombre del perceptor de la renta más baja, fenómeno que se denomina arbitraje fiscal.

b) Splitting. Se suman las rentas de cada cónyuge, y dividir por el n.º de perceptores, y con este cociente acudir a la tarifa del impuesto y determinar el tipo. Es igual que la declaración por separado cuando se tienen las mismas rentas, luego este método no se ve afectado por el arbitraje fiscal.

c) Quotient. Como el sistema splitting, pero se divide entre el nº de perceptores de renta, más ½ por cada uno de los hijos. Este sistema, propio de Francia, es el más beneficioso para el contribuyente, especialmente para las familias numerosas.

8.4.2. Las rentas generadas en un plazo superior a un año Otro de los problemas generados por la progresividad del impuesto, es el caso de que la renta se genera en más de un año, pero se atribuyen los rendimientos a un ejercicio concreto. Esto da lugar a un tipo medio de gravamen superior precisamente ese año, que si la renta se hubiera repartido en el tiempo. Es el caso de alguien que recibe un premio por su esfuerzo a lo largo de, pongamos, veinte años. La solución actual es permitir una reducción del 40% del valor de la renta obtenido en más de dos años. (Algo similar ocurre con las plusvalías que se generan a lo largo de varios años, pero se acumulan en el año de la venta).

8.4.3. Las rentas irregulares Es el caso de aquellas profesiones con ingresos con grandes oscilaciones a lo largo de los años; los años que reciben unos ingresos elevados se ven sometidos a un tipo medio elevado. En promedio es peor que haber recibido una renta equilibrada a lo largo del mismo período.

Nuestra legislación no ofrecía una solución a este problema, aunque parece del tenor de la ley que estaba previsto darle una respuesta. Una de las propuestas es el uso de medias móviles, de manera que el contribuyente cotiza cada año de acuerdo con la media de los 3 años anteriores, por ejemplo. Se reduce así la carga de estos contribuyentes, que deben continuar realizando declaraciones a lo largo de tantos años como tiene la media aunque no tengan ya ingresos.

Se apuntó una reforma que reducía en un 40% en el valor de los rendimientos del contribuyente cuando se obtienen en un plazo superior a dos años, que también se aplicaría a los casos que, reglamentariamente, se califique como obtenidos de forma notoriamente irregular en el tiempo.

8.4.4. El efecto de la inflación en el impuesto y la progresividad en frío El problema que plantea una inflación es que puede dar lugar a un aumento de la cantidad a ingresar, aunque no aumenten los tipos impositivos. En efecto, si la inflación aumentara un año el 10% y el sueldo aumentara en la misma cantidad, está claro que no aumentará el poder adquisitivo del contribuyente, pero al no ser proporcional el impuesto, si se mantienen los tipos del año pasado, el tipo medio a pagar a Hacienda será superior. Este exceso de gravamen es lo que se conoce como progresividad en frío o rémora fiscal.

La forma de corregir la progresividad en frío es que la tarifa de impuestos se actualice cada año de manera que los tipos impositivos medios sean los mismos, teniendo en cuenta las variaciones del IPC. Este procedimiento se llama indicación.

8.5. El impuesto de sociedades

8.5.1. Justificación Hay dos tipos de teorías:

1.- La t! de la doble personalidad. Considera que la empresa mercantil tiene una personalidad jurídica distinta de la de los socios, si existen 2 personas jurídicas, hay 2 capacidades contributivas distintas, que son gravadas por 2 tributos distintos.

2.- La tª del conducto. La sociedad es la "tubería" por la que los dividendos llegan a personas físicas concretas, por lo que parece poco adecuado establecer un impuesto a su entrada y otro a la salida. A pesar de la tª del conducto se han elaborado algunos argumentos para defender el IS:

1.- Existe porque en caso contrario el ahorro empresarial no estaría sometido a ningún tipo de gravamen. Este argumento es discutible, ya que aumenta las reservas de la sociedad, lo que eleva el valor teórico de las acciones, lo que produce, a su vez, una plusvalía que sí está sometida a gravamen.

2.- Es una contrapartida por el privilegio de la responsabilidad limitada de los socios, que no responden con su patrimonio personal. Pero hay sociedades, como las colectivas, que no gozan del privilegio de la responsabilidad limitada.

3.- Es una forma de luchar contra el poder de las grandes empresas, que disponen de enormes recursos económicos. Pero el IS es proporcional, luego debería ser progresivo para esto.

4.- Es una contrapartida a los beneficios que las empresas obtienen de la acción del sector P. Pero es que si es así, dichos beneficios ya se verían en los dividendos que se reparten entre los accionistas a satisfacer en el IRPF.

5.- Es un instrumento de política fiscal. El Estado puede incentivar determinados comportamientos de las empresas, mediante deducciones en la cuota del IS, ya que si fueran en el IRPF condicione a los socios. La política fiscal, así como la capacidad recaudatoria del tributo y su escasa perceptibilidad por el contribuyente, explican la pervivencia de esta figura tributaria.

8.5.2. El problema de la doble imposición de los dividendos Este exceso de gravamen, ocasionado por la doble imposición, para un IS fijo aumenta según disminuye el IRPF, por lo que se ha llegado a afirmar que la doble imposición genera un comportamiento regresivo en el sistema tributario.

Este análisis es válido dentro de las tres limitaciones siguientes:

- El tipo impositivo del IS puede ser menor del 35%, debido a deducciones en la cuota por inversiones, I+D+i, creación de empleo, ...
- La empresa no modifica la distribución de sus beneficios entre dividendos y ahorro empresarial como consecuencia del doble gravamen. Es posible que la sociedad elija un reparto distinto entre ambas alternativos como consecuencia de la doble imposición.
- El IS es efectivamente soportado por la empresa sin que se haya producido ningún tipo de traslación hacia otros agentes económicos. Si se ha producido dicha traslación en parte o en todo el IS no habrá recaído sobre los socios.

Para resolver el problema de la doble imposición se ha aportado una amplia ristra de soluciones, que se pueden agrupar en dos modalidades:

1.- Integración total. Se suprime el IS, presumiendo que la cifra total de beneficios se percibe por los socios, que la integran en su IRPF, con la tarifa que corresponda.

2.- Integración parcial. Se mantienen los dos impuestos, pero se establecen normas específicas para resolver o aminorar el problema de la doble imposición. Dichas normas se pueden introducir en el IS o en el IRPF.

Si se opta por resolverlo en el IS el legislador tiene diversas posibilidades:

- Considerar a los dividendos como un gasto deducible para calcular la base imponible del impuesto.
- Establecer dos tipos impositivos, una más alta para los beneficios no distribuidos, y otra más baja para los dividendos.

En ambos casos se ha reducido el gravamen sobre los dividendos en el IS, con lo que se resuelve la doble imposición. La desventaja principal es que se favorece a la empresa que dedica a dividendos todos los beneficios; incentivo que puede ser peligroso, ya que la empresa tendrá que reducir a financiación externa, aumentando el riesgo financiero.

Si se elige resolver el problema en el IRPF se dispone también de distintas posibilidades:

- Permitir una deducción por los dividendos obtenidos, el sistema denominado avoir fiscal, que consiste en multiplicar el dividendo percibido por el socio por un coeficiente y luego aplicar una deducción por el dividendo percibido (lo que resuelve totalmente el problema de la doble imposición).
- Eximir a los dividendos del IRPF, al menos hasta una cierta cuantía, que es lo que se aplica ahora en España.

8.6. La imposición sobre la riqueza

8.6.1. El Impuesto sobre el Patrimonio Neto (IPN) Es un impuesto que recae sobre la riqueza neta, descontando del valor del activo las deudas del sujeto pasivo, tiene en cuenta las circunstancias personales y se recauda periódicamente.

El IPN es equivalente a un recargo sobre las rentas de capital

Esto es, si el patrimonio se dedica a activos poco rentables, será mayor el recargo sufrido por el contribuyente en sus rentas de capital. Este aspecto tiene relevancia a la hora de justificar la existencia de este impuesto.

Justificaciones para el establecimiento del IPN

1.- Es un modo de aplicar el criterio de la capacidad de pago; dos personas con idéntica renta, una de ellas con mayor patrimonio, tiene mayor capacidad económica. El IPN grava la existencia de dicha capacidad económica adicional.

Estas mismas consideraciones de equidad se aplican para defender este tributo desde una perspectiva distinta; es un modo de discriminar a favor de las rentas salariales. Además, más adecuado que dicha discriminación en el IRPF, ya que el trato favorable de las rentas salariales en el IRPF hace que se presenten como ingresos del trabajo ingresos que realmente no lo sean, lo que no puede ocurrir en el IPN.

Cuando el establecimiento del IPN se hace por razones de equidad, su diseño exige que los distintos elementos patrimoniales se valoren a precio de mercado y que tales valores se modifiquen de acuerdo con los cambios del mismo.

2.- Por razones de eficiencia económica. Las motivaciones son diversas, pero se pueden señalar dos aspectos diferenciados, conectados con lo indicado en el epígrafe anterior:

- El recargo sobre las rentas de capital al que equivale el IPN, es mayor cuanto menor es el rendimiento económico del patrimonio.

