

Economía del Sector Público

Resumen, cuestiones y ejercicios

Ignacio Amate Fortes
Almudena Guarnido Rueda
Diego Martínez Navarro
Francisco J. Oliver Márquez

Economía del Sector Público
Resumen, cuestiones y ejercicios

© del texto:

Ignacio Amate Fortes
Almudena Guarnido Rueda
Diego Martínez Navarro
Francisco J. Oliver Márquez

Textos Docentes n.º 168

© de la edición:

Editorial Universidad de Almería, 2024

editorial@ual.es

www.ual.es/editorial

Telf/Fax: 950 015459

α

ISBN: 978-84-1351-317-1



Esta obra se edita bajo una licencia Creative Commons
CC BY-NC-SA (Atribución-NoComercial-Compartirigual) 4.0 Internacional



En este libro puede volver al índice
pulsando el pie de la página

ÍNDICE

Prólogo	5
Tema 1: La teoría de la Economía del Sector Público	6
1. Resumen	6
2. Cuestiones.....	22
3. Ejercicios.....	24
4. Otras actividades.....	25
Tema 2: La justificación de la intervención pública.....	26
1. Resumen	26
2. Cuestiones.....	44
3. Ejercicios.....	46
4. Otras actividades.....	47
Tema 3: La elección colectiva	48
1. Resumen	48
2. Cuestiones.....	67
3. Otras actividades.....	69
Tema 4: Eficiencia y equidad en el gasto público	70
1. Resumen	70
2. Cuestiones.....	82
3. Ejercicios.....	84
4. Otras actividades.....	85
Tema 5: Los gastos públicos sociales	86
1. Resumen	86
2. Cuestiones.....	121
3. Otras actividades.....	123
Tema 6: Los gastos en prestaciones económicas	124
1. Resumen	124
2. Cuestiones.....	146
3. Otras actividades.....	148

Tema 7: Los ingresos públicos y el impuesto	149
1. Resumen	149
2. Cuestiones.....	174
3. Ejercicios.....	176
4. Otras actividades.....	177
Conceptos clave.....	178
Soluciones.....	188
Bibliografía	191

PRÓLOGO

Entender cómo funcionan las administraciones públicas, justificar por qué el sector público interviene en la economía y analizar los efectos que tiene la actuación pública sobre la eficiencia y la equidad, son los objetivos fundamentales de las asignaturas que se encuadran en lo que se denomina la Economía Pública. Concretamente, este libro aborda todo el contenido teórico y práctico de la asignatura de Economía del Sector Público que se imparte en el Grado en Economía y en el Grado en Gestión y Administración Pública.

Muchos de los principales economistas, entre los que se encuentran varios premios Nobel, han elaborado sus propios manuales de Economía Pública. Por lo tanto, este libro de texto no trata de ampliar el contenido presente en los principales manuales, sino que pretende ser una síntesis de algunos de ellos, que se adapte al programa académico de las asignaturas antes mencionadas.

La existencia de estos magníficos manuales de Economía del Sector Público nos llevó a plantearnos ofrecer un producto distinto a los estudiantes. Por ello, cada tema de este manual se compone de un resumen muy completo acerca de la materia que se ve en las clases de grupo docente. Asimismo, se propone una relación de cuestiones, ejercicios y otras actividades de investigación.

Las soluciones de las cuestiones y ejercicios se encuentran al final del libro. Tras un proceso de debate entre los autores del manual, se decidió no explicar cómo se llega a las soluciones, ya que lo que el objetivo que se persigue es que el estudiante intente resolver cada una de las cuestiones y ejercicios planteados.

Finalmente, el manual se complementa con una sección en donde se definen los conceptos clave. Esperamos que os sea de utilidad y aumente vuestro interés por la Economía Pública.

LOS AUTORES

TEMA 1: LA TEORÍA DE LA ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO

1. RESUMEN

A lo largo del siglo XX, el crecimiento de la presencia del sector público en la economía ha sido espectacular. De hecho, en España en 1975, el gasto público representaba un 70% de la media de la OCDE y un 55% de la media de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Sin embargo, en 2015 el gasto público en España está por encima de la media de la OCDE y sobre el 90% de la UEM.

La importancia creciente de la actividad pública justifica el interés que muestra la literatura económica en el estudio del papel del sector público en la economía. En este sentido, la Economía Pública es la rama de la Economía que se centra en la adopción de decisiones colectivas sin la ayuda del mercado, en la actividad de las Administraciones Públicas y en su financiación. En concreto, la Economía Pública estudia lo siguiente:

- Las intervenciones públicas que se llevan a cabo con ingresos y gastos, los presupuestos donde se recogen tales gastos e ingresos, los posibles déficits presupuestarios y la forma de financiarlos.
- El papel del sector público en una economía de mercado, cómo se comportan las administraciones públicas y cómo se toman las decisiones económicas.
- Los efectos económicos y las repercusiones distributivas de las actuaciones públicas en el sector privado de la economía.

El campo de estudio de la Economía Pública se divide en tres niveles:

- El Estado.
- Las entidades territoriales que engloba a las comunidades autónomas, las provincias y los municipios.

- El sistema de Seguridad Social.

Los objetivos que persigue la Economía Pública son, en primer lugar, la **eficiencia**, es decir, lograr una asignación eficiente de los recursos que conduzca a un crecimiento económico equilibrado. Para ello, se parte del supuesto de que el mercado genera ineficiencias que pueden ser resueltas a través de la intervención pública. El segundo objetivo es la **equidad**, es decir, la redistribución de la renta y la riqueza de un país.

Por lo tanto, son muchos los temas y cuestiones a las que trata de responder la Economía Pública. Por resumir, tal y como hacen Albi et al. (2017), podemos destacar las siguientes:

- ¿Cuál es la justificación de la intervención pública en una economía de mercado?
- Si consideramos que la actividad pública es el resultado de procesos políticos, ¿cómo hay que organizar esos procesos con eficiencia y equidad dentro de un marco de libertad?
- ¿Cómo se comportan los sectores públicos? ¿Perjudica la actividad pública a los ciudadanos a pesar de estar justificada?
- ¿Amenazan los ingresos públicos a la eficiencia y al crecimiento de la economía? ¿El gasto público responde al criterio de eficiencia económica? ¿Se distribuyen equitativamente los recursos públicos?
- ¿En qué nivel de gobierno se ha de desarrollar una actuación pública?
- ¿Afecta a otros países la actividad pública de un país?
- ¿Cómo afecta la actividad pública, y la posible existencia de déficit público y su financiación, a la estabilidad de la economía y al pleno empleo de los recursos?

Al igual que ocurre con la economía general, la Economía Pública alimenta tanto la **teoría positiva**, es decir, el análisis teórico y empírico del funcionamiento del sector público, como la **teoría normativa**, esto es, aquella que se refiere a recomendaciones para poder elegir las políticas adecuadas que se puedan adoptar en una situación dada. Y aunque parecen dos

enfoques inconexos, ambos tipos de teorías se complementan, ya que, si hay que recomendar una determinada acción pública es necesario conocer los efectos posibles de todas las alternativas, es decir, la teoría normativa precisa de la teoría positiva. Pero es que asimismo la economía normativa es una buena guía para la investigación positiva de la Economía Pública al detectar los temas en que necesitamos un conocimiento teórico y empírico mayor.

El gran desarrollo de la intervención pública al que hacíamos referencia al inicio de este tema ha posibilitado la consecución de importantes logros para la sociedad. Así, desde el punto de vista de la eficiencia se ha conseguido lo siguiente:

- Corrección de fallos de mercado.
- Mejoras en capital humano.
- Mejoras en infraestructuras.
- Efectos positivos sobre el crecimiento económico.

Asimismo, desde el punto de vista de la equidad, la mayor intervención pública ha supuesto los siguientes logros:

- Mitigación de la pobreza.
- Redistribución de la renta.
- Reducción del riesgo soportado por la sociedad en relación con la inestabilidad del mercado.
- Mayor acceso a servicios básicos para la cohesión social y la acumulación de capital humano.
- Integración de los individuos marginados.

Ahora bien, desde la llegada al poder de líderes conservadores a los gobiernos de Estados Unidos y Reino Unido en la década de los 80, como es el caso de Ronald Reagan y Margaret Thatcher respectivamente, se produjo un cambio de pensamiento hacia posturas neoclásicas, poniendo en tela de juicio la actividad del sector público por dos motivos fundamentales:

- El coste de oportunidad que presenta la actividad pública en relación con usos privados alternativos.

- La intervención pública trastoca las señales de precios, la rentabilidad de las inversiones, los incentivos a la innovación, etc., lo que afecta al dinamismo económico y a la capacidad de crecimiento.

De hecho, los economistas alertan de que el Estado de Bienestar se encuentra en crisis. Tres factores de cambio justifican esta afirmación. En primer lugar, la situación sociodemográfica ha cambiado. La sociedad sobre la que se sustenta el Estado de Bienestar es muy diferente de aquella que lo vio nacer. En el caso de España, la población ha experimentado un gran crecimiento, aunque éste se ha ralentizado por el descenso de la tasa de fertilidad. A ello hay que añadir el aumento espectacular de la esperanza de vida en España, que ha modificado la pirámide poblacional. Todo esto ha generado un cambio en las necesidades de los individuos y ha puesto en riesgo la sostenibilidad de determinados programas públicos, como es el caso del programa de pensiones.

En segundo lugar, el entorno económico internacional ha experimentado un importante cambio fruto de la globalización. Ésta ha hecho que los gobiernos estén sometidos al escrutinio de los mercados, que las bases imponibles sean más móviles que nunca, que aumente la desregulación, que se intensifiquen los procesos de privatización como fuente de recaudación, etc. Y ello ha propiciado que surjan nuevas prioridades para el gasto público, ya que, por un lado, los países deben fomentar la competitividad a través de un mayor gasto en I+D y en infraestructuras y, por otro, hacer frente a un nuevo tipo de desempleo, como es el ocasionado por aquellas empresas que no son capaces de sobrevivir en este mundo globalizado y competitivo, y se ven abocados a despedir a la totalidad o parte de su plantilla.

Por último, en tercer lugar, la intervención estatal incurre en costes crecientes de eficiencia, debido tanto a un sistema impositivo que es cada vez más gravoso, como a un defectuoso diseño de los programas de transferencias de rentas que desincentivan el trabajo, el ahorro y la asunción de riesgos.

Por todo esto, el sector público se ve abocado a una serie de reformas que deben consistir en lo siguiente:

- Reforzar las políticas activas de empleo.
- Aumentar el gasto en I+D.
- Mejorar las infraestructuras.
- Repensar las pensiones y las prestaciones por desempleo.
- Mejorar la calidad de los servicios.

Cuando se analiza cómo se configura el sector público en España, hacemos referencia a cuatro niveles.

ADMINISTRACIÓN CENTRAL

La Administración Central, que está formada por el Estado y los organismos de la Administración Central. El Estado se compone de:

- La Administración General del Estado, es decir, los ministerios.
- La Administración de los Órganos Constitucionales, es decir, la Casa del Rey, las Cortes Generales, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal Constitucional, el Consejo de Estado y el Consejo General del Poder Judicial.
- Los fondos sin personalidad jurídica vinculados al Estado, es decir, los fondos de financiación de las comunidades autónomas y entes locales.

Por su parte, los Organismos de la Administración Central hacen referencia a los organismos con personalidad jurídica independiente, es decir, agencias, consorcios, fundaciones y otros. Aquí se incluyen las jefaturas de tráfico, el INE, el Consejo Superior de Deportes y el CSIC.

ADMINISTRACIÓN REGIONAL

La administración regional está formada por las comunidades autónomas, las universidades públicas, y los organismos y entidades con personalidad jurídica.

ADMINISTRACIÓN LOCAL

La administración local está compuesta por las diputaciones forales y provinciales, cabildos y consejos insulares, ayuntamientos, mancomunidades, concejos y otras entidades de ámbito local.

ADMINISTRACIÓN
LOCAL

Los fondos de la Seguridad Social agrupan a las distintas unidades institucionales públicas, centrales y territoriales, cuya función principal consiste en gestionar las actividades ligadas al sistema de protección social. Dentro de los fondos de la seguridad social se encuentran las siguientes:

- Entidades gestoras y servicios comunes de la seguridad social, es decir, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, la Tesorería General de la Seguridad Social, el IMSERSO, el Instituto Social de la Marina, el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y las distintas mutuas de funcionarios.
- Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).
- Fondo de Garantía Salarial (FOGASA).

Por otro lado, el sector público cuenta con sociedades no financieras (estatales, regionales y locales), y con instituciones financieras públicas, es decir, el banco central, las sociedades de depósitos públicos, otros intermediarios financieros públicos, auxiliares financieros públicos, y compañías de seguro y fondos de pensiones públicos.

Así pues, todo este entramado de instituciones que conforma el sector público requiere la medición y el análisis de la dimensión de la actividad que genera. Para ello, se pueden utilizar índices agregados como el gasto público, los ingresos públicos, o la deuda pública, todos ellos medidos en relación con el PIB. En este sentido, estos tres índices han evolucionado en las últimas décadas tal y como reflejan los siguientes gráficos.

Gráfico 1.1: Evolución del gasto público en relación con el PIB (2001 – 2022)

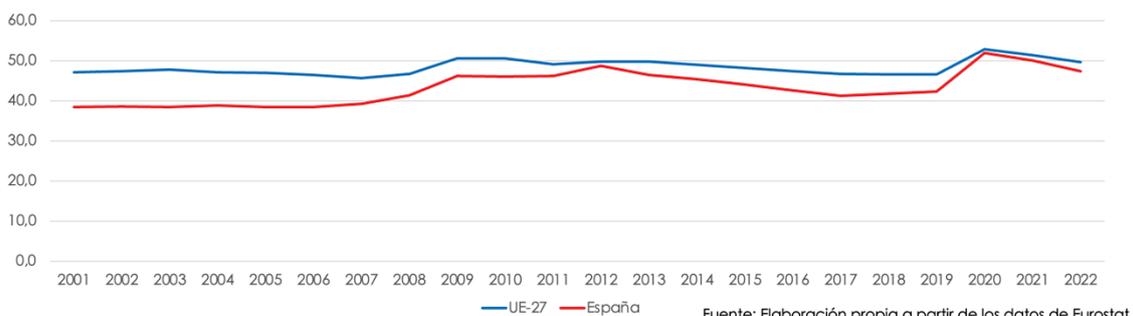


Gráfico 1.2: Evolución de los ingresos públicos en relación con el PIB (2001 – 2023)

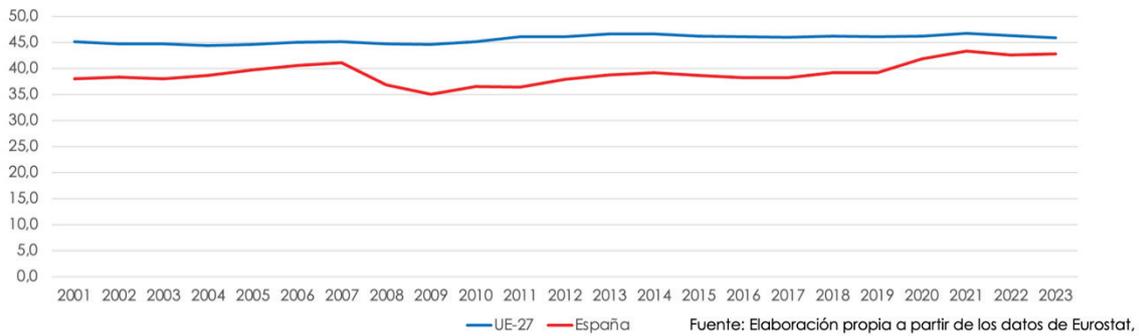
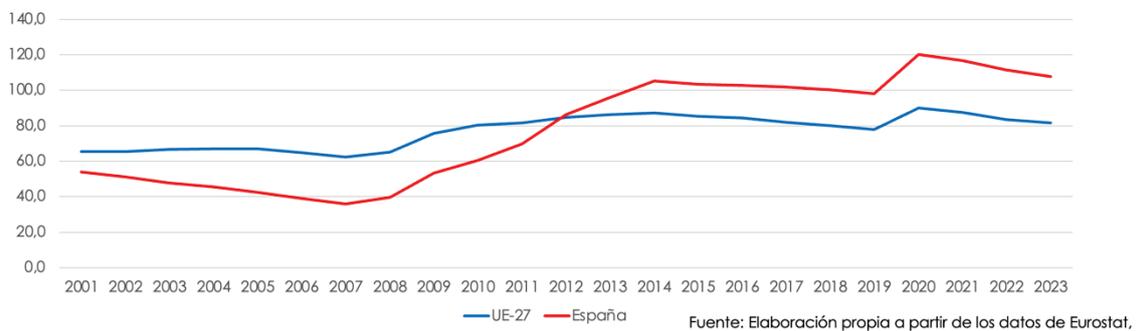


Gráfico 1.3: Evolución de la deuda pública en relación con el PIB (2001 – 2023)



En ocasiones puede resultar más útil medir la dimensión del sector público a través de índices desagregados. De esta forma, el gasto público se puede desagregar en **gastos finales**, es decir, la demanda final de bienes y servicios o absorción de recursos reales por parte de las administraciones públicas, y en **gastos en transferencias**, es decir, entrega de recursos por parte del sector público sin contrapartida.

$$\begin{aligned}
 \text{Gastos finales} = & \text{remuneración de asalariados} + \text{consumos intermedios} + \\
 & \text{formación bruta de capital fijo} + \text{transf. sociales en especie: producción adquirida en el mercado}
 \end{aligned}
 \tag{1.1}$$

Los ítems marcados en rojo hacen referencia a la actividad corriente del sector público, mientras que la *formación bruta de capital fijo*, que está resaltada en verde, se enmarca en la actividad de capital de las administraciones públicas. Las *transferencias sociales en especie: producción adquirida en el mercado* se refiere, fundamentalmente, a la educación y la sanidad concertada.

Gastos de transferencia =

$$\text{prestaciones sociales (distintas de las transferencias sociales en especie) + intereses + subvenciones y ayudas + transferencias de capital + otras transferencias} \quad (1.2)$$

En cuanto a los gastos de transferencias, de nuevo, las partidas en rojo reflejan actividad corriente del sector público mientras que la partida en verde hace referencia a transferencias destinadas a la inversión y, por tanto, se incluyen en la cuenta de capital del sector público.

Los ingresos públicos también se pueden desagregar en, por un lado, **ingresos impositivos o fiscales**, es decir, pagos obligatorios hacia el sector público sin contraprestación directa, y, en segundo lugar, otros ingresos.

$$\text{Ingresos impositivos o fiscales = impuestos directos + impuestos indirectos + cotizaciones a la seguridad social + impuestos sobre el capital} \quad (1.3)$$

$$\text{Otros ingresos = rentas de propiedad + transf. corrientes recibidas + transf. de capital recibidas} \quad (1.4)$$

Los ingresos impositivos o fiscales sobre el PIB es lo que se conoce como **presión fiscal** de un país.

Estos índices desagregados nos permiten describir las distintas funciones que cumplen las administraciones públicas:

- **PRODUCTOR**: hay que hallar el valor añadido que genera.

$$\text{Valor añadido} = \text{producción pública total} - \text{consumos intermedios} \quad (1.5)$$

Calculándose la producción pública total de la siguiente manera:

$$\text{Producción pública total} = \text{remuneración de asalariado} + \text{consumo de capital fijo} + \text{consumos intermedios} \quad (1.6)$$

- **CONSUMIDOR**: hay que medir qué parte de la producción final de la economía es absorbida por las administraciones públicas.

$$\text{Gasto en consumo final} = \text{producción} - \text{ventas de bienes y servicios} + \text{transferencias sociales en especie} \quad (1.7)$$

Hallándose la venta de bienes y servicios de la siguiente forma:

$$\text{Venta de bienes y servicios} = \text{producción de mercado} + \text{producción para uso final propio} + \text{pagos por la prod. no de mercado} \quad (1.8)$$

Por *producción de mercado* nos referimos a, por ejemplo, el servicio que prestan los comedores para empleados de las administraciones públicas. Por otro lado, un ejemplo de *producción para uso final propio* podría ser las patentes obtenidas en I+D por parte del sector público para uso propio. Finalmente, los pagos por la *producción no de mercado* podrían incluir, por ejemplo, el precio de entrada en un museo público.

- **EMPLEADOR:** se puede analizar el papel que juega el sector público como empleador a través de la partida de remuneración de asalariados y también según el número de empleados públicos. En este sentido, según datos de 2022, en España hay unos 2,7 millones de empleados públicos. Eso supone, aproximadamente, un 13% de la población activa. En los países nórdicos, los empleados públicos superan el 25% de la población activa, mientras que en Francia suponen un 22%. En cambio, en Alemania los empleados públicos no llegan al 10% de la población activa.
- **REDISTRIBUIDOR:** hay que tener en cuenta aquellas partidas destinadas a la actividad redistributiva del sector público.

$$\text{Actividad redistributiva} = \text{gastos de transferencia} + \text{gastos fiscales} + \text{impuestos totales} \quad (1.8)$$

Todas estas operaciones que realiza el sector público se registran en las cuentas de las administraciones públicas. De esta forma, tenemos, por un lado, las cuentas que reflejan las operaciones no financieras del sector público, y, por otro, las que reflejan las operaciones financieras.

Tabla 1.1: Cuentas de las AA.PP. Operaciones no financieras

RECURSOS	EMPLEOS
Recursos corrientes	Empleos corrientes
Recursos de capital	Empleos de capital

Fuente: Elaboración propia.

La cuenta de las operaciones financieras se compone a su vez de dos cuentas, la cuenta corriente y la cuenta de capital. La cuenta corriente refleja la actividad habitual del sector público, mientras que la cuenta de capital muestra la actividad de inversión de las AA.PP.

Tabla 1.2: Cuenta financiera de las AA.PP.

VARIACIÓN NETA DE ACTIVOS FINANCIEROS	VARIACIÓN NETA DE PASIVOS FINANCIEROS
Efectivo y depósitos	Efectivo y depósitos
Valores representativos de deuda	Valores representativos de deuda
Préstamos	Préstamos
Participación en el capital y fondos de inversión	Participación en el capital y fondos de inversión
Otros activos	Otros pasivos

Fuente: Elaboración propia.

Estas cuentas se elaboran porque el sector público precisa de instrumentos de ordenación y planificación de sus actividades para lograr dos objetivos básicos.

- Control de estas actividades, es decir, someter las políticas de gastos e ingresos al poder legislativo, que es el que debe aprobar las leyes presupuestarias.
- Efectividad y eficiencia. En este sentido se debe racionalizar la gestión pública, es decir, conseguir los objetivos de política pública al menor coste posible.

Y ello se logra a través de lo que conocemos como **presupuesto**. La idea del presupuesto se la debemos a Fritz Neumark (1900 – 1991), economista alemán que tuvo un papel fundamental como asesor político en materia económica y de impuestos. Según este economista, “*el presupuesto es un resumen sistemático y cifrado, confeccionado en períodos regulares, de las previsiones de gastos, en principio obligatorios para el poder ejecutivo, y de las estimaciones de ingresos previstos para cubrir dichos gastos*” (Albi et al., 2017). Por lo tanto, el presupuesto es un instrumento de política pública que debe reunir las siguientes características:

- Anticipación: el presupuesto es siempre una previsión.
- Cuantificación: las previsiones presupuestarias están cifradas y utilizan el lenguaje contable.
- Obligatoriedad: el sector público está legalmente obligado a cumplir el presupuesto. Las autorizaciones presupuestarias para gasto tienen carácter limitativo y no pueden superarse salvo por circunstancias específicas legalmente previstas.
- Regularidad: El presupuesto se elabora y se ejecuta en intervalos regulares de tiempo.

El proceso presupuestario, es decir, el proceso de elaboración, discusión y aprobación, ejecución, y liquidación y control suele durar más de 3 años. Así pues, el proceso presupuestario discurre por las siguientes etapas:

1) ELABORACIÓN

- Actualización del programa de estabilidad: antes del 15 de abril, se presenta a la UE un diagnóstico de la economía española y la orientación de la política económica.
- Informe de situación de la economía española: se elabora la previsión de crecimiento de la economía española. En esta fase se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria.
- Orden de elaboración de los presupuestos generales del Estado (PGE): en mayo el Ministerio de Hacienda dicta las normas de elaboración de los PGE.

2) DISCUSIÓN Y APROBACIÓN

- Aprobación del proyecto de ley de los PGE: en septiembre se aprueba en Consejo de Ministros los PGE.

- **Discusión parlamentaria:** en noviembre los PGE deben ser aprobados en primera instancia en el Congreso de Diputados, luego en el Senado y, finalmente, de nuevo en el Congreso de los Diputados.

3) EJECUCIÓN

- Durante todo el año natural se ejecuta el presupuesto.

4) LIQUIDACIÓN Y CONTROL

- **Control interno:** durante la ejecución del presupuesto se realiza un control interno por parte de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)
- **Control externo:** antes del 31 de octubre del ejercicio siguiente, la IGAE debe elaborar la Cuenta General del Estado que se remite al Tribunal de Cuentas para que realice el control externo. Para ello tiene 6 meses. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) también realiza desde 2013 un control externo de la actividad pública.

El presupuesto de las AA.PP. se presenta siguiendo tres clasificaciones:

- ORGÁNICA. Ésta se realiza por centros gestores, es decir, el Estado, los organismos autónomos, la Seguridad Social y los organismos públicos. Esta es la manera tradicional de presentar los presupuestos. Es un presupuesto de medios, es decir, muestra cómo gasta el sector público y en qué lo hace, que no es la mejor fórmula para responder a demandas socioeconómicas variadas y crecientes en un contexto de escasez de recursos, y por tanto no funciona para un sector público grande. Esta forma tradicional de elaborar los presupuestos lleva a reglas incrementalistas (Wildavsky, 1964).
- ECONÓMICA. Permite analizar el impacto de la actividad pública sobre la actividad económica nacional.

- **FUNCIONAL Y DE PROGRAMAS.** Presenta la cuantía de recursos destinada a los principales propósitos u objetivos perseguidos por el sector público. Si se aspira a convertir al presupuesto en un instrumento de asignación eficiente de recursos requiere que éste se elabore como un presupuesto por objetivos. Para ello, se deben definir los objetivos de acuerdo con las necesidades, hay que expresar los objetivos en términos de indicadores, y es necesario desarrollar medidas de costes y resultados. La implantación del presupuesto por objetivos no ha tenido el éxito esperado en muchos países. De hecho, en España se inició en 1983 y la reforma no ha tenido un impacto relevante en la gestión financiera del sector público por una serie de problemas como, por ejemplo, la falta de interés por parte de la clase política para basar la negociación presupuestaria en el análisis y la evaluación, la resistencia y la falta de preparación del personal encargado de la elaboración del presupuesto, la deficiente adaptación de los sistemas de información, y la escasa autonomía de los directivos de los centros gestores para la elaboración del presupuesto.

Algo muy importante a la hora de analizar un presupuesto son los saldos presupuestarios. Podemos distinguir los siguientes:

- **AHORRO.** Se calcula de la siguiente forma:

$$\text{Ahorro} = \text{recursos corrientes} - \text{empleos corrientes} \quad (1.9)$$

- **CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN.** Éste es el saldo que comúnmente conocemos como superávit o déficit público.

$$\text{Capacidad o necesidad de financiación} = \text{recursos no financieros} - \text{empleos no financieros} \quad (1.10)$$

- **SUPERÁVIT O DÉFICIT PRIMARIO.** Se utiliza como indicador del grado de disciplina o sostenibilidad de la política presupuestaria. Para ello, comprobamos si eliminando de la ecuación los intereses de la deuda, el sector público obtiene un superávit.

$$\text{Superávit o déficit primario} = \text{saldo no financiero (SNF)} + I_t = \text{SNF} + iB_{t-1} \quad (1.11)$$

Siendo:

- *Saldo no financiero*: capacidad o necesidad de financiación.
- I_t : los intereses de la deuda.
- i : el tipo de interés medio.
- B_{t-1} : el volumen de la deuda pública en el año anterior.

- **CAPACIDAD O NECESIDAD DE ENDEUDAMIENTO**. Representa el importe por el que el sector público ha de endeudarse para atender todas sus operaciones. Resulta especialmente valioso en períodos en los que el sector público presta cantidades importantes a otros sectores, o bien cuando recupera cantidades anteriormente prestadas.

$$\text{Capacidad o necesidad de endeudamiento} = \text{var. de activos financieros} - \text{SNF} \quad (1.12)$$

- **REGLA DE ORO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**. Según esta regla, estaría justificado mantener un déficit en la medida en que viniese motivado por los gastos de inversión.

$$\text{Regla de oro de las finanzas públicas} = \text{SNF} + \text{gastos de inversión} \quad (1.13)$$

- **SALDO DE CAJA O SALDO DE GESTIÓN**. El **saldo de caja** es la diferencia entre ingresos y pagos de caja con independencia del año en el que se devengaron los derechos o se reconocieron las obligaciones. Este saldo permite analizar las variaciones en el saldo de la cuenta corriente del Tesoro en el Banco de España, siendo así la magnitud más relevante para el suministro de liquidez al sistema.

Por el contrario, el **saldo de gestión** mide la variación en las operaciones reales, imputadas éstas de acuerdo con el criterio de devengo. Así pues, este saldo es la capacidad o necesidad de financiación en términos de Contabilidad Nacional.

- **SUPERÁVIT O DÉFICIT REAL**. Permite eliminar el efecto de la variación de los precios.

$$DR_t = \frac{B_t}{P_t} - \frac{B_{t-1}}{P_{t-1}} = \frac{NF_t}{P_t} - \pi_t \left(\frac{B_{t-1}}{P_t} \right) \quad (1.14)$$

- **SUPERÁVIT O DÉFICIT ESTRUCTURAL.** Permite conocer la orientación expansiva o contractiva de la política presupuestaria.

$$NF_t = DE_t + \textcircled{DY_t} \rightarrow \frac{DY_t}{Y_t} = f \left(\frac{Y_t}{Y_t^*} - 1 \right) \quad (1.15)$$

Siendo:

- DE_t : el déficit estructural.
- DY_t : el déficit coyuntural.
- Y_t : la producción efectiva.
- Y_t^* : la producción potencial.

Para concluir este tema, si bien es cierto que los países miembros de la UEM mantienen sus competencias en materia fiscal, el hecho de compartir una moneda y una política monetaria común hace que sea necesaria la coordinación presupuestaria. Ésta se sustenta en tres pilares:

- 1) Reglas de financiación ortodoxa del déficit. En concreto, estas reglas son las siguientes:
 - No monetización del déficit.
 - No acceso a financiación privilegiada en el sistema financiero.
 - Cláusula no bail-out, es decir, prohibición de rescates financieros por parte del BCE.
- 2) Criterios de convergencia del déficit y la deuda pública. Estos criterios son:
 - Déficit público por debajo del 3% del PIB.
 - Deuda pública por debajo del 60% del PIB.

- 3) Pacto de Estabilidad y Crecimiento sobre reforzamiento de la supervisión mutua y regulación del procedimiento de déficit excesivo. Esto se resume en lo siguiente:
- En caso de déficit excesivo se impondrá una multa si este exceso no se corrige en dos años. Esta multa consiste en un 0,2% del PIB más un 0,1% por punto de exceso sobre el 3% que fija el criterio de convergencia hasta un máximo del 0,5%.
 - Excepciones para aquellos países con déficit por caída del PIB.

2. CUESTIONES

- 1) *“El presupuesto de medios es la mejor fórmula para responder a demandas socioeconómicas variadas y crecientes en un contexto de escasez de recursos”*. ¿Verdadero o falso? Justifique su respuesta.

- 2) Señale qué partida se incluye dentro de los gastos de transferencia ...
 - a. Subvenciones y ayudas.
 - b. Remuneración de asalariados.
 - c. Consumos intermedios.
 - d. Ninguna es correcta.

- 3) Si el sector público tiene superávit estructural, se está aplicando una política fiscal expansiva. ¿Verdadero o falso? Razone su respuesta.

- 4) El papel del sector público como productor se puede medir ...
 - a. Calculando el valor añadido que genera.
 - b. Sumando la remuneración de asalariados, el consumo de capital fijo y los consumos intermedios.
 - c. Sumando producción, transferencias en especie y restando la venta de bienes y servicios.
 - d. Son correctas la a y la b.

- 5) La globalización está modificando el papel del sector público en la economía. ¿Verdadero o falso? Justifique su respuesta.

- 6) Los factores de cambio que están haciendo replantear el diseño del Estado de Bienestar son ...
 - a. El envejecimiento de la población.
 - b. La mayor competencia internacional.
 - c. Los costes de eficiencia de la intervención pública.
 - d. Todas son correctas.

- 7) **Las cotizaciones a la seguridad social se incluyen dentro de los ingresos fiscales del sector público. ¿Verdadero o falso? Justifique su respuesta.**
- 8) **Son competencia del Estado ...**
- a. La Administración de los Órganos Constitucionales.
 - b. Las universidades públicas.
 - c. El Fondo de Garantía Salarial.
 - d. Todas son correctas.
- 9) **Los gastos fiscales se incluyen dentro del cálculo del papel del sector público como redistribuidor. ¿Verdadero o falso? Justifique su respuesta.**
- 10) **Si al saldo no financiero del sector público le sumamos los intereses de la deuda, estamos calculando ...**
- a. El saldo de ahorro.
 - b. La capacidad o necesidad de financiación.
 - c. El saldo primario.
 - d. Si cumple la regla de oro de las finanzas públicas.

3. EJERCICIOS

1) Suponga una economía que tiene las siguientes cuentas de la Administración Pública:

Intereses de la deuda = 120	Consumos intermedios = 130
IRPF = 200	Pensiones = 260
Remuneración de asalariados = 250	Cotizaciones sociales = 220
Impuesto de sucesiones = 30	Gastos en inversiones = 60
IVA = 140	Impuestos especiales = 80
Becas = 20	Recaudación por lotería = 30

Halle:

- a. El ahorro.
- b. El déficit público (capacidad o necesidad de financiación).
- c. ¿Es sostenible la deuda?
- d. ¿Cumple con la *regla de oro* de las finanzas públicas?

4. OTRAS ACTIVIDADES

1) Busque la Cuenta General del Estado más reciente y halle ...

- a. Los gastos finales de las AA.PP. en relación con el PIB.
- b. La presión fiscal.
- c. Si las AA.PP. cumplen con la regla de oro de las finanzas públicas.

2) Comente el siguiente artículo *“Bruselas espera que España rebaje el déficit al 3% en 2024 y podría librarse de sanciones”* (El Economista, 15/05/2024).

<https://www.eleconomista.es/economia/noticias/12815970/05/24/bruselas-espera-que-espana-rebaje-el-deficit-al-3-en-2024-y-podria-librarse-de-sanciones.html>

3) Busque y compare el dato más reciente de déficit público y deuda pública en los países de la Unión Europea.

TEMA 2: LA JUSTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA

1. RESUMEN

La pregunta que nos realizamos en este tema es ¿por qué interviene el sector público en la economía? El sector público dos objetivos: la eficiencia y la equidad. Por **eficiencia** entendemos el cumplir con unos objetivos al menor coste posible. En cambio, por **equidad** nos referimos al reparto justo de los recursos existentes en una economía.

El mercado puede producir resultados ineficientes y/o poco equitativos. Por ello, el sector público puede intervenir y corregir estos problemas. Por lo tanto, el objetivo de este tema es desarrollar un marco analítico que permita ofrecer justificaciones a la intervención pública en una economía de mercado. Y este marco teórico es lo que se denomina Economía del Bienestar.

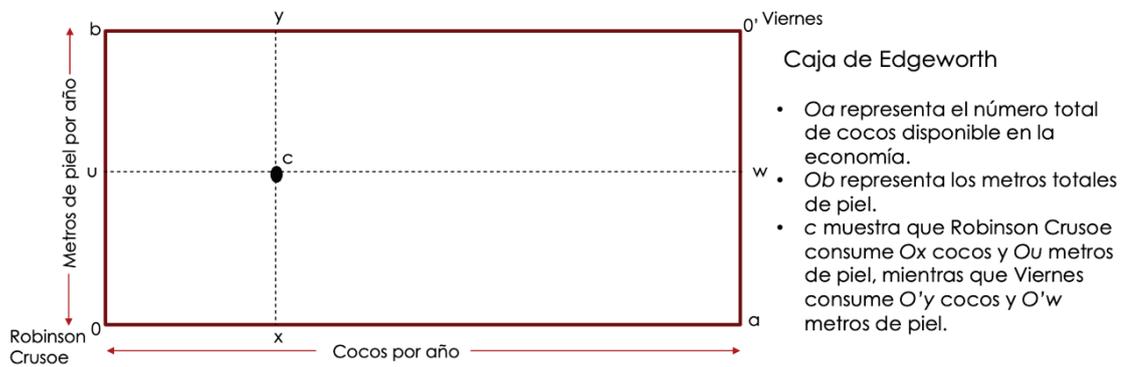
La **Economía del Bienestar** es una rama de la teoría económica que se centra en el análisis de la deseabilidad social de situaciones económicas alternativas. Esta teoría sirve para analizar el funcionamiento del mercado desde la perspectiva de la eficiencia económica que, como hemos comentado anteriormente, se refiere al mejor uso posible de los recursos limitados de los agentes económicos.

Conceptualmente, decimos que un sistema económico es eficiente si no es posible reasignar los recursos existentes de tal forma que algún individuo mejore sin que otro empeore, es decir, cuando se alcanza el óptimo de Pareto. Esta definición se debe a Vilfredo Pareto (1848 – 1923), ingeniero, sociólogo, economista y filósofo nacido en París, y de padre italiano. Es uno de los grandes precursores de la escuela de la Economía Neoclásica, cuyos representantes desarrollaron, entre otras teorías, la economía matemática, las curvas de indiferencia y la microeconomía. Este economista también definió lo que se dio a conocer como superioridad de Pareto, es decir, se dice que una asignación A es Pareto superior a otra B cuando al pasar de B a A algún individuo mejora sin que nadie empeore. Por lo tanto, una asignación es más eficiente que otra cuando aquélla es Pareto superior a ésta.

Para analizar el grado de eficiencia de un determinado mercado o sistema económico, primero debemos tener claro que la actividad económica se compone de actividades de producción y de actividades de consumo, con lo que hay que estudiar la eficiencia en la producción y la eficiencia en el consumo.

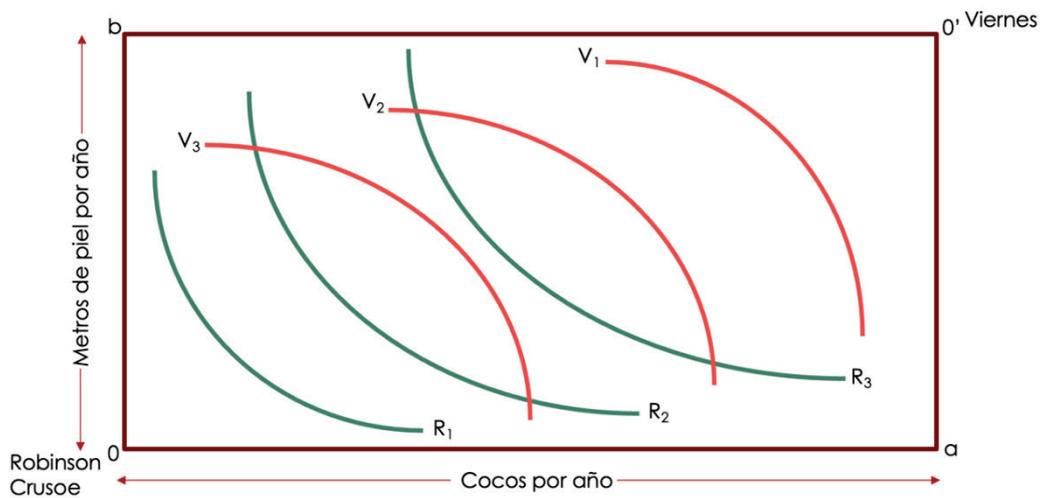
Con el objetivo de estudiar en primer lugar la eficiencia en el consumo, vamos a suponer una economía compuesta por dos individuos (Robinson Crusoe y Viernes) y dos bienes (cocos y piel de animal).

Gráfico 2.1: La caja de Edgeworth (1)



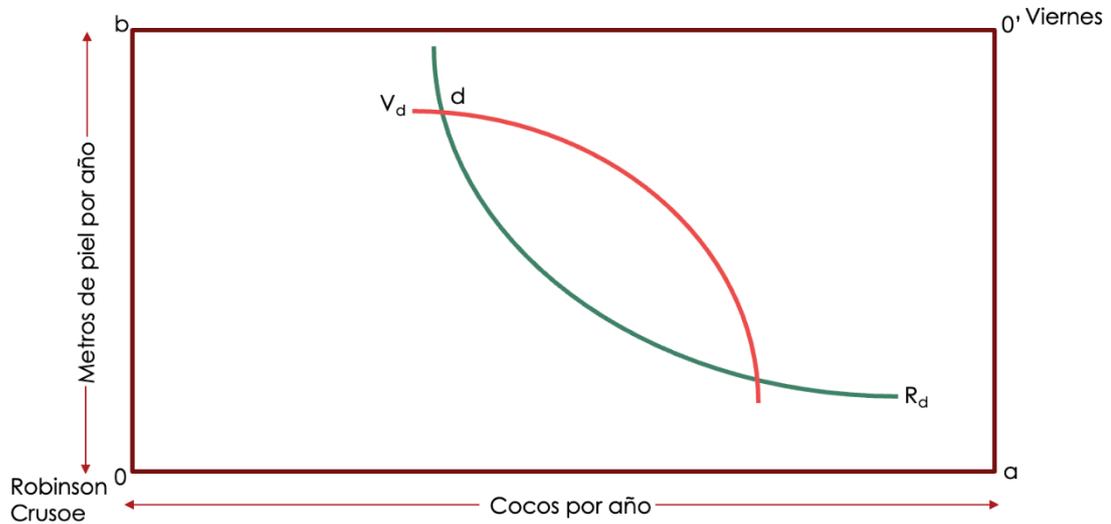
Cada uno de estos individuos va a tener su mapa de indiferencias, tal y como refleja el gráfico 2.2.

Gráfico 2.2: La caja de Edgeworth (2)



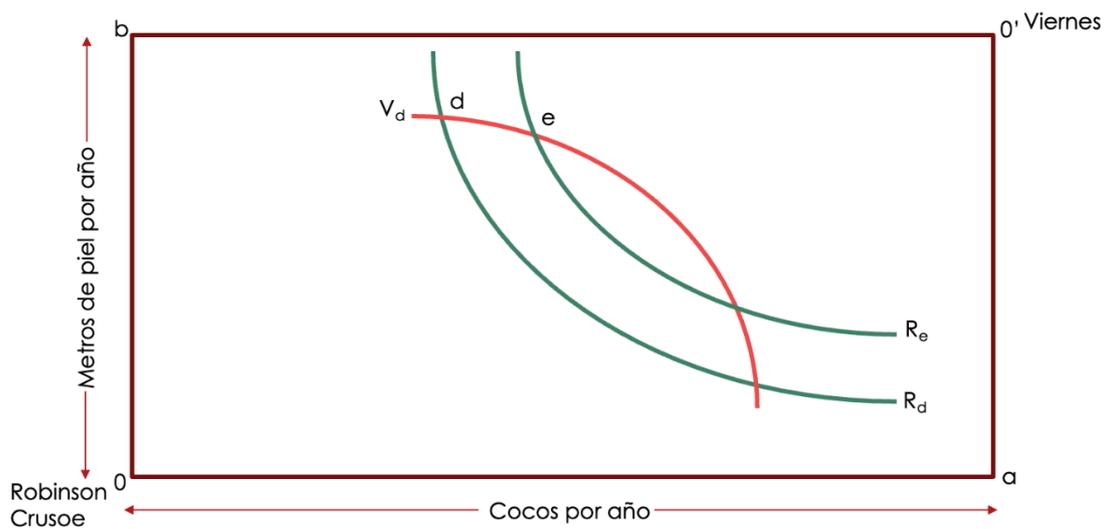
Vamos a centrarnos en una curva de indiferencia de ambos individuos (gráfico 2.3).