Obliga, por lo tanto, al sujeto a dedicar sus activos a las finalidades más productivas, mientas que el IRPF no tiene dicho incentivo, ya que los altos tipos marginales disuaden el ahorrador que puede preferir mantenerlo en activos líquidos y no percibir ingreso alguno por su riqueza.

- La equivalencia entre el IPN y un recargo sobre las rentas del capital permite reflejar la tributación en el IRPF y compensarla con el tributo sobre la riqueza. Pero es que los efectos económicos no son los mismos, ya que los altos tipos marginales del IRPF generan un efecto indeseable sobre el ahorro, y sobre

la decisión de ofrecer horas de trabajo, mientras que el IPN se puede dar un efecto disuasorio sobre el ahorro, pero no influye en la misma medida sobre la oferta de trabajo.

3.- Es, virtualmente, un elemento de control de otros impuestos del sistema tributario: Es una forma de evitar la posibilidad de defraudar en el IRPF, pues si se ocultan rentas, no es posible justificar los incrementos elevados de patrimonio.

- Colabora en la correcta valoración de las ganancias y pérdidas de capital, que afectan al patrimonio neto declarado.
- Es una pieza importante para la aplicación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

8.6.2. El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones Este impuesto recae sobre la transmisión gratuita de la riqueza individual. Se señalan las diferencias entre las modalidades de este impuesto:

a) El Impuesto sobre el Caudal Relicto (ICR), esto es, el conjunto de bienes que deja una persona a su fallecimiento. Esto es, desde el punto de vista del causante.

b) El Impuesto de Sucesiones y Donaciones (ISD), en el que los donatarios o causahabientes, son gravados por la parte correspondiente que reciben.

Se trata ahora de ver cómo estas dos modalidades se ajustan más a los principios tributarios:

1.- Principio de simplicidad. El ICR es más fácil de administrar, al ser de un único contribuyente. También es más sencillo desde el punto de vista de los causahabientes.

2.- Principio de suficiencia. El ICR tiene mayor capacidad en el caso de impuestos progresivos, y la misma que el ISD en el caso de impuestos proporcionales.

3.- Principio de equidad. La cuestión es aquí más compleja. De acuerdo con el criterio del beneficio, se ha defendido que el ICR cumple apropiadamente con el mismo, al suponer un pago por la protección a las propiedades, dispensada por el sector P. Lo cual no parece muy acertado si el sistema tributario ya cuenta con el IPN, pues si el contribuyente ya ha satisfecho un gravamen por el IPN no parece necesario que satisfaga otro a la hora de transmitirlo a sus herederos. El ISD tiene una mayor coherencia con el criterio de la capacidad de pago, que subyace a la imposición personal. En efecto, la definición extensiva de renta exige que las herencias y donaciones se incluyan en la BI del beneficiario. Sin embargo históricamente se ha tenido en cuenta a efectos de tributar por estos ingresos la relación de parentesco entre el donante y el donatario o entre el causante y el causahabiente, lo que avala la existencia de un tributo específico para estos casos. En el caso del ICR no puede considerarse que esté sustituyendo al gravamen de este componente de la definición de renta extensiva y que responda a la equidad entendida como capacidad de pago.

4.- Principio de neutralidad. Ambos impuestos son equivalentes en cuanto a efecto disuasor sobre el ahorro, si entendemos que este se genera para transmitir un patrimonio a los herederos.

5.- Coherentemente con lo señalado al analizar el cumplimiento del principio de suficiencia, esta reducción del ahorro será menor en el ISD, porque la cuota tributaria será menor en este caso.

6.- Recuérdese que el gravamen sobre la transmisión de la riqueza se ha presentado como un mecanismo para evitar la perpetuación de las diferencias en la distribución de la renta y patrimonios. Tanto el ICD como el ISD cumplen con esta función, pero el ISD es más flexible porque puede graduar el gravamen no sólo con el importe del patrimonio trasmitido, como también lo hace el ICR, sino además con la riqueza previa que tenía el beneficiario.

La asimilación de los casos de donaciones a las herencias permite evitar una vía de fraude que si estaría presente en el ICR, salvo que se crease un impuesto complementario sobre las donaciones, con lo que parte de las ventajas del ICR desaparecerían.

Nuestra exposición parece sugerir que el ICR es superior al ISD en cuanto a los principios de simplicidad y suficiencia, pero inferior en los que se refieren a equidad y neutralidad. Esta apreciación explica que se haya impuesto finalmente el ISD, pero dado que los impuestos sucesorios se recaudan sólo de forma eventual, las ventajas del ICR en cuanto a la recaudación obtenida o la simplicidad en su administración no tienen un excesivo peso.

8.7. Efectos económicos de la imposición directa _

8.7.1. Una cuestión previa: el problema del fraude Naturalmente, no hay efectos negativos cuando no se satisface el impuesto, cuando se efectúa un fraude. El fraude también se puede interpretar como fruto de una decisión económica, que compara las ventajas de un incumplimiento con los perjuicios de dicha actuación. En un modelo muy simplificado, se defrauda cuando: la renta por el tipo marginal es superior a la probabilidad de ser sancionado por la cuantía de la sanción. Luego hay tres vías para reducir el fraude:

- Elevar la cuantía de las sanciones,
- Elevar la probabilidad de detección del contribuyente (que defrauda), y
- Reducir los tipos marginales del impuesto. (y eliminar el impuesto, claro).

8.7.2. Efectos sobre la oferta de trabajo Los modelos teóricos que se ocupan de este problema se pueden clasificar en:

1.- Libre elección de horas. Suponen que el trabajador puede elegir libremente el n.º de horas que ofrece. Hay dos efectos contrapuestos:

- La rebaja en la compensación percibida por el trabajador induce a que éste reduzca el n.º de horas, para aumentar su tiempo de de ocio (efecto sustitución). Rentas altas.
- Al reducirse los ingresos el trabajador se ve obligado a realizar un esfuerzo complementario, para mantener su nivel de vida (efecto renta). Estratos de menor renta.

2.- Modelos dicotómicos. Suponen que el trabajador sólo puede decidir entre incorporarse o no al proceso productivo, sin poder elegir el n.º de obras trabajadas. En estas circunstancias se pueden representar las dos opciones siguientes para una unidad familiar de dos contribuyentes A y B:

- Un solo preceptor de rentas, que obtiene RA – T(RA)
- Dos preceptores: RA +RB – T(RA + RB) – C

Donde Ri es la renta del sujeto i, y T(·) los impuestos que se satisfacen. C es el coste que tiene para la familia en términos de cuidado de los hijos o realización de tareas domésticas.

De acuerdo con este esquema, el impuesto sobre la renta puede influir en esta decisión a partir de dos elementos distintos:

- La solución que se aplique al problema de la unidad contribuyente.
- La posibilidad de deducir los costes C, de la renta percibida por el sujeto.

8.7.3. Efectos sobre el ahorro _El impuesto sobre la renta puede generar efectos negativos sobre el ahorro de los contribuyentes a través de un buen n.º de mecanismos:

1.- El IRPF reduce la renta disponible de los contribuyentes, lo que reducirá el consumo o el ahorro, pero si se parte de la tª de la renta relativa, es más fácil que el perdedor sea el ahorro, pues a los agentes económicos les resulta muy difícil rebajar su calidad de vida (efecto trinquete).

2.- El hecho de que el IRPF sea progresivo aumenta este problema, reduciendo proporcionalmente más la capacidad económica de quienes tienen mayores posibilidades de ahorrar, sin entendemos que la propensión marginal al consumo es decreciente al incrementarse el nivel de renta.

3.- El IRPF también recae sobre las rentas de capital, reduciendo la compensación que recibe el ahorrador por sacrificar su consumo y, en esa medida, reduce los incentivos para ahorrar. El hecho de que las rentas de capital estén sometidas a un tipo proporcional hace menor plausible dicho efecto. La valoración conjunta de estos argumentos no es fácil, ya que como en el caso de la oferta de trabajo se produce aquí un efecto renta y un efecto sustitución.

Una visión simplificada parte de entender como un modo de ajustar la corriente de ingresos obtenidos por el sujeto a sus planes de consumo. Si reducimos la vida del sujeto a dos períodos, el presente y el futuro, puede suceder que si el consumidor prevé tener más ingresos hoy que mañana, decide ahorrar una parte de su renta para que en el futuro se pueda mantener su nivel de consumo. El impuesto reduce la capacidad de ahorrar y el rendimiento de ese ahorro, y el consumidor rebajará, por lo tanto, la cantidad ahorrada. Si pretende alcanzar un nivel de consumo predeterminado en el futuro tendrá que ahorrar más, no sólo para recuperar los rendimientos perdidos por culpa del impuesto, sino también porque su renta futura se verá disminuida como consecuencia del IRPF.

En 2º término, las normas reguladoras del IRPF favorecen determinadas formas de ahorro, como la vivienda o los fondos de pensiones, en detrimento de otras como puede ser la adquisición de acciones, dado el superior gravamen sobre los dividendos. Los impuestos sobre la riqueza generan incentivos a favor de mantener el ahorro en activos menos controlables fiscalmente.

En 3º lugar, la imposición patrimonial también actúa disuadiendo el nivel de ahorro:

- El IPN grava el ahorro acumulado
- La imposición sobre las herencias puede reducir el importe del legado que cada persona desea dejar a sus herederos.

8.7.4. Efectos sobre la adopción de riesgos (sobre la inversión) El IRPF y el IS recaen sobre beneficios de las empresas individuales y de las sociedades. En ambos casos, para definir los beneficios se considera como gasto deducible, tanto el salario usado por el uso del factor humano, como el coste de uso del capital. En tal sentido el impuesto sería neutral si permitiera deducir a efectos fiscales el coste económico sufrido por el empresario al contratar nuevos recursos productivos.

Ocurre, sin embargo que en el coste de equipos, el valor económico difiere del valor deducible a efectos fiscales:

Coste económico: Precio de la máquina ´ (d + r - p)

Coste fiscalmente deducible: Precio de la máquina ´ (d + r)

Donde d es la tasa de depreciación, r el tipo de interés nominal y p la tasa de inflación. Puede observarse que el coste fiscalmente deducible es superior al real o económico, lo que supone una forma de subvención indirecta, salvo en el caso de que no haya inflación. Además, en nuestra legislación se establecen una serie de deducciones para empresas que llevan a cabo procesos de ampliación de las instalaciones, o que realicen gastos para la promoción de sus productos. En la medida que estos incentivos son eficaces, se puede afirmar que se favorece a la inversión empresarial por esta vía.

Tema 9 La imposición indirecta

9.2. Justificación y modelos de imposición indirecta Los impuestos indirectos son impuestos generales de carácter real, que recaen sobre el consumo realizado, sin tener en cuenta las situación personal del contribuyente. Los motivos que explican su importancia tienen las siguientes consideraciones:

1.- Tienen gran potencia recaudadora. Son poco perceptibles, al confundirse con el precio de venta, por lo que tienen una menor resistencia por los consumidores. Además, en algunos productos como el alcohol o el tabaco, se considera el consumo gravado como indeseable.

2.- Actúan como efecto compensatorio de los efectos negativos de otros tributos en el nivel de ahorro de la sociedad. La imposición directa, sobre la renta o el patrimonio, pueden tener un efecto de reducción del ahorro. Pero si el consumo está gravado con la imposición indirecta se están generando incentivos al ahorro.

Pero esto no es aplicable a los particulares de rentas bajas, con una capacidad de ahorro muy pequeña; la imposición directa elevará su gasto de consumo. Pero si es beneficioso para aquéllos que tienen rentas altas.

3.- Tiene un efecto inflacionista, al incrementarse los precios con los impuestos. Pero la permanencia de este efecto es discutible, ya que la inflación es un fenómeno monetario, por lo que algunos defienden que no tiene efecto inflacionista a largo plazo.

4.- Es regresiva, porque la proporción dedicada al consumo de las rentas más bajas es mayor. Esto explica que haya tipos de impuestos más elevados para artículos de lujo, o coexistencia de distintos tipos en un mismo impuesto, más bajo para productos de 1ª necesidad.

Los tipos de impuestos indirectos que pueden establecerse son los siguientes:

a) Atendiendo al tipo de consumo objeto de gravamen:

- **Impuestos generales sobre el consumo**, como el actual IVA o el antiguo Impuesto de Tráfico de Empresas (ITE)
- **Impuestos especiales** (IE), sobre determinados consumos específicos, que incluyen las bebidas alcohólicas, labores de tabaco, los hidrocarburos, y determinados transportes.

b) Atendiendo al nº de fases del proceso de producción que son gravadas por el impuesto:

- **Impuestos monofásicos**, cuando recae sobre una única fase del proceso productivo: impuesto sobre fabricantes, o sobre mayoristas, o sobre minoristas.
- **Impuestos plurifásicos,** recaen sobre más de una fase del proceso procuctivo. Se pueden clasificar además en impuestos sobre ventas (antiguos ITE) e impuestos sobre el IVA).

9.3. La elección entre impuestos indirectos Las cuestiones más importantes sobre el principio de equidad de los impuestos indirectos se han comentado en el epígrafe anterior, por lo que sigue las cuestiones referentes a los de neutralidad, suficiencia y simplicidad.

9.3.1. El principio de neutralidad En el contexto de los impuestos indirectos, tiene un matiz distinto que en otras cargas, en este contexto es deseable que el precio finalmente cargado al consumidor no sea superior a la recaudación prevista por el sector P y que se elimine así cualquier incentivo para que las empresas empleen formas de integración vertical.

Dependiendo del diseño de la imposición indirecta es posible que tal cosa ocurra, debido a los efectos piramidación y efecto cascada.

a) El efecto piramidación Se puede producir en impuestos indirectos cuando los empresarios fijan sus precios usando márgenes comerciales. Es decir cuando se añade al coste de las materias primas un % para cubrir los gastos de transformación y sus beneficios. Si se fija un impuesto al fabricante, el mayorista los considerará como precio de sus materias primas y cargará dicho impuesto con su propio margen o %. Lo mismo hará el minorista.

Se denomina renta fiscal al incremento de ganancias que tiene un agente económico, que trabaja con margen comercial sobre el precio de compra de un producto, cuyo precio ha sido incrementado por un impuesto antes de su adquisición por el mismo. Tiene un incremento de renta debida precisamente a la fiscalidad en el paso anterior.

Luego el efecto piramidación es la multiplicación de un impuesto indirecto que el sector P introduce en una fase del proceso productivo, anterior a la venta minorista, y que, por aplicación de márgenes comerciales sobre sus precios de compra los mayoristas y minoristas van multiplicando. El efecto es que del incremento que representa el impuesto para el comprador final sólo una parte es recibida por el sector P como impuesto. La conclusión es que cuanto más lejos del consumidor final se sitúe el impuesto mayor será el efecto piramidación, para una misma recaudación estatal.

El efecto piramidación se puede producir en impuestos monofásicos y multifásicos. La parte de la recaudación total que se aplica sobre la fase más alejada del consumidor final está más sometida al efecto piramidación.

b) El efecto cascada El efecto cascada sólo puede producirse en los impuestos plurifásicos. En este efecto, el sector P recauda una cifra mayor de la que parecen indicar los tipos aplicados, sin que se lucre ningún empresario.

Luego el efecto cascada es aquél que se produce cuando en un impuesto indirecto plurifásico el sector P carga con impuestos todas las ventas de los distintos sectores productivos. El sector P acabará recaudando más que si aplicara el impuesto sólo en la venta final o sólo sobre el fabricante, ya que los distintos agentes van considerando además que su precio de compra ya incluye los impuestos pagados por el agente al que compran. Se pueden producir además rentas fiscales y la combinación de los efectos piramidación y cascada, cuando los agentes económicos trabajan con márgenes comerciales.

c) El IVA y los efectos piramidación y cascada Los efectos piramidación y cascada se producen ambos al tener en cuenta cada agente el impuesto cargado por su proveedor como un coste del proceso productivo, no diferenciando el precio de compra del impuesto.

El (IVA), que es el empleado en nuestro país, pretende evitar ambos efectos. Es un sistema que se denomina cuota menos cuota, y que consiste en diferenciar entre:

- _ IVA soportado: el IVA pagado a los proveedores.
- _ IVA repercutido: el IVA cobrado a los clientes.

El empresario ingresa una cuota menos la otra, esto es el empresario tiene una cuota a ingresar: IVAR – IVAS. El empresario no podrá considerar como coste el IVA soportado, pues se lo devuelve la Admón Tributaria, y como no es un coste no podrá dar lugar al efecto piramidación o cascada, salvo que una fase estuviera exenta de aplicar el IVA.

El IVA es más neutral, en el caso de exportación de un producto: no se aplica IVA y la Admón devuelve el IVA repercutido. El producto exportado sale del país libre de impuestos, y paga el impuesto indirecto del país de destino, permitiendo la competencia entre productos libre.

Por lo tanto, desde el punto de vista de la neutralidad los impuestos mejores son el IVA y el impuesto sobre minoristas.

9.3.2. El principio de suficiencia La suficiencia implica la existencia de BI amplias que además resulten ser flexibles. Desde este punto de vista tienen ventajas los impuestos plurifásicos sobre los monofásicos, siendo la base mayor para el que recae sobre todas las ventas, incluyendo así los consumos intermedios, que el IVA, que se aplica sólo sobre la suma de los valores añadidos, esto es, la renta nacional.

Entre los monofásicos, el impuesto de minoristas estaría recayendo sobre la variable macroeconómica de consumo, el impuesto sobre los mayoristas tendría una base inferior, el menos aceptable sería el impuesto sobre los fabricantes.

9.3.3. El principio de simplicidad Está unido tanto a la ausencia de costes de cumplimiento para los contribuyentes como a la facilidad para la Admón de administrar el tributo.

Desde este punto de vista si el impuesto afecta a un nº elevado de pequeños empresarios supone costes mayores, tanto para el contribuyente como para la Admón.

Los 1º porque pueden no disponer de los medios necesarios para llevar a cabo la gestión contable que exige la correcta aplicación del impuesto, la Admón porque se enfrente a la difícil tarea de asegurar el correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de una gran cantidad de contribuyentes.

Desde la perspectiva de la simplicidad el impuesto sobre fabricantes es el más adecuado, ya que recae sobre un nº pequeño de agentes, de superior dimensión a la media, con medios para gestionar razonablemente bien el impuesto. Pero sus deficiencias en cuanto a neutralidad y suficiencia lo descartan. En cambio, el impuesto sobre minoristas es el menos cumplidor del principio de simplicidad, mientras que el de mayoristas intermedio.