Gráfico 2.3: La caja de Edgeworth (3)



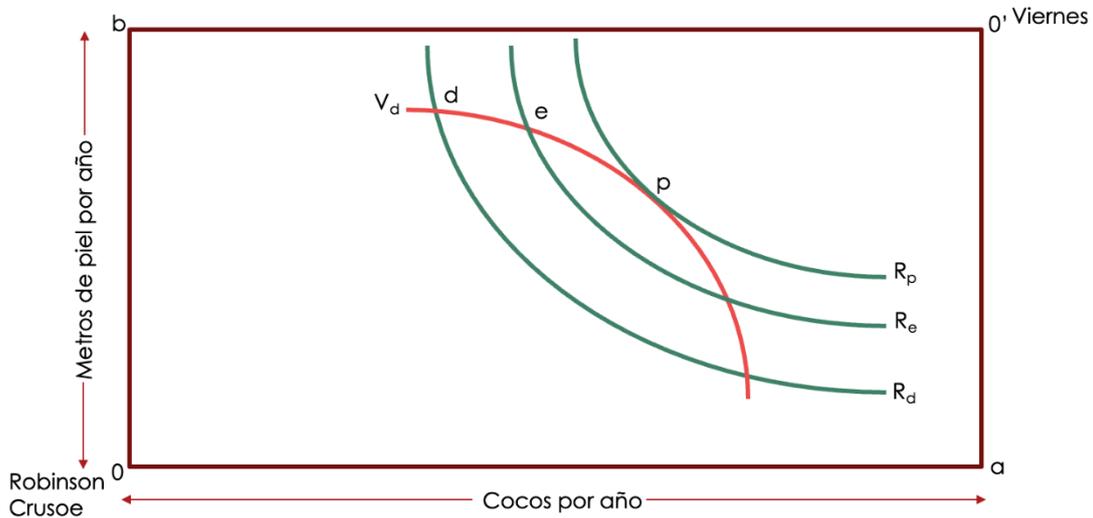
Si partimos del punto de intersección “*d*”, ¿es posible mejorar la situación de Robinson Crusoe sin empeorar la de Viernes? La respuesta es que sí. En el siguiente gráfico, vemos que encontramos un nuevo punto (“*e*”), en el que Robinson Crusoe se mueve a una curva de indiferencia más alejada del origen, es decir, mejora su satisfacción, y Viernes se mantiene en la misma curva de indiferencia, con lo que no empeora.

Gráfico 2.4: La caja de Edgeworth (4)



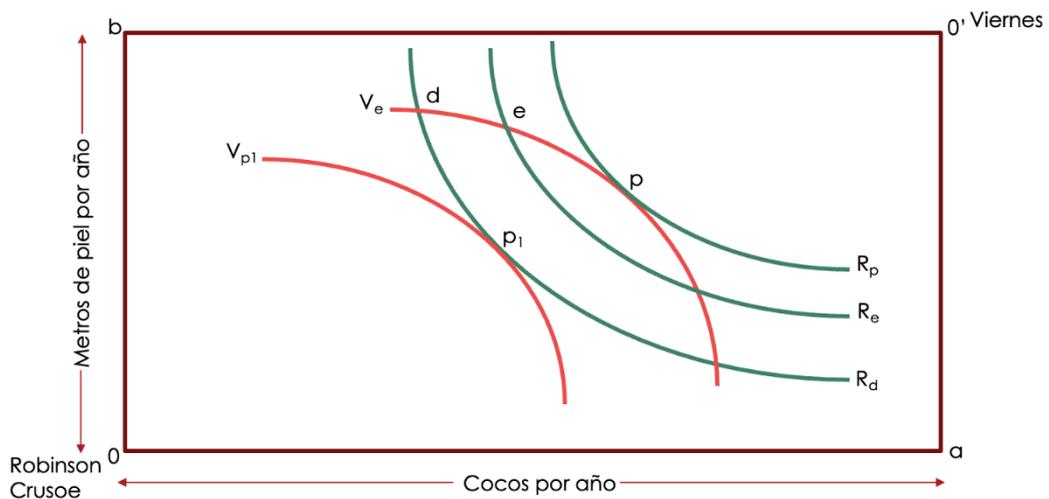
Claramente se constata que la asignación e es Pareto superior a la asignación d . Ahora bien, ¿cuál sería la asignación óptima según Pareto? Aquella que se alcanza cuando las curvas de indiferencia de ambos individuos son tangentes (punto p).

Gráfico 2.5: La caja de Edgeworth (5)



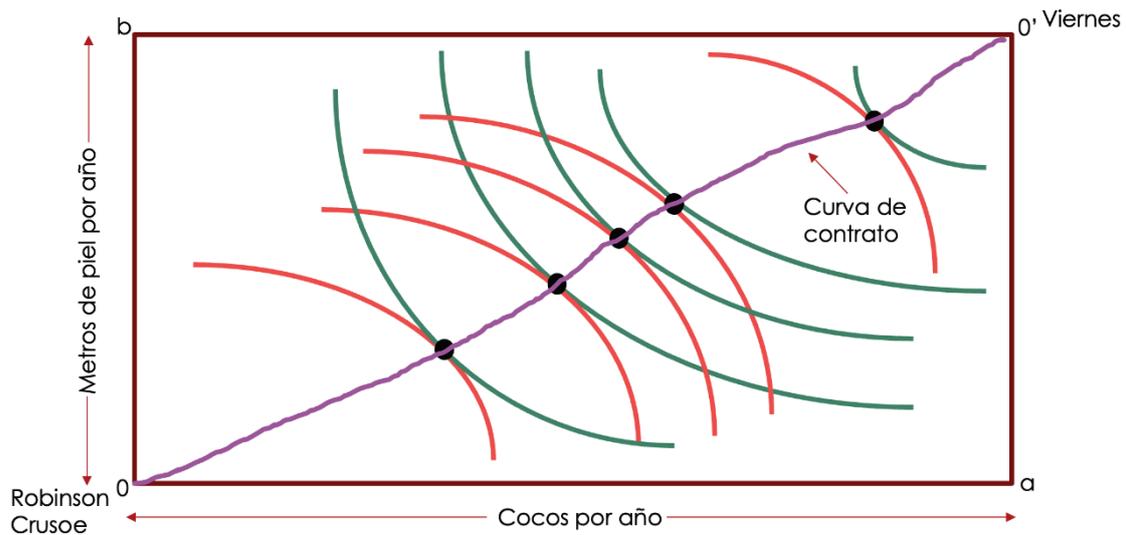
Hemos llegado al óptimo de Pareto mejorando la situación de Robinson Crusoe, pero ¿hay alguna otra asignación eficiente partiendo desde el punto d ? Por ejemplo, el punto p_1 también sería un óptimo de Pareto.

Gráfico 2.6: La caja de Edgeworth (6)



También se podría haber alcanzado la situación óptima mejorando simultáneamente a ambos individuos. En conclusión, podemos encontrar infinitos puntos óptimos según Pareto, es decir, infinitos puntos de tangencia entre las curvas de indiferencia de ambos individuos. Y si unimos todos estos puntos óptimos obtenemos lo que se denomina curva de contrato.

Gráfico 2.7: La caja de Edgeworth (7)

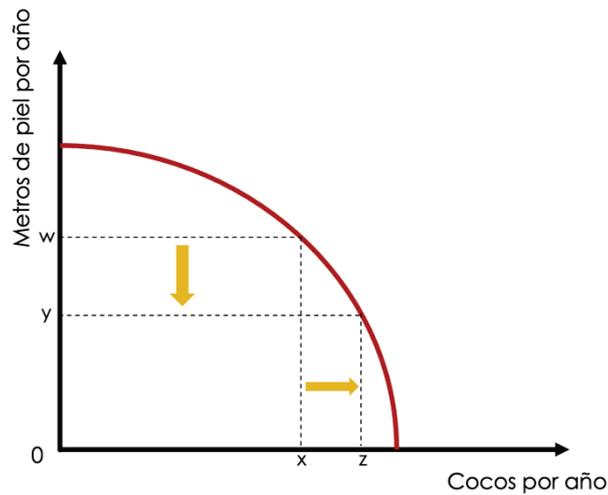


En todos estos puntos se cumple que las pendientes de las curvas de indiferencias (Relación Marginal de Sustitución, RMS) coinciden:

$$RMS_{cp}^{Robinson} = RMS_{cp}^{Viernes} \quad (2.1)$$

Por el lado de la producción, también se puede analizar el grado de eficiencia. Hasta ahora hemos considerado que la oferta de bienes era fija. ¿Qué ocurre si los factores productivos pueden reasignarse entre la producción de cocos y de pieles? Esto se estudia a través de la Frontera de Posibilidades de Producción (FPP). Esta curva indica la cantidad máxima de un bien que puede producirse dada una cantidad cualquiera del otro bien.

Gráfico 2.8: La Frontera de Posibilidades de Producción



La FPP muestra que si queremos aumentar la producción de uno de los bienes (por ejemplo, cocos), inevitablemente tendremos que reducir la producción del otro bien (metros de piel). Cuando esto ocurre, decimos que la producción es eficiente. Esta cantidad de uno de los bienes a la que hay que renunciar para aumentar la producción del otro bien es lo que mide la pendiente de la FPP, que se denomina Relación Marginal de Transformación (RMT) y que, matemáticamente, se expresa de la siguiente manera:

$$RMT_{cp} = \frac{CMg_c}{CMg_p} \quad (2.2)$$

En donde CMg hace referencia al coste marginal de la producción de cocos (c) o piel (p).

Una vez analizada separadamente la eficiencia desde el punto de vista del consumo y desde el lado de la producción, a continuación, tenemos que analizar cuándo una asignación es eficiente en el consumo y en la producción conjuntamente. Y ello se alcanza cuando se igualan las pendientes de la FPP y de las curvas de indiferencia de ambos individuos.

$$RMT_{cp} = \frac{CMg_c}{CMg_p} = RMS_{cp}^{Robinson} = RMS_{cp}^{Viernes} \quad (2.3)$$

¿Hasta qué punto una economía del mundo real puede alcanzar este estado aparentemente deseable? Ello depende de los supuestos que hagamos sobre el funcionamiento de dicha economía.

**PRIMER TEOREMA
FUNDAMENTAL DE
LA ECONOMÍA DEL
BIENESTAR**

Se producirá una asignación eficiente de los recursos en el sentido de Pareto si ...

- 1) Todos los productores y consumidores operan en mercados de competencia perfecta.
- 2) Existe un mercado para todos y cada uno de los viene.

Cuando se incumplen algunos de los supuestos de la competencia perfecta decimos que el mercado falla y, por tanto, el Estado debe intervenir.

El primer fallo de mercado que se puede producir es la **competencia imperfecta**. Cuando esto ocurre ciertos agentes económicos tienen poder de mercado. Por ejemplo, si se produce por el lado de la oferta, una empresa con poder de mercado puede elevar el precio por encima del coste marginal y ofrecer una menor cantidad de producto que una empresa competitiva. El caso extremo se produce cuando una única empresa tiene todo el poder de mercado, es decir, una situación de monopolio. Ante este fallo de mercado el Estado debe intervenir a través de la ...

- Regulación. El Estado puede forzar al monopolista a incrementar su producción por encima de la producción de monopolio.
- Producción pública. El sector público carece, en principio, de incentivos para maximizar el beneficio. Por tanto, si el sector público tiene la capacidad técnica y de gestión empresarial privada, la nacionalización de la empresa monopolista puede llevar a la eficiencia.
- Financiación. El Estado puede subsidiar la producción del monopolista para que se sitúe en la posición competitiva.

El segundo fallo de mercado son los **efectos externos** o **externalidades**. Estos efectos surgen de la interdependencia de los agentes económicos, es decir, la actividad que realizamos no sólo nos afecta a nosotros, sino que también afecta a otros agentes. Para entender por

qué debe intervenir el sector público ante la presencia de efectos externos, vamos a suponer un pueblo en el que se instala una nueva fábrica. Este hecho tiene dos consecuencias:

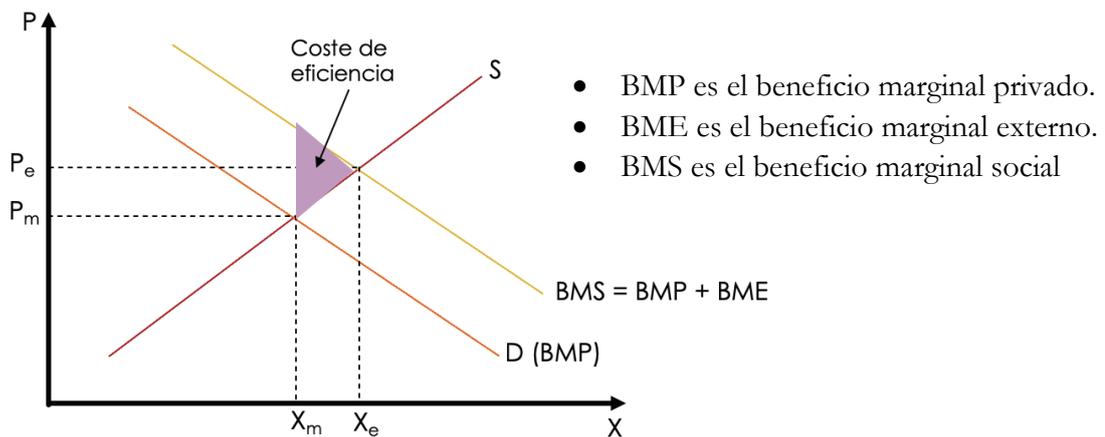
- Aumenta la demanda de trabajo y, por tanto, presiona al alza los salarios.
- Provoca contaminación, tráfico, lo que reduce el bienestar de la población y la productividad de otras empresas.

La diferencia entre ambos efectos radica en cómo se transmiten, ya que el primero lo provoca el mercado, mientras que el segundo no lo valora el mercado, con lo que no se tiene en cuenta a la hora de tomar la decisión de producción.

Los efectos externos o externalidades pueden ser de dos tipos:

- Externalidades positivas o economías externas. Cuando la actuación de un agente hace aumentar el bienestar de otros agentes. Por ejemplo: la vacunación, ya que reduce el riesgo de contagio. En estos casos, el Estado debe intervenir a través de la producción pública o a través de la financiación, es decir, subvencionando aquellas actividades que generen externalidades positivas.

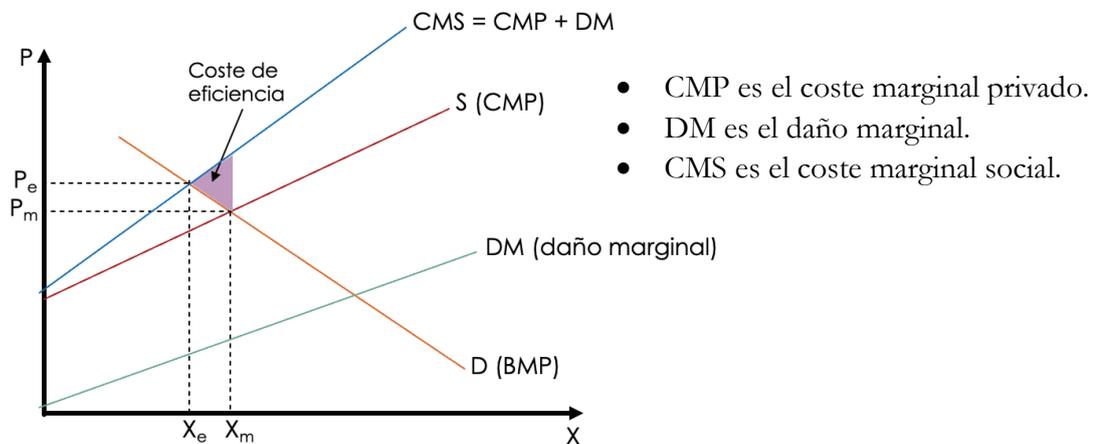
Gráfico 2.9: Ineficiencia generada por la existencia de externalidades positivas



- Externalidades negativas o deseconomías externas. Cuando la actuación de un agente hace disminuir el bienestar de otros agentes. Por ejemplo: la contaminación. En estos casos el Estado debe intervenir prohibiendo totalmente las actividades contaminantes, o estableciendo umbrales máximos de

contaminación, o fijando un impuesto por unidad de residuo emitido, o estableciendo licencias de contaminación.

Gráfico 2.10: Ineficiencia generada por la existencia de externalidades negativas



Arthur Cecil Pigou (1877 – 1959), economista inglés propuso el establecimiento de impuestos (o subvenciones) para corregir las externalidades negativas (o positivas). Es por ello por lo que a estos impuestos se les conocen como impuestos pigouvianos. Si nos fijamos en el gráfico 2.10, el impuesto tendría que ser igual al daño marginal ocasionado y la recaudación que se obtendría sería igual al área del rectángulo que se forma entre la diferencia del precio de mercado (P_m) y el precio eficiente socialmente (P_e), y la cantidad de equilibrio socialmente eficiente (X_e).

La pregunta que surge es si puede el sector privado resolver el problema de las externalidades sin la intervención pública. Ronald Coase (1910 – 2013), economista y abogado británico, premio Nobel de Economía en 1991, desarrolló el **Teorema de Coase** que dice que toda economía en la que los costes de alcanzar un acuerdo (costes de transacción) sean suficientemente bajos, puede alcanzar siempre una asignación eficiente, incluso aunque existan externalidades (Coase, 1960).

Para entender este teorema, supongamos dos vecinos, Javier y María. A los dos les gusta disfrutar de su jardín. El problema es que a Javier le gusta escuchar música, mientras que a María le gusta disfrutar de su parcela en silencio. ¿Quién gana? Depende de los derechos legales existentes, es decir, si la ley dice que Javier tiene derecho a escuchar música en su jardín, María tendrá que resignarse. En cambio, si la ley dice que Javier necesita el

consentimiento de María para poder escuchar música en su jardín, Javier tendrá que acostumbrarse a no escuchar su música favorita. Coase puso de manifiesto que las leyes no tienen por qué determinar el resultado final, ya que María y Javier pueden llegar a un acuerdo entre ellos. De esta forma, si Javier tiene el derecho a escuchar música, María podría pagarle para que no lo hiciera. Sin embargo, si Javier no puede escuchar música sin el consentimiento de María, podría ofrecerle a ésta una cierta cantidad de dinero a cambio de su aprobación. En definitiva, si la ganancia que obtiene Javier por escuchar música supera al coste que soporta María, entonces habrá música. En caso contrario, habrá silencio.

Cuando los costes de transacción son muy elevados, la internalización de las externalidades no es posible. Estos costes de transacción pueden ser:

- Costes asociados de poner en contacto a todas las partes interesadas.
- Costes de elaborar acuerdos que obliguen legalmente.
- Retrasos costosos derivados de la negociación.

El tercer fallo de mercado son los **bienes públicos**. Los bienes pueden ser clasificados en función de dos características:

- Bienes excluyentes o no excluyentes. Cuando un bien es no excluyente significa que nadie puede ser excluido de su disfrute (por ejemplo, el servicio de bomberos). El problema es que si el mercado no puede excluir a quien no pague, ningún individuo pagará por el servicio, con lo que surge la figura del free-rider o problema del gorrón.
- Bienes rivales o no rivales en el consumo. Por rivalidad en el consumo entendemos que la misma unidad de un bien no puede ser consumida por más de una persona al mismo tiempo. (Por ejemplo, ver un programa de televisión por una persona no impide que otra lo pueda ver simultáneamente).

En función de estas dos características distinguimos cuatro tipos de bienes, tal y como refleja la siguiente tabla:

Tabla 2.1: Bienes públicos

	RIVALES	NO RIVALES
EXCLUYENTE	Bienes privados	Bienes artificialmente escasos
NO EXCLUYENTE	Recursos comunes	Bienes públicos

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, los **bienes públicos puros** son aquellos que no son excluyentes ni rivales (por ejemplo: la defensa nacional). Ante este tipo de bien, el Estado debe decidir si proporciona o no un bien público, y cuánta cantidad de ese bien debe proporcionar a la sociedad.

Los **recursos comunes** son aquellos bienes no excluyentes, aunque sí que existe rivalidad en el consumo (por ejemplo: la pesca en un río). Estos bienes sufren problemas de sobreexplotación que precisan de la intervención del sector público a través de la fijación de impuestos para regular la utilización de este recurso, o el establecimiento de un sistema de licencias negociables, o la asignación de derechos de propiedad.

Finalmente, los **bienes artificialmente escasos** son aquellos que sí son excluyente pero no existe rivalidad en el consumo. En estos casos, la provisión privada es perfectamente posible.

El último fallo de mercado que vamos a analizar es la **información imperfecta**. Decimos que existe información asimétrica cuando determinados agentes tienen más información que otros. Cuando analizamos las razones de la participación del sector público en la economía, solemos centrarnos en el mercado de seguros, ya que la información asimétrica tiene importantes efectos sobre éste. La información asimétrica provoca la aparición de dos problemas que puede llevar a la quiebra de las compañías de seguros:

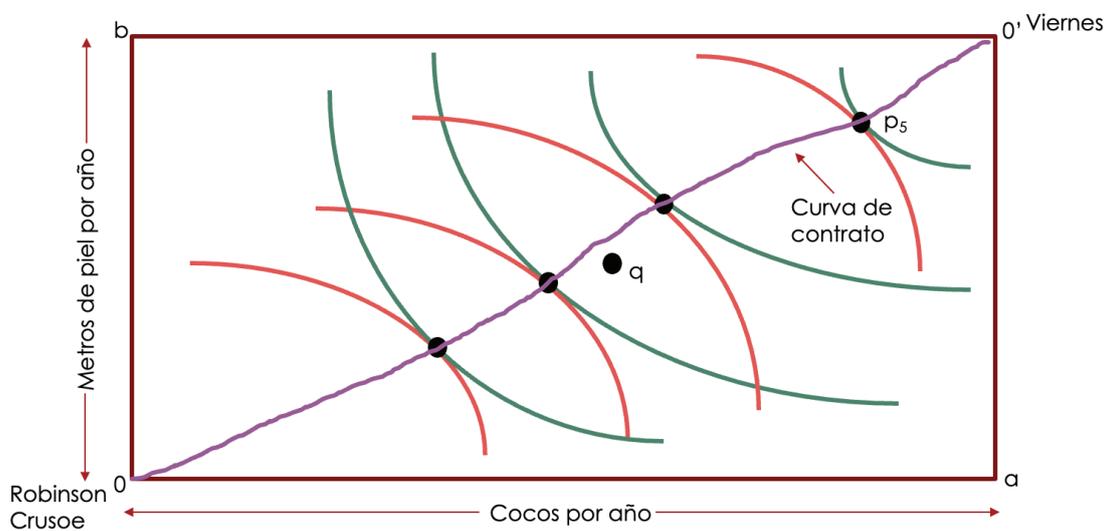
- Riesgo moral. Este surge cuando el seguro reduce los inventivos de las personas para evitar o prevenir el suceso arriesgado y, por tanto, altera la probabilidad de experimentar pérdidas.

- Selección adversa. Se produce cuando las personas que corren con los mayores riesgos son las que compran con mayor probabilidad el seguro.

La presencia de estos fallos de mercado justifica la intervención del sector público en la economía, pero si no existen tales fallos ¿debería el Estado no intervenir en la economía? Aparentemente, sólo resultaría adecuado un Estado muy pequeño cuya principal función consistiría en establecer un sistema de protección de los derechos de propiedad para que la competencia funcionara. El Estado debería mantener la ley y el orden, así como un sistema de administración de justicia y de defensa nacional. Sin embargo, ya hemos visto que la eficiencia no es el único objetivo que persigue el sector público. Así, el Estado debe intervenir si la asignación eficiente de los recursos no se ajusta a otros criterios de deseabilidad, es decir, si ésta no es equitativa.

Para buscar esa asignación eficiente y, al mismo tiempo, deseable socialmente, vamos a volver a la caja de Edgeworth vista anteriormente, y vamos a analizar dos puntos.

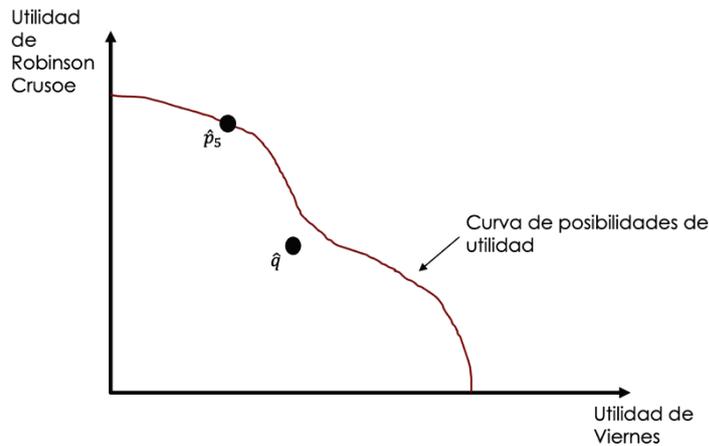
Gráfico 2.11: La caja de Edgeworth (8)



Observamos que el punto p_5 es eficiente y el punto q no lo es. Ahora bien, el punto q representa una asignación de recursos más deseable que p_5 por la sociedad. Con esto lo que queremos decir es que el criterio de eficiencia de Pareto no es por sí mismo suficiente para ordenar las asignaciones alternativas de recursos. Se precisan, además, juicios de valor explícitos sobre la equidad de la distribución de utilidad.

A continuación, nos llevamos la curva de contrato a un gráfico de dos ejes y representamos estos dos puntos. A esa curva la llamamos curva de posibilidades de utilidad.

Gráfico 2.11: La curva de posibilidades de utilidad



Como se puede observar, en el eje Y representamos la utilidad de Robinson Crusoe y en el eje X la utilidad de Viernes. Hay dos puntos representados, siendo uno de ellos eficiente (\hat{p}_5). Ahora bien, ¿cuál es más deseable para la sociedad? Para contestar a esta pregunta debemos utilizar una **función de bienestar social**. Esta función incorpora los puntos de vista de la sociedad acerca de los méritos relativos de ambos individuos. Por lo tanto, es un enunciado sobre la forma en que el bienestar de la sociedad se relaciona con el bienestar de cada una de las personas que la componen.

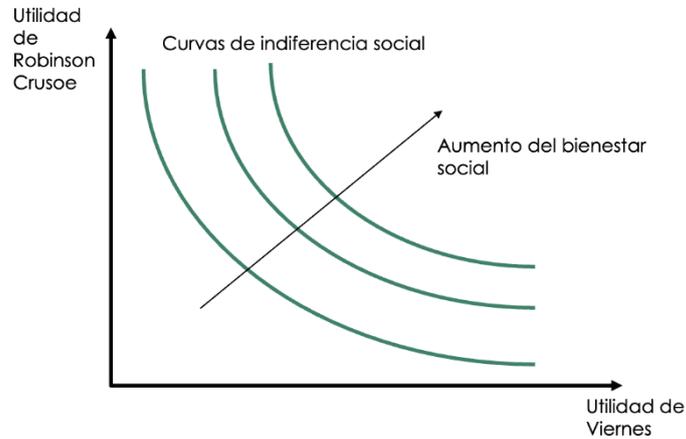
$$B = F(U^{RC}, U^V) \quad (2.4)$$

La diferencia entre una función de bienestar individual y una función de bienestar social es que mientras que en la primera la utilidad depende de la cantidad de bienes consumidos por una persona, la función de bienestar social depende de la utilidad de cada uno de los individuos.

Una función de bienestar social permite obtener un conjunto de curvas de indiferencia respecto a las utilidades de la gente. Es lo que denominamos curvas de indiferencia social. Estas curvas cumplen con las mismas características que las curvas de indiferencia individual, es decir, todos los puntos de una misma curva de indiferencia representan la misma utilidad

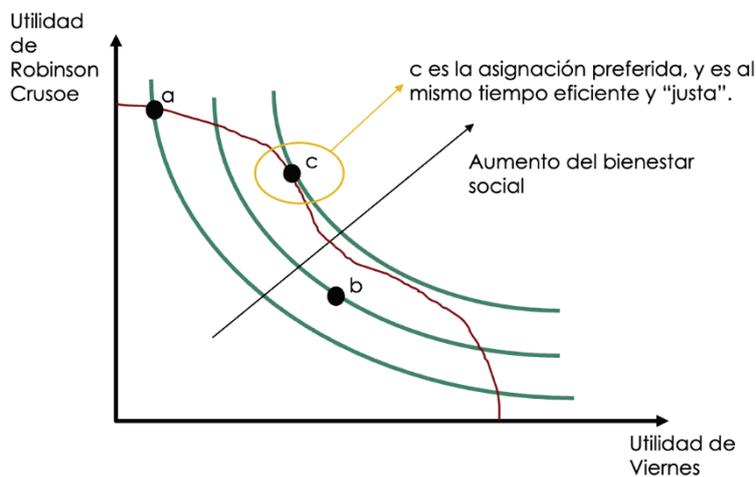
o satisfacción para la sociedad, y conforme nos alejamos del origen las curvas representan un mayor nivel de utilidad.

Gráfico 2.12: Las curvas de indiferencia social



Si analizamos conjuntamente la curva de posibilidades de utilidad y las curvas de indiferencia social no va a permitir encontrar aquella asignación eficiente y deseable socialmente.

Gráfico 2.13: Eficiencia y equidad



Observando el gráfico 2.13, comprobamos que cuando la curva de indiferencia social es tangente a la curva de posibilidades de utilidad encontramos aquella asignación preferida, es decir, aquella que es al mismo tiempo eficiente y deseable socialmente. En este caso, ello lo representa el punto *c*.

Por lo tanto, aunque la economía generase una asignación de recursos eficiente en el sentido de Pareto, la intervención pública podría ser necesaria para lograr una distribución “justa” de la utilidad. ¿Significa esto que debe intervenir el gobierno directamente en los mercados? Es decir, ¿deben imponerse límites máximos a los precios de bienes y servicios que consumen aquellas personas con rentas más bajas? La respuesta a estas cuestiones es un no, es decir, el sector público debe redistribuir la renta de una manera más adecuada y luego dejar al mercado actuar. Esto es justamente lo que enuncia el segundo Teorema Fundamental de la Economía del Bienestar.

**SEGUNDO TEOREMA
FUNDAMENTAL DE
LA ECONOMÍA DEL
BIENESTAR**

La sociedad puede alcanzar cualquier asignación de recursos óptima en el sentido de Pareto si realiza una distribución adecuada de las dotaciones iniciales de recursos y permite luego que los individuos lleven a cabo intercambios libres en el modelo de la caja de Edgeworth.

La cuestión que ahora surge es, como sociedad, qué entendemos por distribución óptima de los recursos.

Al igual que se ha alcanzado un alto nivel de desarrollo en España y en países de nuestro entorno, la desigualdad en la distribución de la renta sigue siendo un problema no resuelto. Incluso, en algunos países ha aumentado. Tal y como señala el premio Nobel Joseph Stiglitz (2015), cuando las diferencias sociales son muy amplias, existe mayor riesgo de fragmentación social y una mayor erosión de la calidad de las instituciones. Asimismo, la OCDE advierte de que la creciente desigualdad en la distribución de la renta resulta dañina para el crecimiento económico a largo plazo al reducir las posibilidades (y los incentivos) de inversión en capital humano y otros activos. Por ello, la actividad redistributiva del sector público es esencial. El problema de la distribución consiste en qué valoración le da la sociedad a un cambio en el que alguien sale ganando mientras que otro pierde, y por ello, es necesario estudiar la función de bienestar social, es decir, clasificar las valoraciones sociales de las ganancias de unos y las pérdidas de otros.

Así pues, ¿qué consideramos un “estado justo de distribución”? Distintas escuelas de pensamiento han tratado de responder a esta cuestión. Podemos destacar los siguientes criterios (Musgrave y Musgrave, 1991):

CRITERIOS
BASADOS EN LA
DOTACIÓN

Estos criterios son defendidos por filósofos de derecho natural como Thomas Hobbes (1588 – 1679) y John Locke (1632 – 1704) y, más recientemente, Robert Nozick (1938 – 2002). Todos ellos son pensadores defensores del liberalismo y de la propiedad privada como un derecho natural.

Dentro de estos criterios, hay diferencias. Así hay quienes defienden ...

- Recibir lo que cada uno pueda ganar en el mercado, sin restricciones. Este criterio es el más interesante para las rentas más altas.
- Recibir lo que uno podría ganar en un mercado competitivo, es decir, según este criterio, las ganancias fruto del monopolio o de otros mercados no competitivos no serían legítimas.
- Recibir solamente la renta de trabajo (“ganada”). Los pensadores que defienden esta tercera opción, como John Locke, sostienen que los recursos naturales se poseen “en común”. Por otro lado, los economistas británicos de la escuela clásica afirmaban que la renta de capital o “no ganada” debía ser gravada más duramente que la renta salarial.
- Recibir lo que uno podría ganar en un mercado competitivo, en igualdad de posiciones de partida. Esta es una versión más moderna de estos criterios basados en la dotación. En este caso, la desigualdad es legítima si todos los individuos que componemos la sociedad partimos en igualdad de condiciones.

CRITERIOS
UTILITARISTAS

Otro grupo de filósofos rechazan esta idea de la innata desigualdad de la capacidad como fuente legítima de diferencias en el bienestar económico, es decir, haber nacido con un nivel alto o bajo de capacidad no se debe a los deseos o a la acción de un individuo determinado.

Por ello, otros pensadores buscan principios de asignación distintos y entre estos se encuentra la escuela utilitarista, cuyos máximos exponentes son Jeremy Bentham (1748 –

1832) y William Vickrey (1914 – 1996). Estos pensadores defienden distribuir la renta de modo que se consiga la mayor cantidad total de felicidad, y todo esto depende de la utilidad derivada de la renta que tenga cada individuo. Dentro de los criterios utilitaristas hay dos vertientes:

- Maximizar el bienestar total.

$$B = F(U^{RC}, U^V) = U^{RC} + U^V \quad (2.5)$$

- Maximizar el bienestar medio.

$$B = F(U^{RC}, U^V) = 0,5U^{RC} + 0,5U^V \quad (2.6)$$

**CRITERIOS
IGUALITARIOS**

Muchos pensadores criticaron la idea de plantear el problema de la distribución en términos de bienestar máximo (ya sea total o medio), ya que eso suponía una construcción algo artificial.

Al fin y al cabo, la sociedad se compone de individuos, no de una suma de individuos o de un individuo medio. Por ello, los criterios igualitarios sitúan la igualdad como objetivo y este se puede conseguir ...

- Igualando el bienestar de todos los individuos.
- Maximizando el bienestar del grupo de renta más baja. Esta idea, propuesta por John Rawls (1974), es conocida como el criterio maximin, y es el preferido de las rentas más bajas. Este criterio supone maximizar la renta en la parte inferior de la escala, con lo que permite la desigualdad en la renta en la medida en que contribuya a un nivel más elevado de renta en la parte más baja de la escala. Una sociedad que elija este criterio muestra una gran aversión al riesgo, ya que es una manera de protegerse ante la situación desfavorable de caer a la escala más baja de renta.

$$B = F(U^{RC}, U^V) = \text{Min}(U^{RC}, U^V) \quad (2.7)$$

- Reconociendo a la sociedad unos niveles mínimos, no de renta, sino de determinados bienes y servicios, como por ejemplo sanidad, educación y prestaciones sociales. Es lo que se denomina equidad categórica.

CRITERIOS
MIXTOS

Otros pensadores proponen soluciones mixtas como ...

- Asegurar que nadie se ve sumido en la pobreza, pero una vez logrado este objetivo, se debería aplicar un enfoque basado en la dotación.
- Redistribuir la renta inicialmente, y luego aplicar el criterio basado en la dotación.

La generación actual puede afectar al bienestar de las generaciones futuras de varias formas. En primer lugar, los avances en la ciencia y la tecnología realizados por esta generación estarán a disposición de la siguiente. En segundo lugar, el capital acumulado por la generación actual se transmite como legado a la siguiente. Y, finalmente, el desahorro, la explotación de los recursos naturales irremplazables y la destrucción del medio ambiente suponen una carga para el futuro. Por lo tanto, la introducción de una dimensión temporal hace más complejo el problema de la distribución.

Aunque la redistribución es necesaria, ésta tiene límites, ya que la redistribución puede hacer reducir la cantidad a redistribuir. Además, la redistribución tiene costes de eficiencia, ya que los impuestos, al modificar el comportamiento de los agentes económicos, generan ineficiencia.

2. CUESTIONES

- 1) El problema del “gorrón” surge por la característica de *no rivalidad en el consumo* que presentan los bienes públicos. ¿Verdadero o falso? Justifique su respuesta.

- 2) El criterio maximin ...
 - a. Es un criterio utilitarista.
 - b. Fue desarrollado por William Vickrey.
 - c. Refleja una gran aversión al riesgo.
 - d. Todas son correctas.

- 3) El sector privado puede resolver el problema de las externalidades negativas sin la intervención pública. ¿Verdadero o falso? Justifique su respuesta.

- 4) Un recurso común es un bien ...
 - a. No excluyente y en el que no existe rivalidad en el consumo.
 - b. No excluyente y en el que existe rivalidad en el consumo.
 - c. Excluyente y en el que no existe rivalidad en el consumo.
 - d. Excluyente y en el que existe rivalidad en el consumo.

- 5) El Estado no debería intervenir si no hay fallos de mercado. ¿Verdadero o falso? Razone su respuesta.

- 6) El riesgo moral surge cuando ...
 - a. Los bienes son públicos.
 - b. Las personas que corren con los mayores riesgos son las que compran con mayor probabilidad el seguro.
 - c. El seguro reduce los incentivos de las personas para evitar o prevenir el suceso arriesgado.
 - d. Ninguna es correcta.

- 7) Una asignación eficiente siempre es más deseable socialmente que una asignación ineficiente. ¿Verdadero o falso? Razone su respuesta.

- 8) La vacunación contra una enfermedad epidémica se considera ...**
- a. Un bien público.
 - b. Una externalidad positiva.
 - c. Un riesgo moral.
 - d. Son correctas la a y la b.
- 9) Una asignación que consista en dar todos los recursos a un único individuo y nada al resto es óptimo de Pareto. ¿Verdadero o falso? Razone su respuesta.**
- 10) Señale la afirmación correcta ...**
- a. Los criterios basados en la dotación justifican la desigualdad en base a las diferencias en las capacidades innatas de los individuos.
 - b. Los criterios utilitaristas defienden maximizar el bienestar de la sociedad.
 - c. Los criterios igualitarios proponen equiparar el bienestar de la sociedad.
 - d. Todas son correctas.

3. EJERCICIOS

1) Suponga que la demanda de automóviles viene dada por la expresión $X_D = 15.000 - P_X$, y la oferta $X_S = P_X / 4$. Suponga que cada automóvil contamina al resto de la sociedad, provocando un daño marginal por unidad de producto $DM = 3.000$. Halle:

- a. El equilibrio de mercado.
- b. El equilibrio socialmente eficiente.
- c. El coste de eficiencia.
- d. El impuesto pigouviano por unidad de producto que debe establecer el gobierno si quiere resolver la externalidad.
- e. Qué parte del impuesto pagan los consumidores y cuántos los productores.
- f. La recaudación que obtiene el gobierno.

4. OTRAS ACTIVIDADES

- 1) Comente el siguiente artículo: “*Un vecino crea un aparato para detectar reggaetón y atacar el dispositivo desde el que se emite*” (MeriStation, 22/02/2024).

<https://as.com/meristation/betech/un-vecino-crea-un-aparato-para-detectar-reggaeton-y-atacar-el-dispositivo-desde-el-que-se-emite-n/>

- 2) Busque el último dato de desigualdad, medida a través del índice de Gini, de los países de la Unión Europea.

- 3) Comente el siguiente artículo: “*El que contamina paga poco en España: los impuestos verdes caen al nivel más bajo de la década*” (elDiario.es, 19/05/2024).

https://www.eldiario.es/sociedad/contamina-paga-espana-impuestos-verdes-caen-nivel-decada_1_11375924.html

TEMA 3: LA ELECCIÓN COLECTIVA

1. RESUMEN

En las sociedades democráticas, el sector público es un agente económico creado por los individuos para proveerse colectivamente los bienes y servicios que el mercado es incapaz de suministrar de forma eficiente y equitativa. Ahora bien, el tratamiento que dan los manuales a los fallos de mercado y sus soluciones tienden a transmitir una visión bastante optimista del sector público. Parece que introduciendo un impuesto aquí e implementado una política de gasto público allá, el gobierno corrige fácilmente todos los fallos de mercado y logra una distribución de la renta deseada desde un punto de vista ético.

Sin embargo, en principio, el sector público carece de objetivos propios y se limita a satisfacer las preferencias individuales a través de la provisión colectiva. Entonces, ¿por qué existe tanta insatisfacción con el funcionamiento de los gobiernos? Al fin y al cabo, en democracia tenemos el gobierno que elegimos. Lo que ocurre es que los gobiernos, en muchas ocasiones, se encuentran con dificultades para responder a los intereses nacionales.

La pregunta que nos planteamos en este tema es cómo tomar las decisiones colectivas, es decir, cuáles son las reglas de decisión en cuanto a la provisión de bienes y servicios que afectan a toda la sociedad. Vamos a estudiar dos formas de tomar decisiones colectivamente: la democracia directa y la democracia representativa siguiendo la estructura propuesta por Rosen (2014).

1) DEMOCRACIA DIRECTA

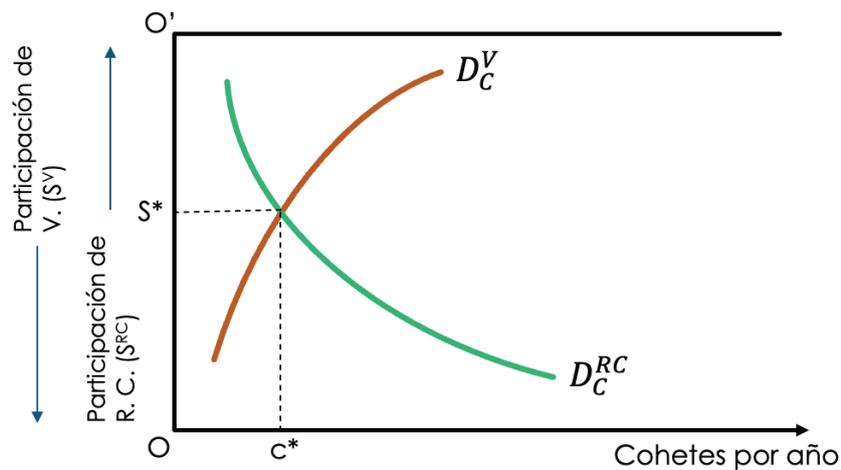
Las sociedades democráticas utilizan diversos procedimientos para tomar decisiones en materia fiscal y de gasto público. En el caso de la democracia directa, son los propios ciudadanos los que toman las decisiones sin delegar éstas en representantes políticos. Dentro de la democracia directa podemos destacar las siguientes reglas de decisión:

Reglas basadas en la
unanimidad

Es lo que se conoce como el modelo Lindhal (1919).

Para entenderlo, vamos a seguir con el ejemplo de una sociedad con dos individuos, Robinson Crusoe y Viernes, y vamos a suponer que a ambos les gusta los fuegos artificiales, aunque la intensidad de las preferencias es distinta, con lo que la cuota de participación en la provisión de cohetes de Robinson Crusoe (S^{RC}) va a ser distinta de la de Viernes (S^V), teniendo en cuenta que $S^{RC} + S^V = 1$. Y esto es, justamente, lo que propone el modelo Lindhal.

Gráfico 3.1: El modelo Lindhal



Los precios a los que tienen que hacer frente cada uno de los individuos es distinto. A éstos se conocen como **precios Lindhal**, de tal forma que en equilibrio (tal y como se aprecia en el gráfico 3.1), existirá un conjunto de precios Lindhal para los cuales todas las personas voten por la misma cantidad de bien público.

Este modelo entraña problemas:

- Supone que la gente vota de forma sincera. El comportamiento estratégico puede impedir que Robinson C. y Viernes alcancen el equilibrio de Lindhal, es decir, si, por ejemplo, Robinson Crusoe puede adivinar la cantidad máxima que Viernes está dispuesto a gastarse en cohetes antes de decidir que prescinde de ellos, puede intentar forzarle a colocarse en esa situación.
- Podría llevar mucho tiempo determinar las participaciones tributarias que permitieran el consenso. Incluso, puede aparecer aquí la figura del gorrón o free-rider que puede dar lugar a que se alcance una provisión ineficiente de un bien

público, a pesar del beneficio colectivo y de que si se votase existiría un consenso unánime a favor de la iniciativa, siempre que el sistema fiscal fuera adecuado para financiarlo.

Reglas de votación
mayoritaria

Los problemas expuestos del modelo Lindhal puede hacer que sea deseable utilizar sistemas de votación que no requieran la unanimidad.