Los impuestos plurifásicos comparten la dificultad comentada para el de minoristas, pero la existencia de otros contribuyentes en el sistema permite la aplicación de sistemas especiales, aunque se pierdan algunas de las ventajas del IVA en cuanto a neutralidad.

El IVA no es el 1º respecto de ninguno de los tres principios, pero es el que mejor los cumple en término medio. Por ello puede entenderse que la UE los haya acabado conformando como el impuesto indirecto fundamental; nuestro país tuvo que implantarlo al integrarse en la CEE.

9.4. El IVA: Sistemas alternativos en el diseño del IVA Se tratan algunas de las cuestiones fundamentales en el diseño del IVA, haciendo referencia a los sistemas alternativos que pudieron haberse utilizado.

El IVA recae sobre el valor añadido por cada empresa en su proceso productivo. Al estudiarse el cálculo de las variables macroeconómicas existen 2 procedimientos para calcular el IVA:

1.- Método de adición. Se suman las remuneraciones de los distintos factores de producción (salarios, alquileres, intereses y beneficios), como se hace para obtener la Renta Nacional.

2.- Método de sustracción. Se toma la producción de la empresa, se haya vendido o no, y se restan las compras a otras empresas, como se hace para obtener el Producto Nacional.

Otra posible elección en el diseño del IVA es el tratamiento de los bienes de equipo y de las existencias; hay 3 posibilidades:

1.- Valor añadido tipo producto, o Valor añadido Bruto. No se permiten deducciones por la depreciación de la maquinaria, ni por las existencias acumuladas por el empresario.

2.- Valor añadido tipo renta o Valor añadido neto. Permite la deducción por el desgaste del equipo capital (depreciación).

3.- Valor añadido tipo consumo. Se permite deducir todas las compras de maquinaria y el aumento de las existencias, pero no se permite restar el importe de la depreciación.

El modelo utilizado en España es del tipo consumo, siendo el denominado cuota menos cuota. Se calcula:

- **IVA repercutido**: % de sus ventas (pero no del incremento de las existencias).
- **IVA soportado:** % de sus suministros de materias primas o servicios, además del pagado para compra de nuevos equipos.

9.5. Los impuestos especiales La característica fundamental de este tipo de tributos es que suponen un gravamen adicional al representado por la imposición indirecta de carácter general. En los apartados siguientes se dan las justificaciones teóricas, aunque no todas son aplicables a todos los conceptos incluidos.

9.5.1. Justificación de estos impuestos, no todas ellas tan convincentes:

a) Gravan consumos que generan costes externos. Una posible solución al problema de los efectos externos de un consumo es someterlo a un impuesto. Por ejemplo, los autos o los hidrocarburos en general, causan daños al medio ambiente; el tabaco genera costes a la sanidad pública. Pero no todos los productos gravados con IE causan tantos efectos externos, como es el caso del alcohol (bebido con moderación).

b) Pretenden evitar el consumo de determinados productos que causan daños al usuario. Es un caso de bien (menos) prohibido, al que no se le aplica el caso de las drogas ilegales. Esta justificación es válida para el tabaco (fume con moderación) o el alcohol, pero no para los automóviles.

c) Pretenden dirigir al consumidor hacia variedades de producto que son o menos adictivas o menos graves. Así, por ejemplo, con la cerveza es más fácil engordar que acabar en alcohólicos anónimos. en algunos casos los productos tienen una demanda muy rígida, como es el caso de la gasolina, por lo que no se puede dirigir al consumidor.

d) Pretenden obtener un beneficio para resarcir al sector P. Un ejemplo es el consumo de tabaco; el sistema de salud es pagado por todos. En el caso de hidrocarburos y automóviles para compensar las obras e infraestructuras. Pero no todos los hidrocarburos son usados en el sector del transporte (por igual).

e) Son el fruto de la historia del sistema tributario. Los IE son "herederos" de los anteriores monopolios fiscales (CAMPSA, TABACALERA, …). El impuesto de matriculación se incorpora cuando desaparece el tipo incrementado de IVA.

9.5.2. Estructura de los IE en EspañaLos aspectos más relevantes de cada uno de estos impuestos se dan a continuación:

a) Impuestos sobre bebidas alcohólicas El HI es la fabricación o importación de bebidas alcohólicas. Se distinguen 4 figuras tributarias distintas: Impuesto sobre la cerveza, sobre el vino y bebidas fermentadas, sobre los productos intermedios y sobre el alcohol y las bebidas derivadas del mismo**.** La graduación de la bebida es el elemento clave para la determinar el importe del impuesto.

b) Impuesto sobre los hidrocarburos En el caso de los impuestos sobre los derivados del petróleo, están sometidos a este impuesto las gasolinas, con o sin plomo, el gasóleo, el fuelóleo, el queroseno, los gases licuados del petróleo (GLP, p.e. el butano de botellas), el metano y otros gases del petróleo, los aceites medios y ligeros, así como los hidrocarburos.

Los tipos impositivos son muy variados dependiendo del producto y de su utilización. Las diferencias, muy acusadas, entre los tipos impositivos, aplicados a un producto cuando cambia la finalidad del mismo explican que la ley incluya preceptos sancionadores para quienes incumplan las limitaciones establecidas en cuanto al uso de cada tipo de carburante.

c) Impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos Este impuesto nace con la Ley 24/2001, para financiar la sanidad pública y las actuaciones medioambientales, y recae sólo sobre determinados hidrocarburos y con tipos impositivos muy diferentes según la naturaleza del producto.

Ambos aspectos refuerzan algunas de las críticas anteriores sobre la dificultad de justificar el tributo, así como su tratamiento diferenciado. Su limitada cuantía trata de aprovechar el fenómeno de ilusión financiera.

d) Impuesto sobre las labores del tabaco Se someten a este impuesto los cigarros, los cigarrillos, picadura, y demás tabacos para fumar. En cuanto a los tipos impositivos se distingue entre los cigarros, con un tipo

impositivo del 12,5%, la picadura el 37,5%, y las demás labores, con un tipo del 22,5%. En el caso de los cigarrillos hay un doble tipo impositivo: un 54% de tipo impositivo proporcional, y una cantidad fija por cada 1.000 cigarrillos.

e) Impuesto sobre la electricidad Grava el suministro de energía eléctrica, representando una pequeña cuantía para cada contribuyente individual, pero ha generado importantes ingresos para el sector público.

f) IE sobre determinados medios de transporte Recae sobre la 1ª matriculación de vehículos automóviles destinados al consumo privado, la 1ª matriculación de embarcaciones y buques de recreo, salvo las destinadas exclusivamente al ejercicio de actividades de alquiler, y de aeronaves, cuando se destinan a uso privado.

9.6. El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Este tributo pervive por su origen histórico, en el que las transmisiones patrimoniales tenían que ser registradas para garantizar la seguridad del tráfico, con aspectos de ilusión financiera, pues dada la escasa cuantía de los tipos impositivos el contribuyente no percibe excesivamente el valor del impuesto y con su capacidad recaudatoria, nada desdeñable, que obligaría al sector público a incrementar otros tributos para compensar la recaudación perdida, si se renunciase al mismo.

Otros argumentos teóricos apuntan a la posible aplicación del criterio del beneficio, a cambio de la seguridad en el tráfico económico garantizado por el sector P debe satisfacer este tipo de impuestos, y sobre todo su carácter de complementario de la imposición indirecta, para gravar las ventas entre particulares que no se someten a impuestos generales como el IVA.

Dentro de las transmisiones patrimoniales se incluyen todas las transmisiones onerosas inter vivos, así como la constitución de derechos reales, prestamos, fianzas, arrendamientos, etc.

El sujeto pasivo depende del tipo de transmisión; en la compra de bienes o dº es el adquirente; en la adquisición de dº reales, aquel a cuyo favor se constituyen; en el arrendamiento, el arrendatario; etc.

La BI se determina por el valor real del bien transmitido, aunque la legislación incluye una serie de normas para casos particulares como los usufructos vitalicios, o los dº de uso y habitación.

La cuota se aplica en unos casos como un tipo impositivo porcentual, referido a la BI (p.e., el 6% para inmuebles), en otros casos se satisface con efectos timbrados como es el caso de los arrendamientos o de la transmisión de valores.

9.7. Efectos económicos de la imposición indirecta sobre el ahorro se han visto en los epígrafes anteriores. También se ha analizado la neutralidad del IVA frente a modelos alternativos de imposición general sobre las ventas. Aquí se discute sólo la influencia de la imposición indirecta sobre el volumen de la inversión privada:

- El diseño del IVA como tipo consumo resulta el más favorable a la inversión privada puesto que las inversiones en maquinaria y otros equipos son gravados por el IVA soportado, que es después deducido.
- Sin embargo al adquirir equipo capital no se puede deducir nada en concepto de IVA.
- Y en cuanto al IVA tipo renta, permite deducir el IVA soportado la depreciación, pero ese no es el coste total del de capital, pues no incluye los intereses que si forman parte del coste.
- En cuanto al IVA tipo consumo permite deducir una cifra superior al coste en el que incurre el empresario, con lo que el IVA soportado estaría acentuado aquí como una auténtica subvención.