En este sentido, las reglas de votación mayoritaria requieren que la mitad más uno de quienes votan esté a favor de una medida para que ésta sea aprobada. Veámoslo con un ejemplo: supongamos una sociedad compuesta por tres individuos, Sergio, Rafa y Daniela, y el ayuntamiento plantea construir más parques, ofreciendo tres alternativas entre las que deben elegir estos tres individuos:

- A. Provisión pequeña de parques.
- B. Provisión intermedia de parques.
- C. Provisión grande de parques.

Las preferencias de cada uno de los individuos vienen reflejadas en la tabla 3.1.

Tabla 3.1: Preferencia sobre provisión de parques (I)

Elección	Votantes		
	Sergio	Daniela	Rafa
Primera	A	C	B
Segunda	B	B	C
Tercera	C	A	A

Según estas preferencias se constata que, si se produce una votación entre las opciones A y B, la provisión intermedia de parques (B) sería la alternativa elegida. Igualmente, si la votación es entre las opciones B y C, de nuevo la provisión intermedia (B) es la ganadora de la votación.

Sin embargo, a veces, los resultados no son tan claros. Si, por ejemplo, las preferencias de Daniela fueran distintas, tal y como muestra la tabla 3.2, los resultados serían diferentes.

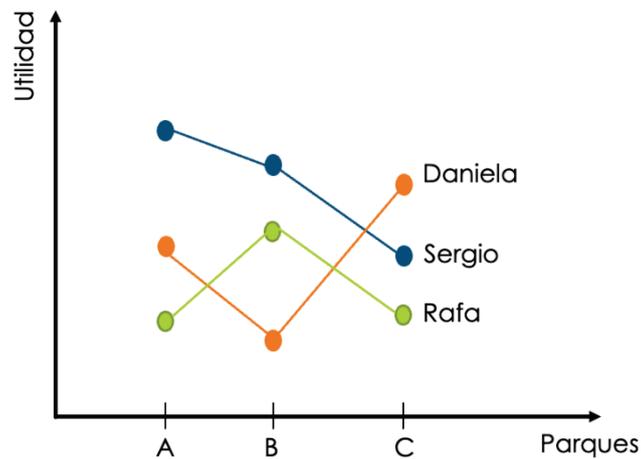
Tabla 3.2: Preferencia sobre provisión de parques (II)

Elección	Votantes		
	Sergio	Daniela	Rafa
Primera	A	C	B
Segunda	B	A	C
Tercera	C	B	A

Ahora, si volvemos a someter a votación las alternativas A y B, la provisión pequeña de parques (A) sería la opción elegida. Sin embargo, si la votación es entre B y C, la provisión intermedia de parques (B) sería la opción más votada. En cambio, si la votación se realiza entre las alternativas A y C, la provisión grande de parques (C) sería la opción escogida por estos tres individuos. En estos casos se produce la **paradoja del voto**, es decir, dependiendo de cómo se plantee la votación el resultado puede ser distinto, dando lugar a la posibilidad de la manipulación del orden del día para asegurar un determinado resultado. Si fuera necesario votar todas las opciones, estas votaciones dos a dos puede durar indefinidamente, dando como resultado lo que se conoce como ciclicidad de la votación.

¿A qué se debe la diferencia entre los dos casos contemplados? Ello es consecuencia de la estructura de las preferencias individuales en relación con los distintos niveles de provisión de parques. Así, distinguimos dos tipos de estructuras de preferencias:

- **Preferencias unimodales.** Un votante tendrá preferencias unimodales o de máximo único cuando a medida que se aleje de la alternativa que le proporciona más utilidad, ésta disminuye de forma continua. Este sería el caso de Rafa y Sergio.
- **Preferencias bimodales o multimodales.** Un votante tendrá preferencias bimodales si a medida que se aleje de su opción preferida su utilidad descende, pero, posteriormente, vuelve a crecer. Tal y como se puede apreciar en el gráfico 3.2, este es el caso de Daniela.

Gráfico 3.2: Preferencias unimodales y bimodales

Tal y como hemos visto, si las preferencias de todos los votantes son unimodales no se produce la paradoja del voto. Por lo tanto, ¿con qué probabilidad pueden aparecer en la práctica las preferencias multimodales? Hay situaciones en que es muy probable que haya individuos con preferencias multimodales. Por ejemplo, supongamos un individuo, Marcelo, al que le gusta mucho hacer deporte y está buscando un centro deportivo grande donde disfrutar de su afición. El ayuntamiento propone a su población tres alternativas:

- Centro polideportivo pequeño que entraña poco gasto público.
- Centro polideportivo mediano que conlleva un montante intermedio de gasto público.
- Centro polideportivo grande que implica una cantidad de gasto público mayor.

La opción preferida de Marcelo es la última, es decir, él quiere un gran centro polideportivo cueste lo que cueste. Ahora bien, si el gasto en las pistas deportivas es medio o bajo, Marcelo, se hará socio de un club privado grande, porque es lo que él desea. Por tanto, si la presión fiscal soportada por Marcelo aumenta con el gasto dedicado a las pistas, éste preferirá unas pistas pequeñas a unas medianas. Así pues, Marcelo prefiere pistas grandes o pequeñas a medianas, es decir, tiene una estructura de preferencia bimodales.

En conclusión, cuando existen sustitutivos privados para un bien provisto de forma pública, es fácil que aparezcan preferencias multimodales. Igualmente, cuando los temas que se votan no tienen una única dimensión también se puede dar la existencia de preferencias multimodales, ya que hasta ahora hemos planteado ejemplos en los que los individuos tienen

que elegir entre distintos niveles de provisión de un mismo bien o servicio, pero ¿qué ocurriría si se plantea la provisión de bienes distintos, es decir, si las alternativas son poner en marcha un nuevo museo, hacer un parque o crear un centro deportivo? En estos casos, es muy fácil que las preferencias no sean unimodales.

En las reglas de votación mayoritaria es muy importante el **teorema del votante mediano**. El votante mediano es aquél cuyas preferencias se encuentran en la mediana del conjunto de las preferencias de todos los votantes. Lo que dice este teorema es que siempre que todas las preferencias sean unimodales, el resultado de la votación mayoritaria reflejará las preferencias del votante mediano. Para entenderlo, veámoslo con un ejemplo. Supongamos cinco amigos que quieren hacer una fiesta, pero discrepan sobre la cantidad de dinero que quieren poner como fondo para financiarla. Por ello, deciden votar. Las opciones que cada uno defienden están resumidas en la tabla 3.3.

Tabla 3.3: Teorema del votante mediano

VOTANTE	GASTO (fiesta)
Daenerys	5€
Jon	100€
Bran	150€
Tyrion	160€
Cersei	700€

Lo que se comprueba es que:

- Todos estarían a favor de un aumento del gasto desde 0 hasta 5€.
- Desde los 5 hasta los 100€ votarían a favor todos menos Daenerys.
- Desde 100 hasta 150€ estarían a favor Bran, Tyrion y Cersei.
- Todo aumento por encima de 150€ sería bloqueado al menos por tres votantes.

En definitiva, la mayoría votaría lo mismo que Bran, el votante mediano.

Un posible problema de la regla simple de votación mayoritaria es que no permite que las personas muestren la intensidad de sus preferencias en relación con las distintas alternativas. Este problema se puede solucionar con el intercambio de votos. Por ejemplo,

supongamos que dos votantes, Juan y Paco, prefieren no adquirir más tanques, si bien sus preferencias no son muy intensas. En cambio, Alejandro tiene muy claro que desea un mayor gasto en tanques. De esta forma, Alejandro puede convencer a Paco para votar a favor del incremento del gasto militar si, a cambio, le promete votar a favor de la construcción de una nueva carretera que conduzca al trabajo de Paco.

Ahora bien, ¿es ético el intercambio de votos? Es un tema controvertido. Sus defensores argumentan que ...

- Favorece la provisión eficiente de bienes públicos, de igual forma que el comercio de bienes lleva a una provisión eficiente de bienes privados.
- Fomenta la revelación de la intensidad de las preferencias y el logro de un equilibrio estable.
- Los compromisos implícitos en el intercambio de votos son necesarios para el funcionamiento del sistema democrático. De hecho, es una manera de equilibrar intereses en conflicto.

Está claro que el intercambio de votos puede ser beneficioso en determinadas ocasiones. Supongamos una sociedad compuesta por tres individuos, Isabel, Eduardo y Jacobo. El ayuntamiento tiene en mente tres proyectos distintos:

- La puesta en marcha de un hospital.
- La apertura de una biblioteca.
- La construcción de una piscina.

Y somete a votación cada uno de estos tres proyectos por separado. Las preferencias de los individuos por estos tres bienes y servicios vienen reflejadas en la tabla 3.4. Como puede observarse, Isabel sólo votaría a favor de la construcción de un hospital ya que hace aumentar su bienestar. En cambio, votaría en contra de una nueva biblioteca y de una piscina municipal porque ambos servicios reducen su bienestar. Por los mismos motivos, Eduardo sólo votaría a favor de la biblioteca y Jacobo a favor de la piscina.

Tabla 3.4: Intercambio de votos (I)

VOTANTES				
Proyecto	Isabel	Eduardo	Jacobo	Beneficios netos
Hospital	200	-50	-55	95
Biblioteca	-40	150	-30	80
Piscina	-120	-60	400	220

Por lo tanto, si no hay intercambio de votos, estos tres proyectos serían rechazados, aunque cualquiera de ellos es beneficioso para la comunidad. En este caso, el intercambio de votos puede ser la solución. Así se pueden llegar a acuerdos de tal manera que Isabel acceda a votar a favor de la biblioteca a cambio de que Eduardo vote a favor del hospital. Igualmente, Isabel daría su apoyo a la piscina a cambio del voto de Jacobo a favor del hospital. Por lo tanto, de esta forma, saldrían adelante los tres proyectos, es decir, el intercambio de votos puede dar como resultado la consecución de proyectos que son beneficiosos para la sociedad.

Ahora bien, el intercambio de votos también puede dar resultados que son perjudiciales para la sociedad. Para entenderlo, vamos a suponer el mismo ejemplo, aunque las intensidades de las preferencias son distintas.

Tabla 3.5: Intercambio de votos (II)

VOTANTES				
Proyecto	Isabel	Eduardo	Jacobo	Beneficios netos
Hospital	200	-110	-105	-15
Biblioteca	-40	150	-120	-10
Piscina	-270	-140	400	-10

En este caso, todos los proyectos deberían ser rechazados ya que suponen un perjuicio neto para la sociedad. Sin embargo, el intercambio de votos podría dar como resultado el que todos los proyectos salieran adelante. Por tanto, el intercambio de votos puede dar como resultado la consecución de beneficios individuales insuficientes para compensar las pérdidas globales. Y ello se debe a que se forman coaliciones mayoritarias de electores a favor de proyectos cuyos costes recaen sobre grupos minoritarios.

Así pues, el intercambio de votos puede, en algunas ocasiones, mejorar los resultados obtenidos mediante la regla de votación mayoritaria simple, pero en otras no. En cualquier caso, lo que se ha comprobado es que ni la regla de votación mayoritaria simple ni el intercambio de votos tienen propiedades completamente deseables, es decir, todos los mecanismos de votación tienen defectos. Ello nos hace plantearnos si existe algún método éticamente aceptable para la traducción de las preferencias individuales en preferencias colectivas que esté libre de defectos. Y esto depende de lo que cada uno interprete como “éticamente aceptable”. En este sentido, Kenneth Arrow (1921 – 2017), economista americano, ganador del premio Nobel junto a John Hicks en 1972, y uno de los máximo exponentes de la escuela Neoclásica, sostuvo que, en una sociedad democrática, una regla de toma de decisiones colectivas debería satisfacer las siguientes condiciones (Arrow, 1951):

- Permitir la toma de decisiones sean cuales sean las preferencias de los electores, es decir, el mecanismo no debe derrumbarse si algunas de las personas tienen preferencias multimodales.
- Poder ordenar todos los resultados posibles.
- Responder a las preferencias de la gente, es decir, si todas las personas prefieren A a B, entonces la ordenación social también debe preferir A a B.
- Ser consistente, es decir, si A es preferida a B y B es preferida a C, entonces A es preferida a C.
- La ordenación social de A y B debe depender exclusivamente de la ordenación que las personas realicen de las alternativas A y B. Por ejemplo, el orden de preferencias entre el gasto en defensa y la ayuda exterior no debe depender de la ordenación que se realice entre cualquiera de ambas opciones y la investigación para la cura del cáncer. Esto es lo que se conoce como **interdependencia de alternativas irrelevantes**.
- No admitir la dictadura, esto es, las preferencias sociales no deben reflejar las preferencias de una única persona.

Como es imposible encontrar una regla que satisfaga todas estas condiciones, esta regla propuesta por este economista se le conoce como **teorema de imposibilidad de Arrow**. Y ello pone en duda la capacidad misma de las democracias para funcionar. De hecho, este teorema suscita un enorme debate ya que ¿otro conjunto de condiciones diferente podría permitir la elaboración de una regla de elección social? En cualquier caso, el teorema de Arrow no afirma que necesariamente sea imposible encontrar una regla de decisión consistente. El teorema sólo afirma que no puede garantizarse que la sociedad sea capaz de lograrlo. De hecho, para ciertas estructuras de preferencias individuales no surge ningún problema. Así, hay quien sugiere que se precisa de un alto grado de uniformidad en las preferencias para que la democracia funcione. Por ello, algunos sostienen que muchas instituciones tienen como objetivo el moldear las preferencias de los individuos para asegurar esa uniformidad, y entre ellas destaca la educación pública obligatoria.

Otra importante cuestión que suscita el teorema de Arrow se refiere a la utilización de funciones de bienestar social. En una sociedad democrática, la función de bienestar social debe ser objeto de elección colectiva. El teorema de Arrow afirma que es posible que tal decisión no sea viable, con lo que no se puede asumir que realmente exista una función de bienestar social.

2) DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La idea que estamos reflejando del Estado es muy poco realista. Parece como un gran ordenador que recoge las preferencias de la ciudadanía y utiliza esta información para producir decisiones sociales. En cualquier caso, el Estado no tiene intereses propios pero la tarea de gobierno la llevan a cabo personas. Por ello, debemos estudiar los agentes que participan o influyen en la toma de decisiones colectivas y en la ejecución de las políticas públicas.

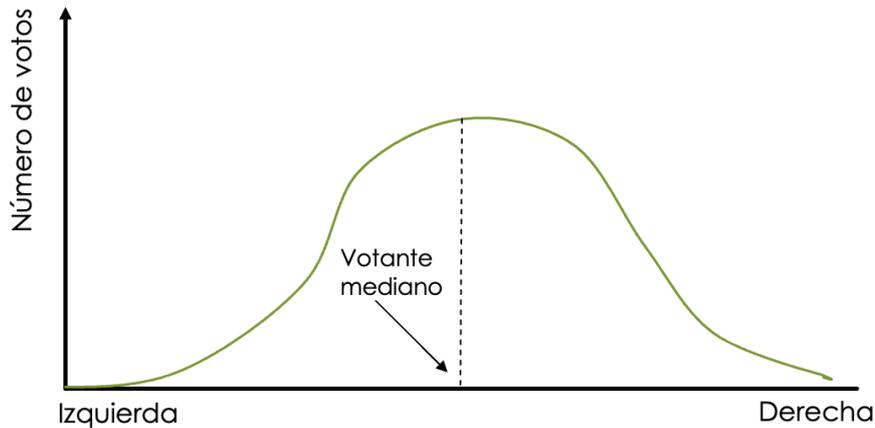
Los políticos

En democracia representativa, al contrario de lo que hemos visto en democracia directa, los individuos eligen a los representantes que tomarán las decisiones colectivas por ellos, es decir, los individuos delegan la toma de decisiones colectivas en representantes políticos.

En este sentido, el teorema del votante mediano ayuda a explicar cómo toman sus posiciones los políticos. Vamos a verlo con un ejemplo: supongamos que todas las

propuestas públicas se pueden ordenar en una única dimensión que las clasifica según la ideología entre izquierda y derecha. La candidatura que trate de alcanzar el máximo de votos adoptará un programa que se corresponda con las preferencias del votante mediano.

Gráfico 3.3: Teorema del votante mediano aplicado a la democracia representativa



Es por ello por lo que los sistemas bipartidistas tienden a ser estables. Además, este resultado muestra que la sustitución de la votación directa por un sistema de democracia representativa no tiene ningún efecto sobre el resultado, ya que el teorema del votante mediano sigue siendo efectivo. De hecho, esto implica que el gasto público no tiende a ser excesivo.

Ahora bien, estos resultados no son definitivos. Hay que tener también en cuenta:

- Las alternativas unidimensionales. Si no todos los aspectos políticos pueden ordenarse en un solo eje, este teorema es inaplicable. Por ejemplo, el votante mediano en relación con cuestiones feministas puede no coincidir con el correspondiente a temas migratorios.
- La ideología. Aunque los políticos se comportan como simples maximizadores de votos, es posible que se preocupen por algo más que ganar elecciones, es decir, un partido político no suele perder sus ideales con tal de ganar más votos.
- La personalidad. Las decisiones del electorado no dependen sólo de los programas políticos sino también de factores personales. El carisma o

determinadas características personales de un líder político pueden hacer que gane unas elecciones, independientemente de su programa político.

- El liderazgo. Las preferencias del electorado pueden estar influenciadas por los políticos. En el extremo, la actuación del gobernante puede afectar a la composición del electorado. Por ejemplo, si los electores son individuos de renta baja, el partido político en el poder puede llevar a cabo políticas que conduzcan a la población de renta alta a salir de la jurisdicción.
- La decisión del voto. Hay personas con derecho a voto que no lo ejercen. De nuevo surge aquí la figura del gorrón o free-rider, es decir, personas que dejan la decisión en el voto de otras personas.

Los funcionarios

La forma concreta en que se pone en marcha un programa está en manos de los funcionarios. Sin embargo, los funcionarios son objeto de muchas críticas, entre las que destacan:

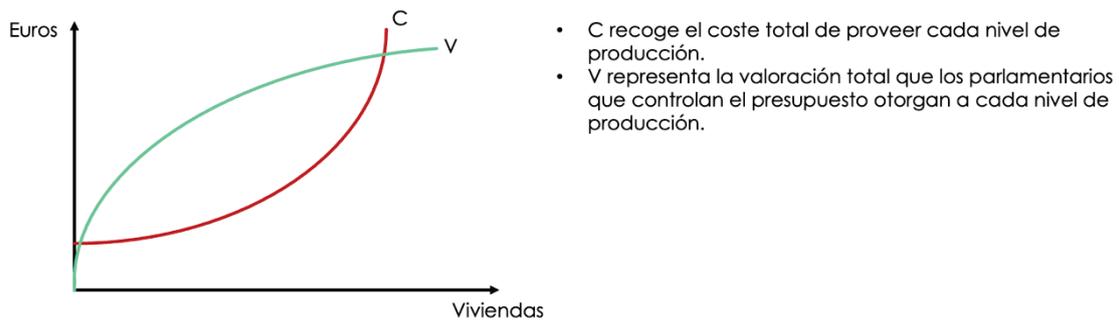
- Son poco receptivos.
- Generan excesivo papeleo.
- Tienen poca motivación

Ahora bien, un gobierno moderno no puede funcionar sin burocracia. Los funcionarios aportan al diseño y ejecución de los programas su valiosa experiencia en cuestiones técnicas. Los funcionarios perduran en sus puestos de trabajo más que los gobernantes, con lo que proporcionan “memoria institucional” que es muy importante para el buen funcionamiento de las administraciones públicas. Otra importante función es llevar a cabo un registro riguroso de todas las operaciones del sector público para asegurar que todas las personas reciben el mismo servicio y evitar la corrupción.

¿Es el objetivo de los funcionarios interpretar y satisfacer pasivamente los deseos del electorado y sus representantes? No, este no es el objetivo. ¿Cuál es el objetivo de los funcionarios? En el sector privado, una persona que quiera prosperar lo consigue haciendo que su empresa sea lo más rentable posible, ya que el salario aumenta a medida que crece el beneficio empresarial. En cambio, los funcionarios tienden a centrarse en aspectos como los

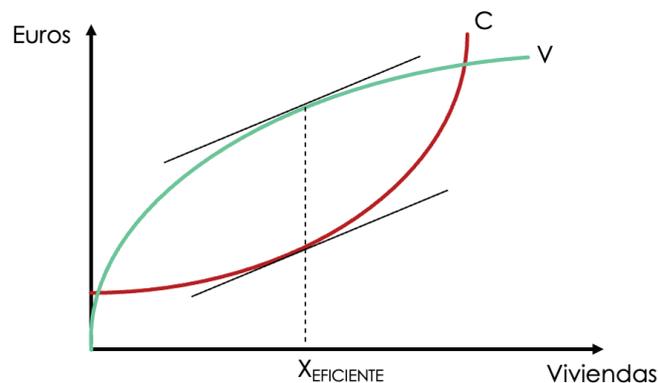
privilegios asociados al cargo, su reputación pública, y el ejercicio de poder y la influencia, ya que las oportunidades de obtener mejoras monetarias son mínimas. Por lo tanto, el objetivo que persigue el funcionario es administrar el mayor presupuesto posible. Ello puede alterar la toma de decisiones colectivas. Para entenderlo, supongamos que el Ministerio de Vivienda está preparando una propuesta de construcción de viviendas de protección oficial.

Gráfico 3.4: Decisión óptima en la construcción de viviendas de protección oficial y objetivo de los funcionarios (I)



Si tenemos en cuenta que la pendiente de la curva V refleja el beneficio marginal social que genera la construcción de VPO a los parlamentarios, y que la pendiente de la curva C muestra el coste marginal de la construcción de VPO, el nivel óptimo de viviendas de protección oficial vendría dado por la igualdad de ambas pendientes, tal y como refleja el gráfico 3.5.

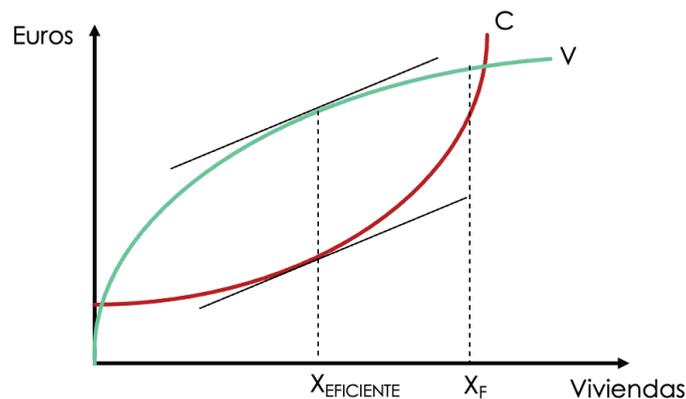
Gráfico 3.5: Decisión óptima en la construcción de viviendas de protección oficial y objetivo de los funcionarios (II)



Sin embargo, el funcionario tiene incentivos para aumentar la percepción que los políticos tienen de los beneficios que se derivan de la actividad de su agencia, es decir, el funcionario sabe que los promotores del proyecto aceptarán cualquier propuesta cuyos

beneficios sean mayores que los costes totales. Por lo tanto, el funcionario, asumiendo que su objetivo es maximizar el presupuesto que va a gestionar, propondrá una cantidad (X_F) mayor a la eficiente, a pesar de que esta cantidad es ineficiente.

Gráfico 3.6: Decisión óptima en la construcción de viviendas de protección oficial y objetivo de los funcionarios (III)



Incluso, los funcionarios tienen incentivos a dedicar sus esfuerzos a actividades de promoción que incrementen la percepción por parte de los políticos de los beneficios que se derivan de la actividad de su departamento. De esta manera, se desplaza hacia arriba la curva V y aumenta X_F . Para todo esto, resulta fundamental la ventaja informativa de los funcionarios.

Los grupos de presión

Los grupos de presión son personas con intereses comunes que pueden ejercer un poder enorme si actúan conjuntamente. Las bases sobre las que se forman los grupos de interés son diversas:

- Fuente de renta: capital o trabajo. Los intereses políticos de la gente vienen determinados por su condición de capitalistas o trabajadores.
- Nivel de renta. En muchos temas de política económica, ricos y pobres tienen puntos de vista diferentes. Así, los individuos de renta baja suelen apoyar programas de gasto redistributivos, mientras que las rentas altas se oponen. Por otro lado, los individuos de rentas altas suelen apoyar los subsidios a la compra

de viviendas en propiedad, mientras que las rentas bajas respaldan el trato de favor al alquiler de vivienda.

- Fuente de renta: sectores de actividad. Trabajadores y propietarios tienen un interés común en que el gobierno apoye su industria.
- Regiones. Los residentes de una misma zona geográfica a menudo comparten intereses comunes.
- Características demográficas y personales. La edad, el género, las etnias, las creencias religiosas, etc. pueden dar lugar a la creación de grupos de interés.
- Búsqueda de rentas. Grupos que utilizan al gobierno para obtener beneficios por encima de lo normal. Por ejemplo, un grupo de fabricantes que solicita al gobierno que limite la producción de su industria, con el objetivo de hacer aumentar los precios y, por tanto, sus beneficios.

Otros agentes

Otros agentes que pueden influir en las decisiones fiscales del gobierno son:

- Los jueces, a través de las decisiones judiciales, influyen sobre los gastos públicos de forma significativa.
- La prensa, a través de la capacidad de atraer la atención pública, también influyen en las decisiones fiscales.
- Los expertos, dado que la información es una importante fuente de poder, influyen sobre las decisiones del sector público.

Para finalizar este tema, hay que analizar las teorías del crecimiento del sector público. Esto es importante porque conforme se han ido desarrollando las sociedades occidentales se ha producido un crecimiento espectacular de la participación del sector público en la economía.

Las teorías que tratan de explicar el crecimiento del sector público se pueden clasificar en dos tipos (Albi et al., 2017): las teorías explicativas desde el lado de la demanda y las teorías explicativas desde el lado de la oferta.

1) TEORÍAS EXPLICATIVAS DESDE EL LADO DE LA DEMANDA

- Ley de Wagner I (Wagner, 1890; Bird, 1971): reestructuración de la sociedad. Según esta teoría, la transformación de una sociedad tradicional en una sociedad industrializada compleja lleva consigo la sustitución de actividad privada por actividad pública, con lo que aumenta el gasto público.
- Ley de Wagner II (Wagner, 1890; Bird, 1971): el crecimiento de la renta real estimula la expansión de los gastos públicos en ciertos bienes de demanda elástica con respecto a la renta: educación, sanidad y redistribución entre otras.

Ambas teorías han sido criticadas por tener un sustento teórico muy débil, ya que ni la ideología de la sociedad (o de sus gobernantes), ni la estructura de la población o la tasa de paro tienen influencia sobre el nivel de gasto público. Además, que dos fenómenos se produzcan simultáneamente no significa que uno cause al otro, sino que puede estar reflejando una correlación espuria. Finalmente, la evidencia empírica también es muy débil, tal y como demuestran Jaén y Molina (1998) para el caso español.

- Efecto desplazamiento (Peacock y Wiseman, 1961): durante los períodos “normales” sólo se produce un crecimiento moderado del gasto público, mientras que, en ocasiones, determinadas perturbaciones externas al sistema económico y social requieren niveles mayores de gasto público y métodos novedosos para financiarlos. Por lo tanto, esta teoría sostiene que el gasto aumenta a saltos como consecuencia de conmociones sociales, tras los cuales el nivel de gasto no retorna a su nivel inicial.

Esta teoría se sustenta en la idea de que en épocas de tranquilidad los contribuyentes no aceptan aumentos de los impuestos y, por tanto, el gasto no aumenta. Sin embargo, las conmociones sociales cambian la actitud de los contribuyentes. A este cambio se le denomina efecto inspección. Esta teoría es cuestionable antes de 1960 e insostenible posteriormente.

- Redistribución de la renta (Downs, 1957; Romer y Rosenthal, 1979; Metzler y Richard, 1981): el gasto público en tareas redistributivas tiende a crecer en una sociedad democrática por dos motivos: la competencia entre partidos por votos en un contexto de distribución desigual y la extensión del voto a ciudadanos de renta inferior a la media. De esta forma, el sector público crece porque las personas de renta baja utilizan el sistema político para redistribuir la renta a su favor.

Supongamos que una sociedad está compuesta por cinco individuos: el primer individuo tiene una renta de 5.000 euros, el segundo 10.000 euros, el tercero 15.000 euros, el cuarto 25.000 euros y el quinto 40.000 euros. Por tanto, la renta mediana es igual a 15.000 euros y la renta media es igual a 19.000 euros. Así pues, una propuesta que ofreciera transferencias de renta a todas las personas con rentas inferiores a 25.000 € vencería en una votación mayoritaria. Se puede constatar que según aumenta la diferencia entre la renta media y la renta mediana, mayor será la redistribución promovida por el sector público.

Surge una cuestión, ¿por qué el gasto público sobre el PIB ha crecido gradualmente a lo largo de la historia? ¿Por qué no se ha producido una única y definitiva enorme transferencia de renta a través de la cual los individuos pobres ven aumentar su renta proveniente de los individuos de rentas altas? Ello se debe a que los requisitos económicos y de posición social para tener derecho al voto han sido abolidos gradualmente durante el último siglo.

- Grupos de interés (Buchanan y Tullock, 1962): grupos de presión organizados tienen incentivos para presionar en favor de gastos cuasi privados cuyo coste impositivo se distribuye entre toda la población.
- Ilusión fiscal (Buchanan y Wagner, 1977; Oates, 1985): los costes de información, la comodidad de los sistemas de recaudación, la distribución temporal de los impuestos y la complejidad del sistema impositivo reducen el precio percibido del gasto público. En cierta medida hay una mentalidad “Papá Noel” con el sector público, ya que los individuos se olvidan de que el gasto público tiene realmente un coste. Asimismo, la población infravalora los beneficios derivados de la intervención pública, en lugar de sus costes.

2) TEORÍAS EXPLICATIVAS DESDE EL LADO DE LA OFERTA

- Efectos precios relativos y demandas inelásticas (Baumol, 1967; Pommerehne y Schneider, 1982): el bajo crecimiento de la productividad en el sector público y aumentos salariales similares a los registrados en el sector privado estimulan el crecimiento secular del coste de la provisión de bienes públicos.

Buena parte de los servicios que presta el sector público son intensivos en trabajo, lo que lleva a que el margen para incrementos de productividad sea menor que en el sector privado. Sin embargo, los salarios públicos crecen a un ritmo similar a los de los sectores privados más eficientes, con lo que el precio relativo de los servicios públicos aumenta continuamente en relación con el de los bienes privados. A esto se conoce como **enfermedad de Baumol**. Como la demanda de bienes públicos es altamente inelástica al precio, esto explica el crecimiento del gasto público, aunque no explica el crecimiento de las transferencias.

- Ciclo político-económico-electoral (Frey y Schneider, 1981): la proximidad de elecciones puede estimular políticas de gasto contracíclicas, especialmente si no existen “poderes compensatorios” fuertes (bancos centrales, mayorías cualificadas o en presencia de parlamentos fragmentados).

La cuestión que nos planteamos es si los gobiernos aumentan el gasto en época electoral o adelantan las elecciones para hacerlas coincidir con períodos en los que la economía va bien. Asimismo, se debe analizar si estos comportamientos “oportunistas” suceden por igual en gobiernos nacionales, regionales y locales.

- Burocracia I. Maximización del presupuesto (Niskanen, 1971; Romer y Rosenthal, 1979): los burócratas tienen preferencias por presupuestos “grandes” (asociados a poder, prestigio y sueldos mayores) y el poder de monopolio necesario para imponer sus propuestas a un legislador poco informado.
- Burocracia II. Empleados públicos como votantes (Bush y Denzau, 1977; Cameron, 1978; Frey y Pommerehne, 1982; Castles, 1982): como votantes cabe esperar de los burócratas una actitud favorable a mantener y aumentar el peso del sector que los sustenta.

- Ideología del partido gobernante (Cameron, 1978; Castles, 1982): gobiernos socialistas o paraestatalistas tienden a incrementar el gasto público más que los de signo liberal o conservador.

En la medida en que la sociedad sea democrática, la ideología de los partidos es en buena medida el reflejo de las preferencias colectivas por la provisión pública. En cualquier caso, las diferencias están muchas veces más en el tipo de gastos que se promueven que en el nivel de gasto.

- Centralización del poder político (Tarschys, 1975; Brennan y Buchanan, 1980; Oates, 1985): la descentralización fiscal puede tanto aumentar el gasto como disminuirlo. Cuanto menos precisa sea la división de competencias de gasto y mayor la dependencia de los gobiernos de nivel inferior de las transferencias, mayores serán los incrementos de gasto fruto de la descentralización.
- Presupuestación incrementalista (Wildavsky, 1964): con frecuencia los presupuestos se elaboran a partir de los del año anterior y solo se debaten aumentos (o disminuciones).

¿Cuál es la teoría correcta? Todas las teorías son netamente parciales ya que tratan de explicar el crecimiento del gasto público como resultado de un único factor. De hecho, no es posible encontrar una teoría general del crecimiento del gasto con validez universal y atemporal. Por tanto, las teorías son útiles si se utilizan conjuntamente.

¿Se debe controlar el crecimiento del sector público? Para contestar a esta cuestión hay que tener en cuenta que una parte del gasto público es gasto comprometido, con lo que no se puede reducir su crecimiento (por ejemplo, las pensiones). Además, hay que hacer frente a las imperfecciones de las instituciones públicas. Para ello, en primer lugar, se debería cambiar la estructura de incentivos, es decir, hacer depender menos el salario del personal directivo público de los cambios en la dimensión de su departamento. En segundo lugar, se tendría que reformar las instituciones fiscales, es decir, modificar el proceso de elaboración del presupuesto. Y finalmente, es necesario introducir límites constitucionales al crecimiento del gasto público.

2. CUESTIONES

- 1) **Bajo ciertos supuestos, la sustitución de la votación directa por un sistema de democracia representativa no tiene ningún efecto sobre el resultado. ¿Verdadero o falso? Razone su respuesta.**

- 2) **El teorema de imposibilidad de Arrow establece que una regla de toma de decisiones colectivas debe ...**
 - a. Admitir la dictadura.
 - b. Ser dependiente de alternativas irrelevantes.
 - c. Ser consistente.
 - d. Todas son correctas.

- 3) **Cuando las preferencias de los votantes son unimodales, la regla de votación mayoritaria en una democracia directa puede dar lugar a la paradoja del voto. ¿Verdadero o falso? Razone su respuesta.**

- 4) **Los empleados públicos como votantes hacen referencia a ...**
 - a. La teoría de la burocracia I.
 - b. La teoría de la burocracia II.
 - c. La teoría de la ideología del partido gobernante.
 - d. La teoría del ciclo político-económico-electoral.

- 5) **La ley de Wagner II hace referencia al crecimiento del gasto público como consecuencia del proceso de industrialización de las sociedades. ¿Verdadero o falso? Razone su respuesta.**

- 6) **El intercambio de votos ...**
 - a. Favorece la provisión de bienes públicos.
 - b. Fomenta la revelación de la intensidad de las preferencias.
 - c. Puede dar como resultado la consecución de beneficios individuales insuficientes para compensar las pérdidas globales.
 - d. Todas son correctas.

- 7) Según el modelo Lindhal, los precios a los que tienen que hacer frente cada uno de los individuos es distinto. ¿Verdadero o falso? Razone su respuesta.
- 8) Una crisis pandémica puede hacer aumentar el gasto público por ...
- La ley de Wagner I.
 - La Ley de Wagner II.
 - El efecto desplazamiento.
 - La enfermedad de Baumol.
- 9) Cuando existen sustitutivos privados para un bien provisto de forma pública, es fácil que aparezcan las preferencias unimodales. ¿Verdadero o falso? Razone su respuesta.
- 10) Los funcionarios buscan ...
- Maximizar su salario.
 - Maximizar el presupuesto que gestionan.
 - Maximizar la rentabilidad de la institución en la que trabajan.
 - Son correctas la b y c.

3. OTRAS ACTIVIDADES

1) Verifique si se cumple la teoría del ciclo político-económico-electoral en las elecciones locales. Para ello haga un gráfico con los datos anuales de gasto de capital para las administraciones locales en la Cuenta General del Estado que publica la IGAE, y compruebe si en época electoral o previamente se produce algún tipo de variación anormal.

2) Comente la siguiente noticia “*La Complutense abonará los trienios al personal docente e investigador desde el 1 de diciembre*” (Europa Press, 05/12/2022).

<https://www.europapress.es/madrid/noticia-complutense-abonara-trienios-personal-docente-investigador-diciembre-20221205142835.html>

3) Compruebe si se cumple la ley de Wagner II. Para ello ...

- Obtenga los datos anuales de renta per cápita y gasto público para un espacio temporal lo más amplio posible.
- Represente en un gráfico Excel de dispersión los datos de todos los años situando el gasto público en el eje de ordenadas y la renta per cápita en el de abscisas.
- Agregue al gráfico una línea de tendencia y la ecuación de la línea, y compruebe si existe una relación positiva y si la calidad del ajuste es buena.

TEMA 4: EFICIENCIA Y EQUIDAD EN EL GASTO PÚBLICO

1. RESUMEN

En las economías avanzadas, el sector público ha superado ampliamente su papel tradicional (proveer bienes públicos), y se ha involucrado activamente en el mantenimiento de los niveles de vida de los ciudadanos. Es lo que denominamos **Estado de Bienestar**.

Existen distintos modelos de Estado de Bienestar, destacando cuatro para el caso europeo:



Modelo nórdico

Este modelo se caracteriza por ofrecer un nivel de protección muy elevada. Se rige por el principio de ciudadanía, lo que implica un acceso más generalizado a los servicios públicos.

Por lo tanto, como este modelo entiende que los servicios deben ser universales, se financia con impuestos que también afectan a toda la población, como son el IRPF y el IVA. Los países que siguen este modelo son Dinamarca, Noruega, Suecia, Islandia y Finlandia.



Modelo continental

Este modelo se basa en el principio contributivo, es decir, empleados y empresas cotizan obligatoriamente para crear un plan de previsión para necesidades sociales.

Por lo tanto, este modelo se asemeja al funcionamiento de un seguro privado. Ello hace que se financie mayoritariamente a través de las cotizaciones a la seguridad social. Los países que siguen este modelo son Alemania, Austria, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.



Modelo anglosajón

En este modelo la protección social es mucho más limitada. De hecho, se persigue cubrir las necesidades básicas.

Ello implica que también la presión fiscal que soportan es más baja. Los países que siguen este modelo son Irlanda y Reino Unido.

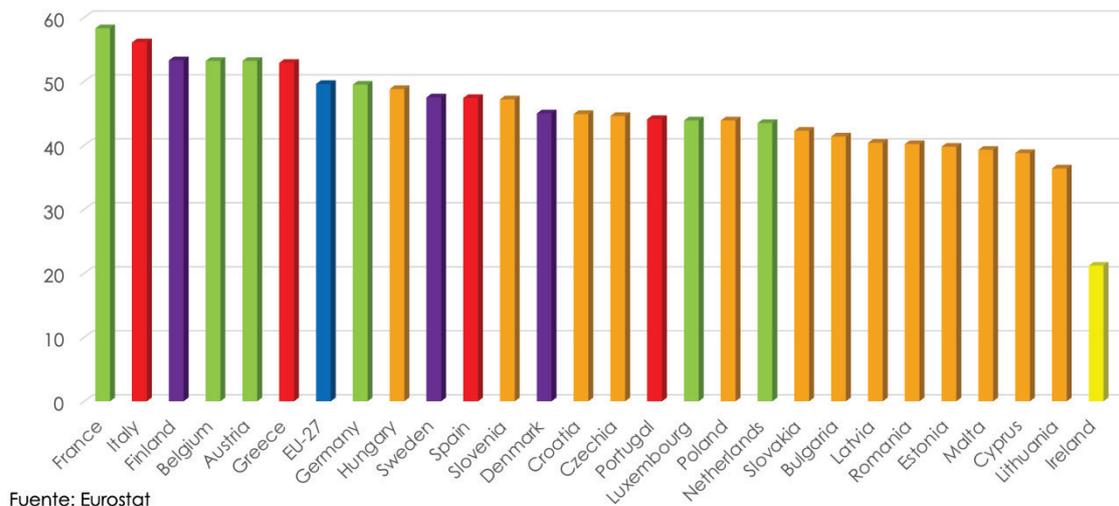


Este modelo está a medio camino entre el modelo anglosajón y el continental.

Además, es importante reseñar que está influenciado por peculiaridades culturales propias de los países del Mediterráneo, como es la importancia que se le da a la familia. Los países que siguen este modelo son España, Grecia, Italia y Portugal.

La instauración del Estado de Bienestar ha hecho que el gasto público represente un alto porcentaje del PIB en la mayoría de los países avanzados y, por supuesto, en los países europeos.

Gráfico 4.1: El gasto público sobre el PIB para los países de la UE (2022)



Las preguntas que surgen son: ¿cuál es la justificación de los diferentes programas de gasto? ¿Están bien diseñados?, ¿Cómo afectan los gastos redistributivos a los incentivos? Pues a esta y otras cuestiones es lo que pretende responder este tema.

Como ya se comentó en anteriores temas, el sector público persigue dos objetivos básicamente: la eficiencia y la equidad. Vamos a centrarnos en primer lugar en la eficiencia. Así, debemos distinguir entre los conceptos de eficacia y eficiencia. La **eficacia** es

simplemente el logro de los objetivos programados, mientras que la **eficiencia** supone el logro de los objetivos programados al menor coste posible.

Gastar eficientemente, es decir, evitar el despilfarro, ha de considerarse, además de una obligación legal, una exigencia ética para el sector público, ya que hay que tener en cuenta que las necesidades de la población son crecientes, debido entre otros motivos al envejecimiento de la población, lo que está implicando un mayor gasto en sanidad y en pensiones, y a la mejora de infraestructuras insuficientes o anticuadas en un mundo cada vez más abierto y competitivo. Sin embargo, los recursos son difícilmente incrementables, ya que el nivel de presión fiscal es muy elevado, al igual que el endeudamiento público.

Al hablar de eficiencia, hay que saber diferenciar entre lo que se considera eficiencia económica y la eficiencia productiva. En este sentido, se dice que una intervención pública es **eficiente económicamente** cuando los beneficios sociales que reporta son mayores que su coste. El problema es cómo cuantificar los beneficios y los costes sociales. Para ello, se puede utilizar el ...

- Análisis coste-beneficio. Es un método complejo que se utiliza especialmente para evaluar proyectos de inversión. Los costes y beneficios deben considerarse desde el punto de vista de la sociedad, aunque no generen flujos financieros. Así pues, se deben tener en cuenta los aumentos o disminuciones de los excedentes de los consumidores, la generación de efectos externos y calcular “precios sombra” que reflejen en el margen la valoración de los costes y beneficios.
- Análisis coste-eficacia y coste-efectividad. Suponen una simplificación del análisis coste-beneficio. Son útiles cuando no es posible obtener buenas estimaciones monetarias de los beneficios de un proyecto o programa, pero sí podemos calcular sus costes sociales. El análisis se desarrolla comparando los costes con índices o medidas no monetarias de la eficacia o efectividad del gasto. En este sentido, la medición de objetivos es una tarea compleja, ya que no pueden resumirse en una única dimensión como ocurre en el sector privado. Así, el sector público persigue objetivos macroeconómicos, objetivos sociales o de desarrollo, objetivos de equidad y objetivos políticos. Además, los bienes y servicios públicos son difíciles de valorar, porque en muchas ocasiones no se comercializan en el

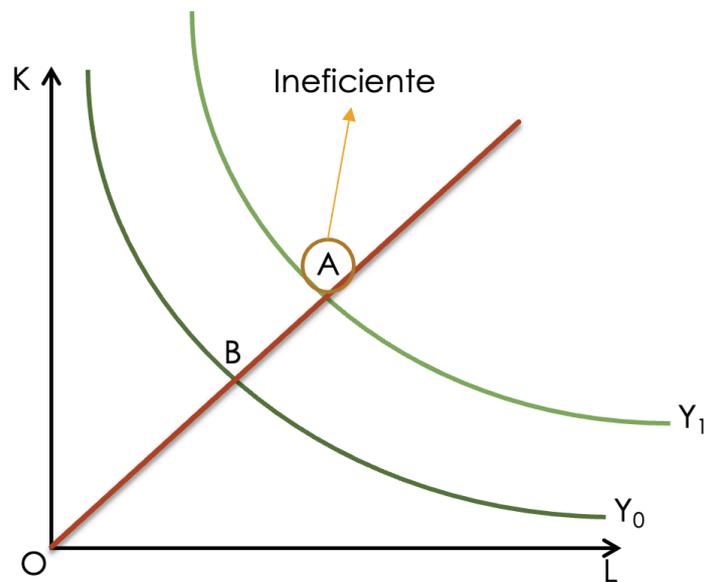
mercado. En cualquier caso, la medición de la efectividad de un programa requiere de un indicador correlacionado con el objetivo explícito del mismo. Asimismo, para decidir entre proyectos alternativos es necesario establecer previamente qué nivel de efectividad se desea alcanzar, con el propósito de maximizar la ratio efectividad/coste. La diferencia entre ambos análisis radica en que el análisis coste-eficacia suele reservarse para comparar proyectos alternativos con objetivos similares que se realizan en condiciones de laboratorio, es decir, condiciones muy específicas y controladas. En cambio, el análisis coste-efectividad permite comparar proyectos alternativos que tienen lugar en condiciones reales, lo que hace posible que sus resultados puedan generalizarse.