Tema 10 La H descentralizada y la H supranacional

10.2. La distribución de funciones HP es la ciencia que estudia el modo de satisfacer las necesidades humanas con recursos de uso alternativo. Se distingue entre problemas de asignación, distribución, estabilidad y crecimiento, definiendo, a partir de los mismos, la HP como el estudio de las funciones realizadas por el sector público en cuanto a la resolución de estos 4 problemas. Las funciones de cada nivel de gobierno en estos cuatro problemas se trata a continuación.

10.2.1. La asignación de recursos En el tema 2 se distinguía entre el enfoque liberal, que restringe su campo de actuación a los bienes públicos puros y la perspectiva intervencionista, que amplía considerablemente la esfera de actuación, cubriendo también los fallos del mercado. Estos casos se presentan para el caso de distintos niveles de gobierno.

1. Los bienes públicos puros Estos bienes se caracterizan por la ausencia de rivalidad en el consumo y la imposibilidad de aplicar el principio de exclusión. Ambos elementos impiden cobrar un precio para quienes deseen su adquisición, obligando a su financiación a través de los impuestos.

El papel de los distintos niveles de gobierno en la provisión de estos BPP se fundamenta en una serie de aspectos:

- La no rivalidad en el consumo se puede presentar a escalas muy distintas, pudiéndose diferenciar el caso de la defensa nacional, que se presenta a escala nacional (o supranacional) o la seguridad ciudadana, que si puede ser cedida a las CCAA o a las EELL, dependiendo de la naturaleza del servicio prestado.
- La presencia de economías de escala en su producción. La prevención de incendios puede no ser eficiente para entidades locales pequeñas, que si puede satisfacerla mediante una mancomunidad, o que las asuma la Diputación o la CCAA.
- La "votación con los pies", de TIEBOUT. El problema de la revelación de preferencias hacia los BPP por los integrantes de la comunidad. En las condiciones de eficiencia en la provisión de bienes públicos no se puede esperar que el individuo diga cuanto estaría dispuesto a pagar por un BPP cuando puede disponer del mismo a coste cero.

La descentralización fiscal resuelve indirectamente dicho problema. Los sujetos tenderán a emigrar hacia donde los servicios prestados por el sector público con menor presión fiscal.

El conocimiento de las preferencias de los ciudadanos, que es mejor siempre a nivel local. No habría ventajas en la descentralización si estuviéramos en una situación de información perfecta; el gobierno central podría hacer lo mismo que los entes territoriales inferiores, aprovechando las economías de escala, y garantizando una mayor igualdad entre todas las regiones o localidades.

La discusión de los 4 factores anteriores se puede resumir en la presencia de 2 tipos de costes:

- **los costes de suministro de los bienes P** C1, donde es posible la presencia de economías de escala en una 1ª etapa y de probable aparición de economías de congestión a partir de un cierto tamaño de la jurisdicción.
- **De otros los costes de captar la información** C2 relevante sobre las preferencias de los ciudadanos, que es creciente con la dimensión del territorio.

No obstante lo anterior, los costes no son idénticos para todos los posibles bienes P. Esto parece sugerir que hay bienes, que debe suministrar el Estado, las CCAA y las EELL. No puede crearse, sin embargo una jurisdicción para cada bien, ya que cada nivel de gobierno tiene un coste asociado, así como la coordinación entre los mismos.

No obstante del análisis anterior se deduce que el coste de un bien depende de una jurisdicción y que puede determinarse el nº óptimo de entes territoriales.

2. Distribución de funciones en el caso de los fallos del mercado En los casos de intervención P debida a los denominados fallos del mercado se pueden formular las siguientes reflexiones:

- En cuanto a la política de defensa de la competencia o control de los monopolios, es razonable considerar que esta función se pueda atribuir tanto a la UE, para su formulación, como al Estado, en el caso de su aplicación concreta. El mercado único E exige que los problemas causados por la limitación de la competencia, debidos, p.e., a la fusión de dos empresas no sólo afectan al país donde tienen sus sedes sociales, sino al conjunto de los EEMM. Por ello la legislación de defensa de la competencia ha sido objeto de directivas comunitarias a las que se han tenido que ajustar las normas españolas. Si no existieran estas normas a nivel europeo las empresas se localizan donde las normas fueran menos rígidas, y por la libre circulación de bienes y servicios, venderlos después en todo el mercado único. Este tipo de reflexiones avala la competencia de la UE en las circunstancias que se han denominado como de información asimétrica, y que han dado lugar a las normas sobre marcas o nombres comerciales.
- En el caso de los efectos externos, como la contaminación atmosférica. Se justifica igualmente la presencia de dos niveles de competencia distintos. La UE debe tener competencias sobre las normas generales sobre contaminación atmosférica, porque si los países adoptan niveles de exigencia distintos, las empresas contaminantes se irán al país que tienen niveles de exigencia más bajos. También porque la contaminación de un país afecta a los países de alrededor, o al planeta en su conjunto, como pasa con las emisiones de CO2.

- En cuanto a los bienes preferentes, educación y sanidad, hay una clara afinidad con el caso de los BPP, por lo que no se repite la exposición.

Pero en el caso de que se llegue a la conclusión de que son las CCAA las que deban asumir las competencias en esta materia, téngase en cuenta que:

- En los bienes preferentes aparecen características de carácter redistributivo. Si una CCAA opta por una elevada presión fiscal y buena provisión de bienes preferentes, la votación con los pies afectará de manera distinta a los individuos de rentas más altas y a los de rentas más bajas.
- La libre circulación de factores de producción, especialmente la mano de obra, dentro de la UE, que necesita que en materia de educación haya normas comunes que permitan dar validez mutua a los títulos académicos correspondientes.
- Asimismo, el gobierno central debe tener competencias para asegurar el principio de igualdad (real) entre los ciudadanos, para que se produzca una nivelación en la provisión de determinados bienes preferentes.

10.2.2. La distribución de la renta Las competencias del sector P en materia de distribución de la renta son muy discutidas desde el punto de vista liberal.

Pero si se acepta que las economías de mercado producen desigualdades en la distribución de la renta y que se propia supervivencia necesita la eliminación de las más llamativas, la pregunta de qué nivel de gobierno se debe hacer cargo de las principales políticas redistributivas es relevante.

Hay consenso en cuanto a que las grandes políticas distributivas deben llevarse a nivel de país, y que serían insostenibles si se realizan a nivel de las CCAA. Reflexiones:

- El análisis de TIEBOUT de “votación con los pies”, demuestra que si una CCAA elige realizar una política muy redistributiva basada en tipos muy altos marginales en el IRPF y el pago de pensiones y seguros de desempleo muy altos se puede ver enfrentada a que la libre circulación de personas y recursos productivos haga inviable su política; emigrarán.

Este argumento es criticado por otros: asume que el costo de la emigración es pequeño y de una previsión perfecta por parte de los particulares.

- Las políticas de redistribución por las CCAA pueden generar comportamientos free rider. Si los impuestos de un ente local son muy altos y la provisión de bienes preferentes importante puede atraer a gorrones, que se aprovechen de los bienes, viviendo en una entidad cercana, sin pagar los impuestos.
- Si un ente local decide reducir los impuestos para atraer empresas o contribuyentes, y prestar así mejores servicios públicos o mayor cantidad de bienes preferentes se produce lo que se denomina la economía de la oferta. El éxito inicial puede generar un proceso de emulación por parte de los territorios limítrofes, con un resultado final de recaudación inferior para todos los implicados, con peores servicios o políticas redistributivas menos generosas.

A pesar de las críticas anteriores sobre la atribución de competencias de redistribución a los entes subterritoriales, se tienen las siguientes ventajas:

- Los modelos de votación con los pies son incompatibles con la presencia de comportamientos altruistas de los ciudadanos. La desigualdad excesiva en los niveles de renta es rechazada por todos los agentes económicos. Además los entes locales tienen un mejor nivel de información para realizar apropiadamente la mejor redistribución.
- La existencia de políticas redistributivas de las CCAA basadas en comportamientos cooperativos, voluntarios o no, de las mismas. Las CCAA se verán obligadas a emular las políticas sociales de las CCAA vecinas, por sí mismas, o forzadas por sus votantes.

10.2.3. La estabilidad económica Se trata de revisar que nivel de gobierno es el más apropiado para llevar a cabo las políticas de estabilidad económica.

1. Política monetaria Dentro de la moneda única europea, es obvio que dichas políticas deben ser llevadas a cabo por las instituciones de la UE: el Banco Central Europeo, el Sistema Europeo de Bancos Centrales.

Si cada país de la UE pudiera emitir moneda libremente existiría un incentivo al crecimiento de la oferta monetaria, con un aumento incontrolado de la inflación, que acabaría repartiéndose entre los distintos países.

Dentro de un mismo país la capacidad para la emisión de moneda debe ser competencia del gobierno central, y no se atribuye a los territorios o a las entidades locales.

2. Política cambiaria La fijación de los tipos de cambio es una competencia unida a la política monetaria, por lo que está en manos de la UE.

Esta competencia había sido ya muy restringida desde que los países de la UE apostaron por la estabilidad de los tipos de cambio, la creación del Sistema Monetario Europeo, y finalmente, el establecimiento de la moneda común.

3. Política presupuestaria se refiere a los efectos sobre la demanda agregada de los gastos P, ya sean en bienes o servicios o en transferencia, y de los impuestos. La efectividad de la política fiscal se mide a través de su efecto inicial en el nivel de renta demandada por los distintos agentes económicos y que tal efecto se evalúa a través del proceso multiplicador correspondiente. Pero en el caso de economías con un amplio volumen de intercambios con el exterior no hay garantías para que los efectos de la política fiscal beneficien al nivel de gobierno que las lleve a cabo. Si una CCAA hace una política de incremento de gasto P, para crear empleo, no se puede asegurar que los efectos se circunscriban a su territorio porque los beneficiados pueden dedicar su nivel de renta para consumir productos fabricados en otra CCAA, con lo que los efectos se acaban difuminando por todo el país, pero el coste de la política es soportado por los ciudadanos de dicho territorio.

Por eso la política fiscal se atribuye a los gobiernos centrales y no a las CCAA, para la mayoría de los autores. Pero atiéndase a las siguientes consideraciones:

a) La efectividad de las políticas fiscales depende de la información disponible. Esto aconseja que sea el ente subterritorial más próximo quien las desarrolle, y que no sea plausible atribuirlas a la UE.

b) La efectividad de la política fiscal de la H del Estado se limita a un contexto de creciente globalización de la economía. Los efectos en un país se acaban difuminando a los países del entorno; esto avalaría el dar la competencia a la UE. Pero esto choca con la falta de recursos propios de la UE, aunque la situación puede cambiar en el futuro.

c) También puede defenderse una política de estabilización basada en instrumentos de carácter fiscal cuando no adoptan la forma de déficit presupuestario, sino las fórmulas de equilibrio.

d) El establecimiento de límites a las políticas de déficit P de los miembros de la UE que participan en la moneda única, contenidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, no impiden la política fiscal sino tan sólo las que suponen un desequilibrio de cuentas del sector P, pero arrojan importantes dudas sobre la capacidad futura de los Estados de la UE para llevar a cabo políticas presupuestarias de déficit público.

4. Política de rentas Son los acuerdos entre las organizaciones sindicales, empresariales y gobierno, con la finalidad de controlar el crecimiento de los precios a través de la regulación de los aumentos salariales y el control de los precios a través de la regulación de los aumentos salariales y el control de otras rentas. El carácter centralizado de los procesos de negociación avala que este tipo de políticas se realicen a nivel estatal. No obstante la situaciones diversas de las CCAA, que pueden sufrir crisis económicas asimétricas, permitiría pensar en acuerdos puntuales que afecten tan sólo a un ente territorial.

10.2.4. El crecimiento económico Se considera en esta asignatura que las cuestiones de crecimiento y desarrollo económico son independientes de las políticas de estabilización económica.

Los principales instrumentos por parte del sector público son las medidas de fomento al ahorro privado, en el que el elemento clave son las normas tributarias, y las políticas de gasto público en inversión o de investigación básica.

En cuanto al gasto en infraestructuras se dan elementos contrapuestos. La presencia de economías de escala avala la centralización de estas competencias; determinados gastos para mejorar las comunicaciones pueden afectar a varias jurisdicciones, siendo más adecuada si es realizada por el gobierno central o incluso algunas competencias a la UE. Por otra parte las haciendas subterritoriales tienen información para diseñar los planes concretos, al conocer de forma más inmediata las necesidades de crecimiento de una zona o comarca; esto avala una tendencia a la descentralización.

En cuanto a la formulación de planes de investigación básica se pueden apreciar importantes economías de escala, a nivel nacional y europeo. La pluralidad de esfuerzos no coordinados entre equipos de investigación

pueden conducir a soluciones ineficientes. Pero puede darse el caso de que los intereses de una CCAA difieran de los de otra, por lo que pueden darse ventajas para alguna de ellas (caso del IFAPA en Andalucía).

10.3. Los principios de la descentralización de los tributos _ La hacienda descentralizada da lugar a un replanteamiento de los principios tributarios (simplicidad, suficiencia, equidad y neutralidad), e introduce nuevos principios tributarios (autonomía y localización).

10.3.1. La inclusión de los nuevos principios tributarios que obliga a introducir la H descentralizada son los principios de autonomía y de localización, que proceden de las ventajas que se han señalado en la actuación de los entes subcentrales: la mejora en la info disponible y la posibilidad de que cada persona elija como residencia la jurisdicción que más le convenga atendiendo a la relación servicios/tributos.

Principio de autonomía Establece que los gobiernos locales deben tener un margen de discrecionalidad sobre los servicios a prestar y los tributos a cargar. No es sólo capacidad de decisión, sino además contar con recursos financieros.

Principio de localización Los tributos recaudados en una jurisdicción deben ser efectivamente pagados por los contribuyentes de este territorio. Téngase en cuenta que como la carga tributaria puede ser trasladada entre agentes económicos, el hecho de que la ley señale a un ciudadano como sujeto pasivo, no quiere decir que sea éste quien lo pague.

Si un gobierno autonómico realiza exportación fiscal, es decir, si establece un impuesto que puede trasladarse fácilmente a los ciudadanos de otra CA, podrá falsear este principio.

El principio de localización avala, p.e., que cada gobierno subcentral tenga competencias en la fase minorista de la imposición indirecta, que es difícilmente trasladable a otras regiones, pero no de las de fabricante o mayorista, de traslado más plausible.

10.3.2. El replanteamiento de los principios tributarios

Principio de simplicidad Más difícil de cumplir en la descentralización. Es más difícil y más caro para el contribuyente. Por eso los tributos de amplia base como el IRPF o el de Sociedades deban encomendarse al gobierno central. No genera, sin embargo, especiales dificultades la atribución a las H locales del IBI, determinadas tasas y contribuciones especiales, siempre que exista una clara correspondencia entre el servicio prestado y el tributo aportado.

Principio de suficiencia No parece excesivamente compleja su aplicación; sólo reclama que cada región disponga de los recursos necesarios para atender los gastos exigidos.

Los problemas proceden de la forma en que se valoran las competencias asumidas por una H regional; su infravaloración dará lugar a la imposibilidad de financiarlas. Si se pretende un nivel mínimo de provisión de determinados servicios P, en aras del principio de igualdad reconocido por la CE, la suficiencia de recursos exige la existencia de transferencias entre los territorios de mayor capacidad económica y los de menor nivel de renta.

Principio de equidad La existencia de sistemas fiscales regionales exige la coordinación estatal para evitar fenómenos de doble imputación o de tratamiento fiscal diferentes para los ciudadanos, lo que sería poco compatible con la exigencia de justicia. No se trata de que todos tengan los mismos servicios y los mismos tributos, sino que la relación entre unos y otros sea equilibrada.

Principio de neutralidad Requiere que los sistemas tributarios propios de cada territorio no introduzcan distorsiones en las decisiones de los agentes económicos. Las empresas eligen entre regiones que pueden tener cargas fiscales distintas, eligiendo, a igualdad de otras condiciones, la que tiene la menor.

10.4. El endeudamiento en el caso de las H descentralizadas El principio de suficiencia exige que el sistema tributario de las H regionales sea capaz de atender los gastos necesarios para cumplir las funciones de las competencias propias.

El tema del endeudamiento, así como de quien soporta la carga de la deuda P, y los efectos de la emisión de deuda sobre los objetivos macroeconómicos, así como las limitaciones que se imponen a los estados miembros de la UE ya se discutió con anterioridad. El endeudamiento de los entes regionales, parece, desde una perspectiva teórica que debería estar muy limitado. No obstante pueden realizar las siguientes consideraciones:

1. El endeudamiento de las H regionales debe estar limitado, aunque no se hubiera producido la unificación monetaria. Si la competencia sobre moneda debe ser del gobierno central, no puede admitirse una financiación del déficit de las regiones, que podría aumentar la oferta monetaria. El déficit se debe financiar de un modo ortodoxo, mediante la emisión a los particulares o con operaciones de crédito.

2. Las consideraciones sobre la carga de la deuda y su sostenibilidad son aplicables igualmente a las H regionales. Puede suceder, además, que la deuda sea sostenible en unos territorios, y no en otros. El recurso al endeudamiento, por lo tanto, si se impone la condición de ser sostenible puede beneficiar a unos territorios, ampliando las desigualdades existentes.

3. El endeudamiento debe emplearse para financiar inversiones. Si se acepta que la deuda recae sobre generaciones futuras y que la emisión de deuda se usa para financiar proyectos de inversión que beneficiaran a estas generaciones, entonces la aplicación del criterio del beneficio conduce a considerar óptimo el empleo de esta fuente de financiación extraordinaria.

Pero si las inversiones se financian a través de sucesivos superávit obtenidos en períodos anteriores, la generación actual está transfiriendo recursos al futuro. Se da entonces un incentivo a abandonar el territorio que debe hacer frente a la deuda emitida.

Ambos sistemas coinciden si el planteamiento de BARRO es correcto, y la carga de la deuda acaba recayendo sobre la generación presente, lo que tiene un claro incentivo para abandonar el territorio correspondiente. Estos fenómenos migratorios se ven mitigados por el hecho de que al liquidar las propiedades en el proceso de emigración el comprador descontará del precio de compra el valor de los impuestos a que se verá sometido en dicho territorio.