La **eficiencia productiva** puede hacer referencia a si el sector público está utilizando de la mejor forma posible los factores productivos que tiene. Asimismo, la eficiencia productiva puede indicar si se está utilizando la mejor combinación posible de factores productivos. En el primer caso estaríamos refiriéndonos a la eficiencia técnica y, en el segundo, a la eficiencia asignativa.

Se dice que existe eficiencia técnica cuando el sector público está sobre la frontera de posibilidades de producción, es decir, cuando no puede producir más de algún bien o servicio sin aumentar la cantidad de inputs que utiliza. La ineficiencia técnica se puede deber a dos factores:

- Distribución espacial inadecuada de los recursos. Por ejemplo, una localización no adecuada de los almacenes de distribución de una empresa pública que origina un exceso de personal y de costes de transporte.
- Ineficiencia X. Este fenómeno hace referencia al comportamiento de los empleados públicos, ya que como no hay mecanismos de control e incentivos adecuados, éstos no se esfuerzan en minimizar los costes de producción. Esto es lo que explica la teoría de la burocracia que vimos en el tema 3.

El gráfico 3.2 muestra como medir la ineficiencia técnica. Para ello, suponemos que el sector público está produciendo Y_0 usando la cantidad de factores productivos que indica el punto A.

Gráfico 4.2: Ineficiencia técnica

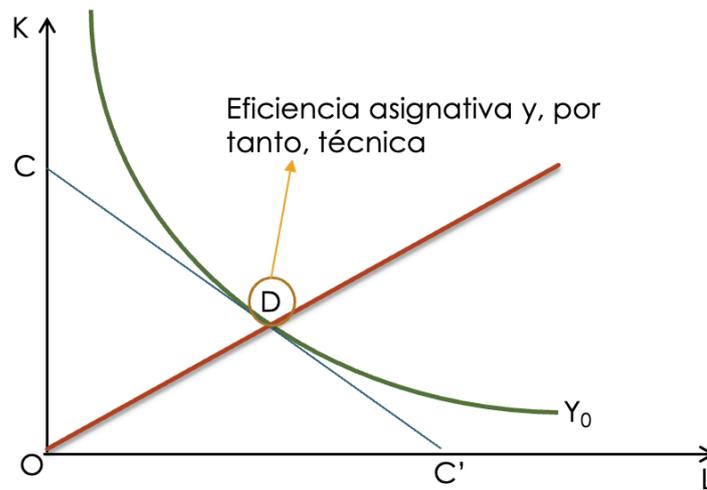
Como se puede apreciar, ésta es una situación de ineficiencia técnica, ya que se podría utilizar una combinación de factores productivos menor (B), o producir más (Y_1) con la combinación de factores productivos del punto A.

Para medir la ineficiencia técnica hay varios indicadores. Uno de ellos es la medida Debreu Farrell, que se halla dividiendo el valor de las dos isocuantas:

$$DF = \frac{Y_0}{Y_1} \quad (4.1)$$

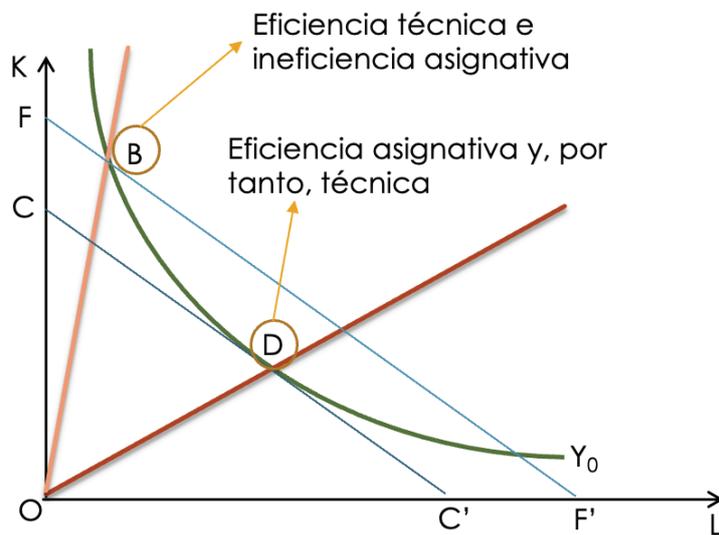
Por otro lado, se dice que existe eficiencia asignativa cuando el sector público está minimizando el coste de los bienes y servicios que oferta o cuando, dado el volumen de gasto que está realizando, maximiza el valor de los bienes y servicios que oferta. Por lo tanto, la eficiencia asignativa implica, no sólo que el sector público está siendo eficiente técnicamente, sino que, además, está utilizando la combinación de inputs más barata. Gráficamente, siguiendo el caso anterior, suponemos que el sector público está produciendo Y_0 usando la cantidad de factores productivos que indica el punto D. Por lo tanto, este punto es eficiente técnicamente. Como, además, la isocoste es tangente a la isocanta, sabemos que la producción es eficiente desde un punto de vista asignativo.

Gráfico 4.3: Eficiencia asignativa



¿Puede haber eficiencia técnica sin eficiencia asignativa? El gráfico 3.4 nos da la respuesta. Efectivamente, la eficiencia asignativa conlleva a la eficiencia técnica, pero no al revés. El punto B es eficiente técnicamente, aunque se sitúan en una recta isocoste más elevada que D, con lo que no es eficiente de un punto de vista asignativo.

Gráfico 4.4: Eficiencia técnica e ineficiencia asignativa



Tanto la eficiencia técnica como la eficiencia asignativa se pueden medir a través de técnicas econométricas y métodos de programación lineal, como por ejemplo el Análisis Envoltente de Datos (DEA).

Dada la importancia de perseguir la eficiencia, las AA.PP. están incluyendo la racionalidad económica en su comportamiento. Para ello es importante:

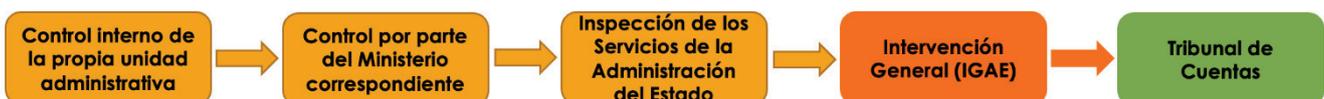
- Definir con claridad los objetivos a alcanzar.
- Elegir la mejor forma de conseguirlos.
- Evaluar la eficiencia del proceso.
- Cambiar pautas organizativas y funcionales de la Administración.

Todo esto supone que la Administración ha de obtener la máxima productividad de los recursos empleados, lo que permita responsabilizar a los administradores de los resultados y recompensarlos adecuadamente. De hecho, la cultura predominante en el Sector Público de cumplimiento formal de las normas y de estructura organizativa jerarquizada está cambiando. Por ejemplo, los principios de eficiencia y eficacia económica, junto con el respeto a la legalidad, se asumen como bases de la actuación pública. Los valores de la transparencia y la rendición de cuentas forman parte de esta nueva cultura. Y, tal y como se mencionó en el tema 1, este nuevo enfoque implica la utilización de procedimientos de presupuestación por objetivos. Para ello es necesario ...

- Definir objetivos explícitos y medibles.
- Dotar de mayor flexibilidad a la ejecución presupuestaria.
- Posibilitar una valoración y control de la actividad pública en paralelo y diferente a las fiscalizaciones tradicionales, es decir, a través de auditorías de economía y eficiencia.

En España, la estructura de la fiscalización se configura de una manera compleja que requiere una modernización.

Diagrama 4.1: Control y fiscalización de la actividad pública



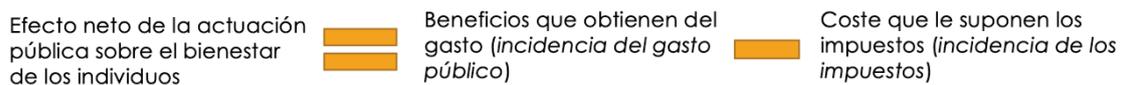
La IGAE controla internamente todo acto, inversión, subvención, etc. que realiza el sector público. Por su parte, el Tribunal de Cuentas realiza una labor de control *ex post*. De

hecho, es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de gestión económica de todo el sector público, y sus miembros son elegidos por el Congreso y el Senado. En cuanto a la actividad de las empresas públicas, éstas son fiscalizadas por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) y la Dirección General del Patrimonio del Estado.

Todo este control de la eficiencia de la actividad pública no está exenta de problemas relacionados con la falta de disponibilidad de información, el despliegue de procesos evaluativos y la falta de personal.

El segundo objetivo que persigue el sector público es la equidad. Por ello, es importante analizar quién se beneficia de cada gasto que realiza el sector público. A esto se conoce como incidencia del gasto público. Así, cada actuación que realiza el sector público tiene un efecto neto sobre el bienestar de los individuos que se calcula de la siguiente forma:

Diagrama 4.2: Efecto neto de la actuación pública sobre el bienestar de los individuos



A este efecto neto de la actuación pública sobre el bienestar de los individuos se le denomina **residuo fiscal**.

El tema que ahora centra nuestra atención es cómo estimar la **incidencia del gasto público**. Para ello, en primer lugar, se puede identificar a sus beneficiarios directos y suponer que son ellos los únicos beneficiados. Sin embargo, esto implica ignorar que el gasto puede también beneficiar a otras personas distintas de a quienes va dirigido en primera instancia. Por ejemplo, el gasto en educación no sólo beneficia a los alumnos que la reciben, sino también a docentes y editores de manuales. Además, no tiene en cuenta los efectos externos que producen muchos gastos públicos. Así, siguiendo el mismo ejemplo, la educación facilita la convivencia y el desarrollo de la democracia. Por lo tanto, un análisis estricto de la incidencia del gasto debe considerar tanto las implicaciones de equilibrio general como los efectos externos que genera este gasto.

La complejidad que conlleva este tipo de análisis hace que en la práctica se asuma que los beneficios totales de un gasto para el conjunto de la economía son iguales a la cuantía del gasto en cuestión, y únicamente cuantifican las ganancias que obtienen los beneficiarios directos del gasto, ignorando así los efectos externos y el carácter no rival de los bienes públicos puros. Al realizar este análisis de incidencia, lo primero es determinar cuál debe ser la unidad de análisis, es decir, si el individuo o el hogar. Generalmente, se utiliza el hogar como unidad de análisis. En segundo lugar, hay que establecer los criterios para determinar qué parte del gasto beneficia a cada unidad, es decir, se debe determinar cuánto se beneficia cada hogar de cada gasto que realiza el sector público. Y aquí es preciso distinguir entre:

- Gastos divisibles. Son los realizados en bienes privados provistos por el sector público. En este caso, los beneficiarios están bien definidos y son quienes consumen estos bienes. Por ejemplo: sanidad, educación o transferencias monetarias.
- Gastos no divisibles. Son los gastos que benefician al conjunto de la comunidad, es decir, bienes públicos sin un beneficiario concreto. Por ejemplo: defensa, relaciones exteriores o justicia.

Así pues, en los bienes divisibles, el beneficio imputado a cada hogar es igual al consumo del bien que realiza.

$$\text{Beneficio imputado a cada hogar} = \frac{\text{Gasto total del Sector Público}}{\text{Nº de beneficiarios por cada hogar}} \quad (4.2)$$

Por ejemplo, si se quiere realizar un análisis de incidencia del gasto en Educación Secundaria Obligatoria (ESO), se debería dividir este gasto entre el número de hogares en proporción al número de hijos entre 12 y 16 años.

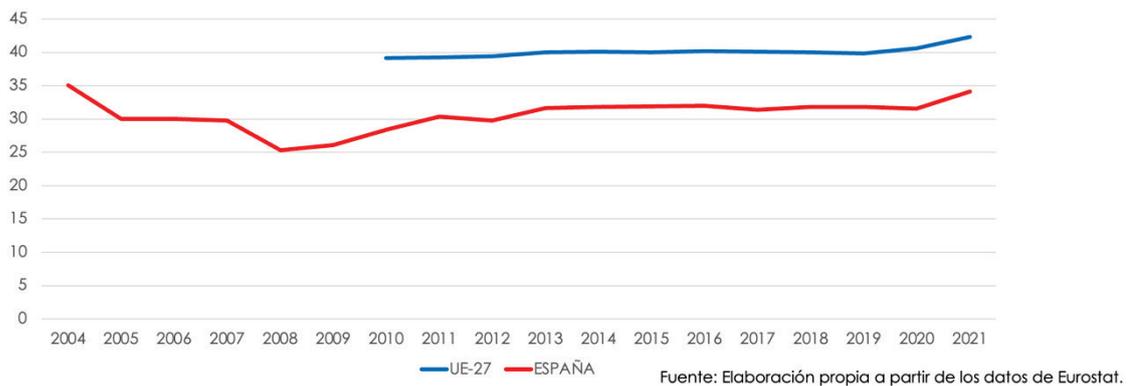
En el caso de los bienes no divisibles, las reglas de imputación son más arbitrarias. Así, hay quien defiende que se debe imputar por igual a todos los hogares si se asume que estos gastos benefician por igual a todos ellos. Otros autores (Aaron y McGuire, 1970) sugieren asignar el gasto por hogar en proporción al recíproco de su utilidad marginal. Finalmente, otra regla de imputación sostiene que se debe imputar proporcionalmente a la renta del hogar si se parte del supuesto de que, a mayor renta, mayor beneficio.

El efecto redistributivo del gasto público se puede calcular a través del índice Reynolds-Smolensky. Este índice mide cuánto se reduce la desigualdad como consecuencia del gasto público. En concreto, los datos ofrecidos por Eurostat nos permiten calcular este índice para el gasto en transferencias sociales:

$$\text{Índice Reynolds – Smolensky de las transferencias sociales} = \frac{\text{Gini antes de transferencias sociales} - \text{Gini después de transferencias sociales}}{\text{Gini antes de transferencias sociales}} \quad (4.3)$$

En el siguiente gráfico se puede ver que el efecto redistributivo de las transferencias sociales en España es menor que en la Unión Europea.

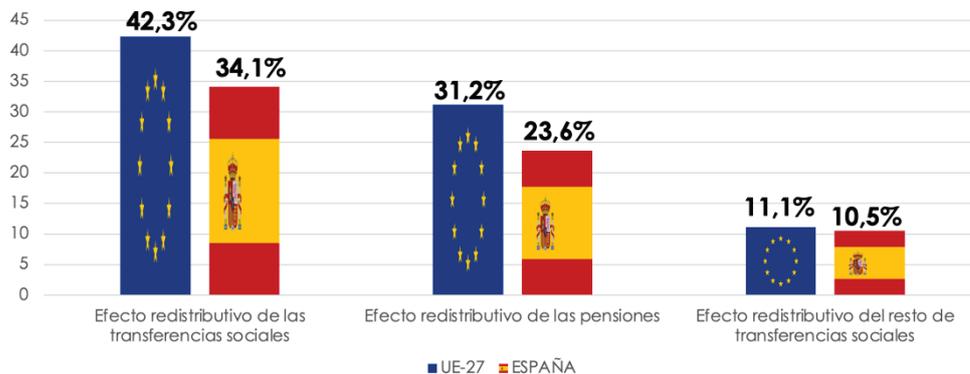
Gráfico 4.5: Efecto redistributivo de las transferencias sociales en la UE y España (2004 – 2021)



La base de datos de Eurostat también permite hallar el efecto redistributivo de las pensiones.

$$\text{Índice Reynolds – Smolensky de las pensiones} = \frac{\text{Gini antes de transferencias sociales} - \text{Gini antes de transferencias sociales (excluidas las pensiones)}}{\text{Gini antes de transferencias sociales}} \quad (4.4)$$

Gráfico 4.6: Efecto redistributivo de las pensiones y del resto de transferencias sociales en la UE y en España (2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

Por lo tanto, en 2021, el índice de Gini en España se redujo un 23,6% por el efecto redistributivo de las pensiones, es decir, el 70% de la disminución del índice de Gini generada por todas las prestaciones sociales. El resto de las transferencias sociales redujeron el índice de Gini un 10,5% en 2021.

Los datos ofrecidos por Eurostat impiden conocer el efecto redistributivo de las prestaciones en especie, es decir, sanidad, educación, vivienda, etc. Sin embargo, según la OCDE, en 2007 el gasto sanitario público redujo la desigualdad en España un 11,6%. Asimismo, la educación pública hizo reducir el índice de Gini en 2007 un 6,4%. El resto de los programas de gasto público analizados (vivienda, cuidados de larga duración y servicios de educación temprana y cuidado de niños) redujeron la desigualdad un 0,4%, 0,8% y 1,4% respectivamente.

La cuestión que suscitan estos resultados es ¿por qué las transferencias sociales son más redistributivas que las prestaciones en especie? Ello se debe a que los gastos en especie se ofrecen a todos los ciudadanos a coste cero (o muy reducido) cualquiera que sea su renta, mientras que las prestaciones monetarias se limitan a individuos que, antes de la prestación, tienen rentas muy bajas (o nulas). Entonces, ¿los gastos en especie deberían ser sustituidos por transferencias monetarias? La respuesta es no por los siguientes motivos:

- La sanidad y la educación se ofrecen gratuitamente, no por sus efectos redistributivos, sino porque socialmente se desea que todo el mundo consuma estos bienes.

- Desde una perspectiva redistributiva, un bien como la educación puede reducir mucho la desigualdad futura de rentas.
- Hay que analizar el efecto distributivo de los distintos componentes de una misma política de gasto, ya que es posible que un gasto globalmente redistributivo no lo sea en todas y cada una de sus partidas.

Tabla 4.1: Distribución del gasto público educativo por decilas en España (2010)

Decilas de renta disponible equivalente	Infantil y primaria (centros públicos)	Infantil y primaria (centros concert.)	Infantil y primaria (total)	Secundaria (centros públicos)	Secundaria (centros concert.)	Secundaria (total)	Superior	Becas y ayudas	Gasto educativo total
1	16,8	6,1	15,6	18,6	10,1	18,2	9,4	9,8	15,2
2	14,2	3,7	12,4	15,0	7,7	13,9	6,0	8,4	11,6
3	10,4	3,8	9,2	9,9	4,7	9,0	5,4	6,2	8,3
4	12,7	5,5	11,5	12,5	4,6	11,1	7,2	10,6	10,5
5	9,6	7,8	9,7	12,4	6,0	11,2	6,7	6,9	9,6
6	10,3	11,5	9,9	11,8	9,7	11,2	10,0	12,9	10,5
7	9,0	8,2	8,9	6,8	11,1	7,6	11,3	7,2	8,8
8	6,3	17,7	8,1	5,7	18,5	7,5	11,7	9,4	8,6
9	6,3	19,4	8,3	4,2	15,9	5,7	15,0	13,0	8,7
10	4,5	16,5	6,4	3,2	11,6	4,6	17,3	15,6	8,1

Fuente: Calero (2015)

En este trabajo de Calero (2015) se pone de manifiesto que los gastos en educación concertada tienden a concentrarse relativamente más en los hogares de las decilas de renta superiores. En cambio, el gasto en educación infantil, primaria y secundaria en centros públicos se concentra más en los hogares de renta baja. Por otro lado, en cuanto al gasto en educación superior, los hijos de padres con un título universitario (que en media registran niveles de renta más elevados) tienen una mayor probabilidad de acceder a la universidad, y, por tanto, se benefician más de esta partida de gasto. Finalmente, el gasto que se canaliza a través de becas y ayudas se distribuye de forma algo más homogénea.

2. CUESTIONES

- 1) **Si un proyecto de inversión pública es eficiente técnicamente, entonces lo es también asignativamente. ¿Verdadero o falso? Razone su respuesta.**

- 2) **Señale la respuesta correcta ...**
 - a. Los gastos en especie se ofrecen a todos los ciudadanos a coste cero (o muy reducido), con lo que son menos redistributivos que las transferencias sociales.
 - b. El residuo fiscal será mayor cuanto menor sea la incidencia del gasto público.
 - c. Los gastos en especie se ofrecen individuos que, antes de la prestación, tienen rentas muy bajas o nulas, con lo que son más redistributivos que las transferencias sociales.
 - d. Las transferencias sociales se ofrecen a todos los ciudadanos a coste cero (o muy reducido), con lo que son menos redistributivos que los gastos en especie.

- 3) **El índice Reynolds-Smolensky es una medida de la ineficiencia técnica de una determinada intervención pública. ¿Verdadero o falso? Razone su respuesta.**

- 4) **Señale la respuesta correcta ...**
 - a. La ineficiencia X hace referencia al mal uso de los factores productivos.
 - b. La eficiencia asignativa implica que el sector público está produciendo sobre la frontera de posibilidades de producción.
 - c. El análisis coste-efectividad se utiliza para comparar proyectos alternativos con objetivos similares que se realizan en condiciones de "laboratorio".
 - d. Se puede conseguir la eficiencia asignativa y, al mismo tiempo, ser ineficiente técnicamente.

- 5) **Un análisis estricto de la incidencia del gasto público debe considerar tanto las implicaciones de equilibrio general como los efectos externos que genera este gasto. ¿Verdadero o falso? Razone su respuesta.**

6) El residuo fiscal ...

- a. Hace referencia al efecto neto de la actuación pública sobre el bienestar de los individuos.
- b. Hace referencia al coste que suponen los impuestos para la sociedad.
- c. Hace referencia al beneficio que supone el gasto público para la sociedad.
- d. Ninguna es correcta.

7) Las pensiones es la herramienta más redistributiva con la que cuenta el sector público. ¿Verdadero o Falso? Justifique su respuesta.