10.5. Las transferencias intergubernamentales se producen entre el estado central y los entes regionales y entre éstos y las H locales, o entre el Estado y los EELL.

Finalidades de las transferencias gubernamentales

1. La realización de políticas activas para igualar la distribución de la renta entre las distintas CCAA, o entre los diversos territorios. Cumplen la función de contribuir a la formación de capital que garantice un crecimiento mayor para las zonas más desfavorecidas. Estas transferencias se suelen aplicar a proyectos de inversión.

2. La consecución del principio de igualdad para todos los ciudadanos de una jurisdicción. Puede suceder que las bases fiscales de los distintos entes regionales sean muy dispares, no pudiéndose garantizar a los ciudadanos un nivel mínimo de determinadas prestaciones públicas.

Aún en el caso de que el territorio tuviera suficiente capacidad fiscal, las condiciones de la población, por su tamaño, dispersión, edad, dificultades territoriales, pueda hacer más cara la provisión de un servicio determinado en una zona concreta.

El objetivo en un caso o en otro, falta de ingresos o gastos superiores, es compensar al territorio correspondiente para que se alcance un nivel mínimo en determinados servicios públicos, que garantice el cumplimiento del principio de igualdad.

3. La presencia de efectos externos en las actividades de un territorio que favorece a las áreas limítrofes o al Estado en su conjunto. Una H regional realizaría el esfuerzo correspondiente a los beneficios que internalice, pero no el de las externalidades correspondientes.

El resultado sería una asignación ineficiente de los recursos P que puede evitarse a través de transferencias entre los distintos territorios. Es necesario, por lo tanto, acuerdos de cooperación, o coordinación y aportaciones del gobierno central.

Clasificación de las transferencias gubernamentales **1. Condicionales.** Si los fondos transferidos se destinan a una finalidad concreta.

1.1. Generales. Si el grado de concreción de la finalidad concreta no es muy exigente. P.e., red de carreteras de Andalucía.

1.2. Específicas. Si el grado de concreción de la finalidad concreta si es exigente. P.e., carretera de Campofrío a Aracena.

a) **No compensatorias.** Son una cantidad fija.
b) **Compensatorias.** Son una proporción del coste del proyecto. Estas a su vez pueden ser:
    - **Acotadas.** Si el % de aportación tiene un límite.
    - **Sin límite.** Cuando este no existe.

2. Incondicionales. Si los fondos transferidos NO se destinan a una finalidad concreta, y pueden ser asignados libremente a los fines que desea el ente regional.

1.1. De participación en los ingresos. El ente regional participa en los ingresos que el ente superior obtiene en su territorio.

1.2. Perecuatorias. Cuando las transferencias incondicionales no tienen relación con los ingresos recaudados en dicho territorio por el ente superior, sino que se establecen con el fin de igualar las condiciones de los entes regionales. Estas diferencias pueden provenir tanto de la diferente capacidad fiscal, como del coste de suministro de los bienes o suministros públicos, por lo que las transferencias se pueden clasificar, a su vez en:

a) Igualadoras de la capacidad fiscal
b) Igualadoras de la previsión o coste de los servicios públicos
    - Relacionadas con el esfuerzo fiscal del territorio.
    - No relacionadas con el mismo.

¿Cuál es la opción más adecuada de transferencias gubernamentales? La pluralidad de tipos pone de manifiesto la presencia de objetivos contrapuestos:

1. Las transferencias incondicionales son más coherentes con el principio de autonomía de los entes regionales. Se puede demostrar la ventaja de las transferencias incondicionales sobre las condicionales, igual que para los individuos son preferibles las transferencias monetarias a las realizadas en especie.

2. Para el cumplimiento de determinadas finalidades, como la enseñanza gratuita, es mejor la transferencia condicionada que un impuesto negativo sobre la renta. Luego las transferencias condicionales son más adecuadas para garantizar el cumplimiento de finalidades en el caso de políticas de redistribución.

3. Hay otra serie de factores a tener en cuenta para elegir entre condicionales o incondicionales, como la posibilidad de corresponsabilizar a los gobiernos regionales, lo que hace en algunos casos preferibles las transferencias compensatorias (condicionadas), y en otros las perecuatorias relacionadas con el esfuerzo fiscal. Para la aspiración de una cierta igualdad entre los territorios serán más adecuadas las perecuatorias igualadoras de capacidad fiscal. Se puede también querer evitar situaciones de ilusión fiscal cuando los recursos recibidos en forma de transferencia se interpretan por los contribuyentes como una reducción del precio que deben pagar por los servicios P y expandir su demanda de servicios públicos.

4. La ausencia de una correspondencia entre servicios prestados en un territorio y los impuestos pagados en el mismo (la dependencia respecto a las transferencias intergubernamentales) da lugar a que los responsables de la gestión de un ente regional trasladen su responsabilidad hacia otros gestores distintos, dando lugar a un problema de crecimiento del gasto.

10.6. El presupuesto comunitario

10.6.1. Principales gastos y políticas comunitarias

Consideraciones generales

- Las cifras del presupuesto comunitario indican un peso muy escaso en el conjunto de la actividad económica; a nivel nacional puede ser un 48% del PIB en los EEMM, a nivel UE alrededor del 1,2% PIB.
- Peso decisivo de la política de mantenimiento de precios agrarios, la política agraria común o PAC, a través de las acciones del FEOGA, sección garantía.
- Las políticas de redistribución de la renta entre las regiones europeas pueden ser más efectivas cuando se realizan a nivel europeo. Esto se debe a que las grandes inversiones en infraestructuras destinadas a reducir los desniveles de riqueza son más efectivos a nivel comunitario.

Determinadas acciones de la UE pueden resultar generadoras de desingualdad, lo que exige un esfuerzo compensatorio a través del presupuesto y las políticas de reequilibrio regional. El cumplimiento de los

objetivos de las directivas comunitarias puede suponer un desembolso para algunos EEMM excesivo. En dichos casos, o se dotan de financiación adicional para determinados países o se acepta el fracaso de dicha política. Ejemplo: directivas medioambientales.

10.6.2. El sistema de ingresos del presupuesto comunitarioa

a) Derechos de aduana Al constituirse la Unión Aduanera se establece un arancel común frente a 3º. Los recursos de este arancel se consideran un ingreso propio de la UE, salvo un 10% de gastos de admón. No tienen teóricamente una función recaudatoria, sino que su objetivo es proteger la producción del país que impone el arancel. Más que potencia recaudatoria se trata de generar una protección efectiva frente a competidores extranjeros. Este recurso ha perdido su importancia por dos factores relacionados con la liberalización de los intercambios entre países:

- Las sucesivas ampliaciones de la UE
- Las sucesivas rondas negociadores del GATT18, ahora OMC, que reduce los aranceles entre países de la UE y otros.

b) Dº agrícolas y cotizaciones sobre el azúcar y las isoglucosas Son tres tipos de ingresos, que tienen en común su relación con la PAC.

1.- Dº agrícolas. Tienen su origen en la fijación de ingresos mínimos garantizados para los productos agrarios. Son para garantizar los precios comunitarios. Los prélèvements son exacciones reguladoras agrarias, impuestos variables exigidos a los productos agrarios importados con la finalidad de que no compitan en condiciones ventajosas con los productos de la agricultura europea. Además, los productos comunitarios reciben una subvención conocida como restitución a la importación, para que compita en igualdad de condiciones con los del resto del mundo.

No obstante lo anterior, estos dos mecanismos han causado los siguientes problemas:

a) Afectaba negativamente a los países extracomunitarios que fueran exportadores netos de productos agrícolas que no podían competir en productos agrícolas en el interior de la UE, pero que los productos de la UE competían en igualdad de condiciones en sus países. La Ronda Uruguay (donde se crea la OMC para sustituir al GATT) estableció modificaciones en estos dos instrumentos. Los anteriores prélèvements se han convertido en dº agrícolas, a los que se dota de mayor transparencia y se reduce la cuantía.

b) Se estableció el cheque británico (UK rebate), para compensar al Reino Unido, que era perjudicado por la PAC. En efecto, el Reino Undido tenía importantes relaciones comerciales con países extracomunitarios en cuanto a productos agrícolas, de manera que los productos agrícolas subieron al entrar en la UE.

Este Reino tenía por lo tanto una aportación neta al presupuesto que no se correspondía con la renta per capita del país; el cheque británico es una devolución especial como consecuencia del exceso de aportación British al presupuesto comunitario debido como consecuencia de la PAC.

2.- Cotizaciones sobre el azúcar. Es un tributo que grava la producción y almacenamiento de azúcar. La justificación es que se pretende que los gastos destinados a la regulación del mercado del azúcar corran a cargo del propio sector. Esto se debe a que la gestión del azúcar es muy sencilla, al tener que transformar la caña o remolacha para su producción.

3.- Cotizaciones sobre la producción de isoglucosas. Como éstas son un sustitutivos del azúcar trata de evitar los efectos de la sustitución que se apreciaron en el 1º momento. La evolución de los ingresos por azúcar e isoglucosas no es fácil de predecir, porque se trata de un mercado con un alto nivel de inestabilidad.

c) Recurso procedente del IVA Los dº de aduana y los recursos procedentes de la puesta en marcha de la PAC no fueron creados para la financiación de la UE expresamente.

Pero el recurso procedente del IVA es un instrumento cuya finalidad precisamente puede alcanzar la suficiencia en el ámbito de la Hacienda UE. Por ello tiene una posición privilegiada que sólo se redujo cuando se fijaron límites a su recaudación.

La ventaja principal es que este impuesto se sujetó a un proceso de armonización que permitía aplicar sin graves distorsiones un recurso cuyo importe se calcula a partir de las recaudaciones nacionales del mismo.

Se parte de la base imponible teórica del IVA de cada país, que debe entregar a la H europea un % que se fijó inicialmente en 1,4% máximo, y que se fue reduciendo después progresivamente hasta el 1% en 1999.

Hay que hacer, a este recurso, las siguientes matizaciones:

1.- Perjudica a los países con elevado consumo frente a PNB; típicamente aquellos con sociedades de renta más baja tienen mayores proporciones de consumo. Por ello se estableció como límite que la BI no podía superar el 55% PNB.

2.- Este sistema de cálculo beneficia a los países cuyo fraude en este impuesto sea más acusado (Spain, 30%).

3.- Debido al UK Rebate, la aportación del Reino Unido se reduce, para impedir que su aportación neta sea excesiva. Esta deducción a Gran Bretaaña se cubre, naturalmente, ampliando la aportación del resto de países de la UE.

d) El cuarto recurso o recurso complementario Tiene un papel de cierre del sistema de financiación de la Hacienda UE. Al tenerse que cubrir todos los gastos con los recursos anteriores, cuando los 3 primeros no llegar se recurre a financiar la UE con un cantidad que se reparte entre los EEMM de acuerdo con su Producto Nacional Bruto (PNB).

Comentarios, reflexiones:

- Si el recurso basado en IVA se puede criticar por su regresividad, en el caso del 4.º recurso se cumple mejor el criterio de la capacidad de pago.
- La estimación de las aportaciones está sometida a la necesidad de armonizar el cálculo de las magnitudes macroeconómicas de carácter real, para evitar distorsiones.
- Los distintos % de economía sumergida generan situaciones de injusticia.

10.6.3. La reforma de la H Europea (La propuesta de nuevos recursos propios) La posibilidad de nuevos recursos debe ser estudiada a partir de una serie de criterios que estableció la propia Comisión y que responde a los principios de la imposición:

- Respeto a la capacidad contributiva de los EEMM de la UE (principio de equidad, desde el criterio de la capacidad de pago).
- Aplicación a todos los contribuyentes: personas o empresas (principio de equidad entendida como exigencia de igualdad).
- Aplicación sobre una base uniforme con un mismo tipo impositivo (neutralidad)
- Capaz de generar suficientes recursos financieros y adaptarse al ciclo económico (suficiencia).
- Perceptible para los ciudadanos, y de fácil gestión (simplicidad).

El análisis pormenorizado de dichas propuestas es el siguiente:

1. Recursos tributarios:

a) Impuestos directos: Cesión de una parte del IRPF:

- Sólo la parte correspondiente a recaudación sobre las rentas del trabajo
- Sólo la parte correspondiente a recaudación sobre rentas de capital de los no residentes.

En ambos, la dificultad es la ausencia de un IRPF armonizado, las diferencias en el nivel de fraude fiscal, y en el caso de las R de capital, la posibilidad de que el capital se desplace.

- El impuesto de sociedades, que tiene el problema de la falta de armonización, lo que daría lugar a un esfuerzo fiscal muy diverso entre los distintos países.
- El impuesto sobre el patrimonio, con los defectos de la imposición sobre la riqueza y de generación de incentivos para el traslado del ahorro fuera de la UE.

b) Impuestos indirectos: Modificar el IVA, con dos posibilidades:

- Modificar la parte que aporta cada Estado miembro.
- Establecer un recargo que sería ingreso propio de la UE.

Parece una alternativa posible, pendiente de la armonización y con el inconveniente del fraude fiscal y por la regresividad de la imposición indirecta.

- Impuestos especiales, con los inconvenientes propios de estos impuestos, además de la falta de armonización.

- Impuesto sobre las emisiones de CO_2, que sería coherente con la limitación de efectos externos. Pero no todos los países cuentan con dicho tributo.
- Impuesto sobre las transmisiones de activos en los mercados financieros. Lo que vendría bien para combatir la especulación, pero genera el problema de que el ahorro emigre fuera.
- Impuesto específico sobre las comunicaciones. Al verse éstas muy beneficiadas por el mercado interior. Con los mismos inconvenientes que los impuestos especiales.

2. Recursos NO tributarios:

a) Señoreaje, o emisión de euros. Las dificultades son los posibles efectos inflacionistas, y además porque dejan fuera a los países que no se han incorporado a la moneda única.

b) Sanciones pecuniarias por incumplimiento del PEC: esto es, de los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Pero de capacidad recaudatoria discutible, previsión casi imposible y con finalidad que se acabaría confundiendo.

10.7. Los problemas de la armonización fiscal La presencia de sistemas tributarios distintos puede dar lugar, en un marco de movilidad de recursos y productos, a distorsiones importantes en la asignación de recursos y causar situaciones de ventaja competitiva para los agentes económicos en territorios de menor presión fiscal. Además, la moneda única impide acudir a devaluaciones o revaluaciones de cambio a los países.

La armonización sobre la imposición indirecta afecta a la libre circulación de mercancías. La armonización sobre la imposición directa, a la libre circulación de capital.

a) La armonización de la imposición indirecta Se han hecho más acuciantes desde que, con el mercado interior, no hay barreras arancelarias entre los EEMM. Con barreras interiores, al realizarse el trámite aduanero se restaría el IVA nacional y se cargaría el del país de destino, igualándose las condiciones para la competencia de ambos productos. El impuesto sería además pagado por un importador del país de destino e ingresado por su propio gobierno, con lo que no se produciría exportación fiscal.

Además, si uno de los países gravara las ventas con impuesto tipo ITE no sería fácil determinar cuál es el tributo realmente satisfecho y cuya devolución hay que realizar ahora, ya que dependerá no sólo del producto exportado sino también de la estructura del proceso productivo y el grado de integración vertical de la empresa fabricante. Por eso se ha impuesto el IVA a todos los candidatos a la adhesión a la UE.

Al eliminar las fronteras se producen dos efectos distintos:

- Si el IVA utilizado en el país de destino es superior al que se establece en el de origen, entonces el importador tiene ventajas comparativas de origen puramente fiscal. Dichas ventajas desaparecerían con la armonización e igualación de los tipos de gravamen.
- Otro problema adicional, relacionado con la exportación fiscal, es que el producto exportado incluye un impuesto que cobra el país exportador y paga el consumidor de otro país. Esto obliga otro núcleo de normas que permitan un proceso de compensación por el cual los exportadores netos de productos devuelvan parte de los ingresos tributarios obtenidos de los ciudadanos de otros EEMM.

Los mismos problemas que respecto del IVA se pueden plantear para los impuestos especiales. En particular, si son impuestos monofásicos sobre fabricantes se produce efecto piramidación que hace más difícil realizar los ajustes correspondientes. Por eso en este campo no se ha avanzado tanto en la armonización.

b) La armonización de la imposición directa Se distinguen aquí tres tipos de cuestiones, según que nos refiramos a la movilidad del factor trabajo, a la del capital o al establecimiento de empresas de distintas naciones que conforman la UE, con importancia relativa muy diversa, siendo plausible una emigración por motivos fiscales, mientras que tal movilidad es mucho más factible para el caso de decisiones sobre establecimiento de empresas, y mucho más para el caso del factor capital.

No parece que la coexistencia de regímenes fiscales distintos suponga un problema en cuanto a la asignación del factor trabajo. Además los convenios de doble imposición permiten resolver razonablemente bien el caso de un trabajador sometido a impuesto en el país del que es residente obtenga rendimientos en otra jurisdicción. Las cuestiones relacionadas con la armonización fiscal destinada a evitar distorsiones en la asignación de capital son más complejas, con 2 consideraciones:

- Como en el caso del factor trabajo, si la renta en el exterior es incluida en la declaración del IRPF no deben producirse problemas de distorsión. Si no se le practica retención alguna, ni se comunica a la Admón T de su país, no hay motivo para que el sujeto integre dichas rentas en sus ingresos (en su BI), con lo que el grado de cumplimiento de las rentas de capital será mucho más bajo y el ciudadano dirige su ahorro al país de menor tributación.
- La regulación de los distintos rendimientos del capital puede generar situaciones de doble imposición. No será fácil en estos casos determinar el total de impuestos pagados en el país donde se generó la renta y por ello el procedimiento habitual para evitar la doble imposición internacional puede ser ineficaz.

No debe olvidarse que la movilidad del factor capital está en la base de algunas reformas fiscales, entre ellas la recientemente aplicada en España y que dicha movilidad explica los determinados sistemas duales de imposición sobre la renta.

Un elemento adicional en este tipo son las normas del IS que pueden afectar al cálculo del beneficio gravado, por el tratamiento de los distintos costes, al importe final del impuesto, y mediante el sistema de deducciones de cuota. Esto llevaría a que las empresas pudieran decidir dónde establecer su sede social por motivos fiscales, lo que de nuevo supone una distorsión en cuanto a la asignación eficiente de los recursos.