8) Se dice que una intervención pública es eficiente económicamente cuando ...

- a. Los beneficios sociales que reporta son mayores de su coste.
- b. El sector público está utilizando de la mejor forma posible los factores productivos que tiene.
- c. El sector público está utilizando la mejor combinación posible de factores productivos.
- d. Todas son correctas.

9) La racionalidad económica en el comportamiento del sector público se consigue a través de la presupuestación de medios. ¿verdadero o falso? Razone su respuesta.

10) La sanidad ...

- a. Es un gasto divisible.
- b. Se imputa a cada hogar en función al consumo que se realiza.
- c. Se imputa por igual a todos los hogares si se asume que estos gastos benefician por igual a todos ellos.
- d. Son correctas la a y la b.

3. EJERCICIOS

1) Teniendo en cuenta los datos de desigualdad de los siguientes países de la UE en 2020, halle:

PAÍS	GINI	GINI ANTES DE TRANSFERENCIAS SOCIALES	GINI ANTES DE TRANSFERENCIAS SOCIALES Y DESPUÉS DE PENSIONES
ESPAÑA	32,1	46,9	35,5
FRANCIA	29,2	57,8	36,9
GRECIA	31,4	53,9	34,5
DINAMARCA	27,3	49,4	35,4
ALEMANIA	30,5	54,9	36,2

- a. El efecto redistributivo (índice Reynolds-Smolensky) de las transferencias sociales.
- b. El efecto redistributivo (índice Reynolds-Smolensky) de las pensiones.

2) Suponga una determinada institución pública que está produciendo 200 unidades de un determinado bien o servicio, utilizando 81 trabajadores y 25 unidades del factor capital. Si la función de producción de este bien es $X = 5 L^{1/2} K^{1/2} \dots$

- a. ¿Esta institución pública está produciendo de una manera eficiente técnicamente?
- b. En caso negativo, halle el valor de la ineficiencia a través del índice Debreu Farrell.

4. OTRAS ACTIVIDADES

- 1) Comente la siguiente noticia “*¿Es eficiente el sector público y su gasto? España se descolgó de la media de la UE con Rajoy y continúa por debajo*” (Infobae, 19/01/2024).

<https://www.infobae.com/espana/2024/01/19/es-eficiente-el-sector-publico-y-su-gasto-espana-se-descolgo-de-la-media-de-la-ue-con-rajoy-y-continua-por-debajo/>

- 2) Busque el último dato publicado por Eurostat sobre la desigualdad después de transferencias sociales, desigualdad antes de transferencias sociales (incluidas las pensiones) y desigualdad antes de transferencias sociales (excluidas las pensiones), y halle el efecto redistributivo de todas las transferencias sociales y de las pensiones para todos los países de la UE.

TEMA 5: LOS GASTOS PÚBLICOS SOCIALES

1. RESUMEN

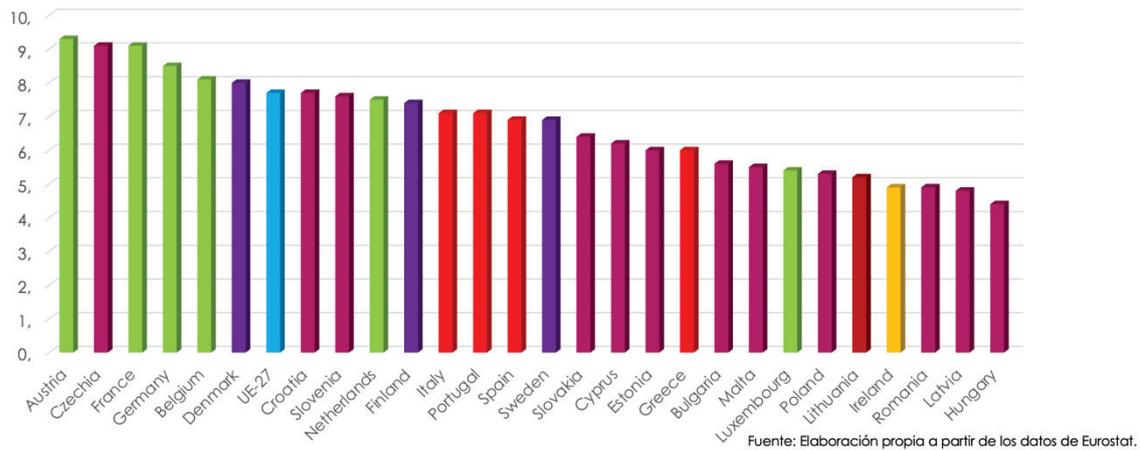
Históricamente se ha tendido a identificar el papel del sector público con la provisión de bienes públicos puros, tales como la defensa, la justicia, las relaciones exteriores y las obras públicas. Sin embargo, tal y como hemos comentado en el tema 4, en la actualidad, buena parte de la actividad del sector público tiene como objetivo garantizar un nivel de vida suficiente a todos los ciudadanos. Es lo que ya definimos como Estado de Bienestar. Esto se consigue a través de dos tipos de políticas o gasto:

- Gasto en bienes preferentes o sociales. El objetivo que se persigue con éstos es facilitar a todos los individuos el consumo de algunos bienes o servicios concretos que se consideran indispensables para el desarrollo de una vida satisfactoria. En ocasiones, el sector público obliga el consumo por parte de los ciudadanos, como es el caso de la educación básica. Estos servicios se pueden ofrecer de manera gratuita (por ejemplo, la educación obligatoria o la sanidad), o a un precio reducido (por ejemplo, los estudios universitarios, la vivienda o la cultura). En este último caso, la ayuda al consumo de estos servicios que se consideran indispensables se puede canalizar a través de transferencias directas de renta (por ejemplo, las ayudas a la vivienda, las ayudas a la dependencia o las becas de estudio), a través de reducción de impuestos (por ejemplo, desgravaciones fiscales para la compra de una vivienda), y a través de subvenciones a productores públicos o privados (por ejemplo, ayudas al teatro, cine o universidades).
- Prestaciones económicas. Son transferencias monetarias a determinados individuos, con plena libertad para ser utilizadas en la adquisición de los bienes privados que desee el receptor de la transferencia.

Las diferencias entre los cuatro modelos de Estado de Bienestar, que analizamos en el tema 4, se aprecian en el peso que tiene sobre el PIB el gasto en servicios tan importantes como la sanidad y la educación. En el gráfico 5.1 se constata que son los países del modelo

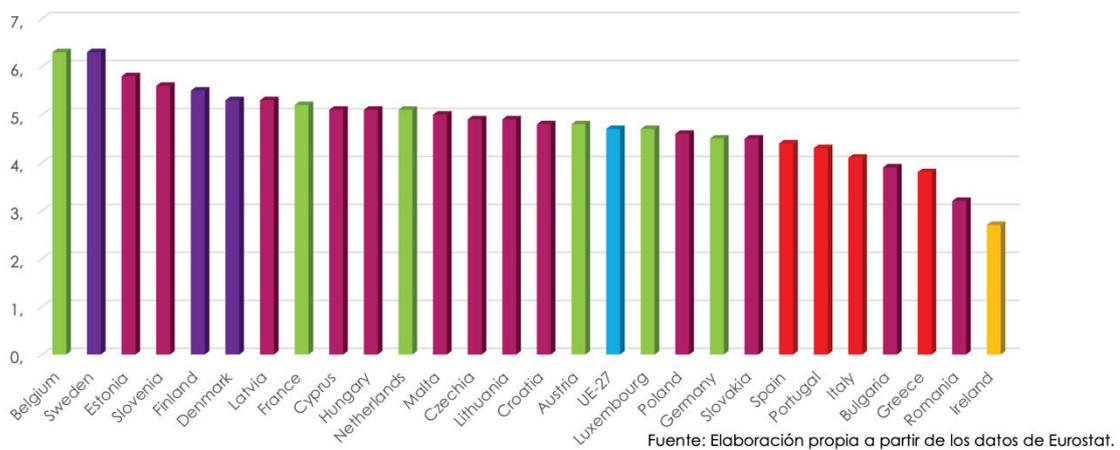
continental los que se sitúan a la cabeza en el gasto en sanidad. Ello se debe, como veremos posteriormente, que el modelo sanitario de seguridad social suele ser más costoso que el modelo basado en el servicio nacional de salud.

Gráfico 5.1: Gasto público en sanidad sobre el PIB para los países UE (2022)



Sin embargo, el gráfico 5.2 muestra que son los países del modelo nórdico los que se concentran en los primeros puestos de los países que más gastan en educación, poniendo de manifiesto la importancia que estos países le dan a la educación, es decir, a proporcionar a la población los conocimientos y habilidades necesarias para su desarrollo personal y profesional.

Gráfico 5.2: Gasto público en educación sobre el PIB para los países UE (2022)



En este tema nos vamos a centrar en el estudio del gasto en bienes sociales o preferentes. ¿Qué entendemos por bien preferente? El concepto de **bien preferente**, o **social**, es subjetivo y cambiante en el tiempo. Sin embargo, en la mayoría de los países avanzados existe un amplio consenso acerca de que, por lo menos, la sanidad, la atención a la dependencia, la educación y la vivienda deben ser considerados como bienes sociales. En España, esta delimitación de los bienes sociales o preferentes tienen un respaldo constitucional. Así, el artículo 27.1 establece el derecho a la educación de todos los españoles, el artículo 43.1 señala el derecho a la protección de la salud, el artículo 47 indica el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, el artículo 49 habla sobre el derecho a la atención a personas con discapacidad y personas mayores, y el artículo 50 marca el derecho a un sistema de servicios sociales que han de promover los poderes públicos. Sin embargo, a pesar de reconocer el carácter preferente de estos bienes, la Constitución española sólo establece la gratuidad y la obligatoriedad en el caso de la enseñanza básica. Asimismo, la Constitución fija la obligación por parte del Estado de promover y tutelar el acceso a la cultura y facilitar la utilización del ocio.

La educación, la sanidad y la vivienda son los bienes preferentes clásicos más importantes, a los que más recientemente ha venido a sumarse la atención a la dependencia. El sector público realiza transferencias en especie de estos bienes y servicios por que hacen aumentar el bienestar de los receptores. Sin embargo, ¿no sería mejor una transferencia monetaria? Veámoslo con un ejemplo. Supongamos dos individuos similares, Carlos y Carlota. A Carlos, el sector público le transfiere 3.000 euros en efectivo, mientras que a Carlota le proporcionan el servicio de sanidad de manera gratuita, valorado en 3.000 euros. ¿Quién está mejor tras la transferencia? Carlos está mejor, ya que, si Carlos valora mucho la sanidad, puede gastarse todo el dinero en comprarla en el mercado privado, con lo que ambos estarían igual. Sin embargo, Carlos tiene la opción de gastarse sólo 2.000 € en sanidad y 1.000 € en otros bienes. Como Carlota no puede, comprobamos que Carlos está mejor. Por lo tanto, el individuo que recibe la transferencia monetaria estará siempre mejor o igual que el que recibe en especie.

Si esto es así, ¿por qué el sector público realiza transferencias en especie para determinados servicios públicos y no da transferencias monetarias a los individuos para que adquieran estos servicios? Ello se debe a que la provisión de bienes o servicios preferentes está íntimamente ligada a una concepción paternalista del papel del Estado. Si se respetaran las preferencias individuales, el sector público no proveería bienes preferentes, sino que daría

prestaciones económicas y libertad de elección. Sin embargo, se limita la elección de los individuos bajo el supuesto implícito de que su elección no sería correcta.

Este enfoque paternalista está fuertemente arraigado e implica la expresión de un juicio de valor subjetivo, ya que ¿por qué el sector público debe ayudar a quien quiere adquirir una vivienda o desea ir a un concierto, y no a quien desea comprar alimentos?

Siguiendo la terminología introducida por Tobin (1970), a la concepción paternalista de equidad basada en la idea de que todos los individuos tienen derecho (y, a veces, obligación) a consumir ciertas cantidades mínimas de determinados bienes preferentes se le denomina **equidad categórica**. Ésta es la justificación básica de la provisión pública de los bienes preferentes o sociales.

A continuación, se va a realizar un análisis en profundidad de cada uno de los cuatro bienes preferentes señalados anteriormente, es decir, educación, sanidad, vivienda y atención a la dependencia.

1) EDUCACIÓN

La primera cuestión que nos planteamos es ¿por qué debe el sector público proveer educación? Las justificaciones son las siguientes:

- Bien preferente

En todas las sociedades desarrolladas existe un amplio consenso acerca de que la educación es un bien preferente, lo que implica que el sector público debe favorecer que los individuos adquieran educación.

- La educación es un bien en sí mismo

Un individuo educado puede obtener un mayor disfrute de múltiples actividades como la lectura, la conversación, la cultura, etc. Al mismo tiempo, la provisión de educación permite alcanzar otros objetivos, como por ejemplo el buen funcionamiento de la democracia.

- Internalizar efectos externos

La educación no tiene características de bien público, ya que su consumo es parcialmente rival y, además, es excluible mediante precio. Sin embargo, sí que produce efectos externos:

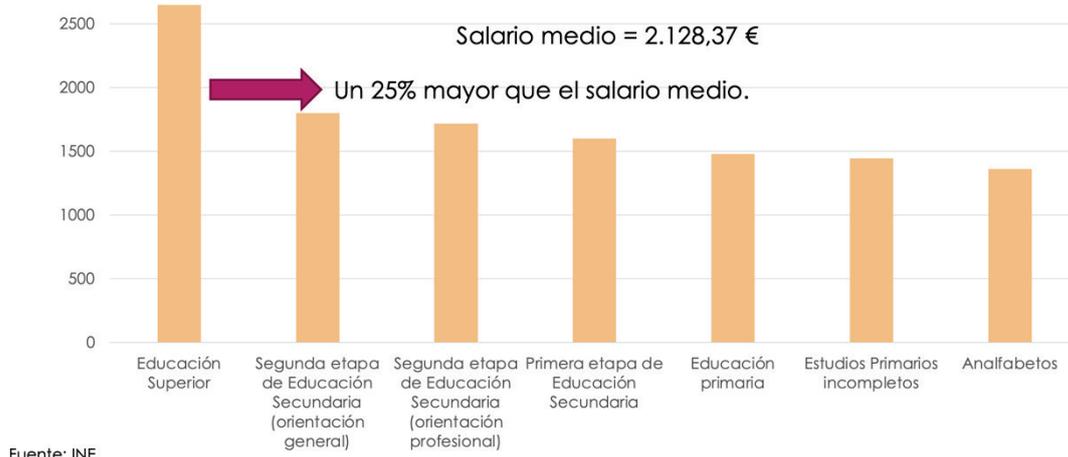
- Favorece la estabilidad social y el funcionamiento de los sistemas democráticos mediante la formación de una clase de ciudadanos/votantes bien informados.
- Crea cohesión social mediante la transmisión de un patrimonio cultural común.
- Facilita la convivencia a través de los procesos de socialización.

En principio, el sector público podría internalizar estos efectos dando subvenciones a la educación.

- Reducir la desigualdad económica

Existe una correlación positiva entre el nivel de educación y el nivel de ingresos de los individuos, tal y como se aprecia en el gráfico 5.3.

Gráfico 5.3: Salario bruto medio por nivel de formación alcanzado (2022)



Por lo tanto, si únicamente pudieran recibir educación superior quienes dispusieran de la renta suficiente, serían los hijos de las personas económicamente mejor situadas quienes tendrían mayores oportunidades. De esta forma, mediante la intervención pública es posible nivelar las oportunidades de los individuos, favoreciendo así la movilidad social.

¿Por qué existe esa correlación entre educación y nivel de ingresos? Dos teorías tratan de dar respuesta a esta cuestión:

- Teoría del capital humano (Becker, 1962). Según esta teoría, la educación aumenta la productividad de los individuos y, por tanto, sus ingresos. De esta forma, la adquisición de educación sería una inversión que produciría rendimientos en el futuro vía ingresos más elevados.

- Teoría de la educación como filtro (Spence, 1974). De acuerdo con esta teoría, la educación hace aumentar los ingresos, no porque aumente la productividad, sino porque los empresarios, que no pueden observar la productividad del trabajador que van a contratar, utilizan el nivel educativo alcanzado como indicador de dicha productividad. Por lo tanto, la educación actúa como un filtro para identificar las habilidades innatas de los individuos en un mercado de trabajo en el que la información a la hora de contratar es incompleta.

Ambas teorías no son incompatibles, ya que la conclusión de ambas es que es rentable invertir en educación. Ahora bien, la diferencia radica en que, si la teoría del capital humano es cierta, el gasto en educación es eficiente. En cambio, si la teoría de la educación como filtro es la correcta, el gasto en educación es ineficiente, ya que existen filtros más baratos, como por ejemplo la realización de pruebas específicas.

- El problema de los mercados incompletos

Las razones anteriores justifican la provisión pública de educación. Sin embargo, la educación es una cuestión de grado y el sector público actúa de forma diferente en niveles distintos de educación. Estas diferencias se pueden justificar según el papel que juegan los distintos niveles de educación y la capacidad de decisión de quienes reciben la educación.

Así, la enseñanza básica (primaria y secundaria) aporta el mínimo de educación necesario para poder desenvolverse en la vida. Por ello, el sector público considera esta etapa como obligatoria y gratuita. Hay que tener en cuenta que los beneficiarios de esta educación tienen entre 6 y 16 años, con lo que se encuentran bajo la tutela de sus padres (en la mayoría de los casos). Si la enseñanza no fuera obligatoria y gratuita, algunos padres, al no valorar

adecuadamente la utilidad que tiene para sus hijos la educación o al no poder pagarla, no enviarían a sus hijos a la escuela.

A partir de la enseñanza básica, la decisión de adquirir educación adicional se deja a la elección de los individuos. Cada individuo, en función de sus capacidades, debería escoger aquel nivel de educación para el que el precio marginal de adquirir educación adicional (coste de oportunidad) sea igual al beneficio marginal (ingresos adicionales). El problema que suscita esto es que el individuo debe tener recursos suficientes o la posibilidad de pedir prestado para financiar el nivel de educación óptimo, y el sector privado, en la mayoría de los países, no concede préstamos con el único aval de la formación de capital humano. Estos préstamos a la educación se caracterizan porque se comienzan a devolver una vez que el estudiante ha finalizado sus estudios y encuentra trabajo. Por lo tanto, el mercado es incompleto y el sector público debe intervenir ofreciendo:

- Bachiller gratuito.
- Estudios universitarios subvencionados.
- Becas y ayudas.

Hay quienes piensan que las subvenciones a los estudios universitarios son ineficientes, porque la reducción en el precio induce a un consumo excesivo de educación superior, e inequitativas, ya que se financian con impuestos presentes a aquellas personas que tendrán mayores ingresos en el futuro.

Todo esto se resolvería si los mercados de capitales fueran perfectos y no hubiera incertidumbre acerca de los resultados de la educación. De esta forma, el sistema sería eficiente porque cada estudiante basaría su decisión de cursar estudios superiores, o no, en el coste real de dicha educación. Se garantizaría el acceso a la educación superior independientemente de los ingresos familiares y el resultado sería equitativo ex post. El problema es que el sector crediticio no concede préstamos para inversiones intangibles y, por tanto, no embargables, que, además, pueden producir rendimientos altamente inciertos, ya que muchos estudiantes pueden no finalizar su carrera, o pasar largos períodos sin encontrar un empleo. Este problema se podría resolver si el sector público interviniese ofreciendo préstamos o siendo avalista.

Aunque hay muchas diferencias en cuanto a la finalidad y amplitud de estos programas de financiación de la educación, los estudiantes universitarios en Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido y Suecia tienen la posibilidad de pedir préstamos para su educación. En España existió un programa de préstamos entre 2007 y 2011, el Préstamo-Renta Universidad, para estudios de Máster.

Por lo tanto, desde el punto de vista de la eficiencia, sólo deberían demandar educación superior los más capaces en función de las necesidades del mercado, con lo que, si el sector público busca una asignación eficiente, debería establecer limitaciones al acceso a la enseñanza superior basadas en la capacidad del estudiante y en la demanda del mercado. En cambio, desde el punto de vista de la equidad, todo aquél que cumpla unos requisitos mínimos de capacidad para completar sus estudios debe tener acceso a la universidad. Sin embargo, una educación superior sin restricciones puede suponer un coste muy elevado, que aumenta cuanto menor sea la capacidad del estudiante. Además, el desligar totalmente la política de educación superior del mercado hace que no exista ninguna garantía de que los graduados encuentren trabajo una vez finalizados sus estudios. Por ello, el diseño sensato estaría a medio camino entre ambas posturas.

Una vez justificada la participación del sector público en la provisión de educación, vamos a analizar cómo es el sistema público de educación en España.

Diagrama 5.1: El sistema educativo español



Fuente: Albi et al. (2017).

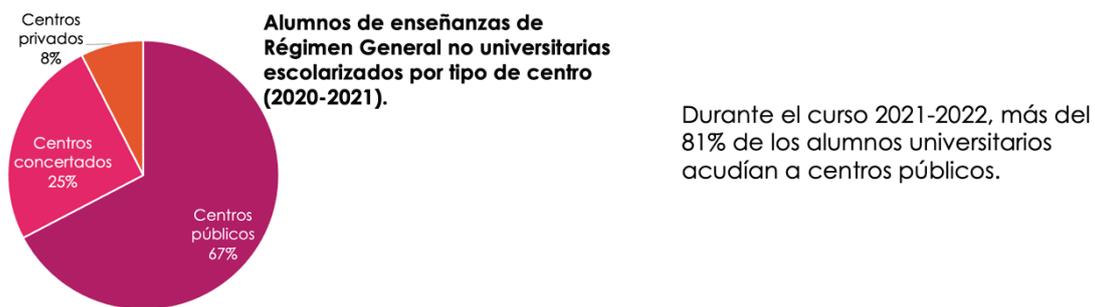
Tal y como se aprecia en el diagrama 5.1, la educación en España es gratuita desde los 3 años hasta los 18 años. Además, la obligatoriedad de la educación finaliza a los 16 años, lo que coincide con la edad mínima para la incorporación al mercado de trabajo. En este sentido, España se encuentra en el promedio de los países de la UE, pero por debajo de

países como Alemania, Países Bajos o Bélgica, que establecen la edad mínima para trabajar en los 18 años.

Los gastos en libros, material escolar, etc., no están financiados en toda España. Por otro lado, en la enseñanza primaria y media, la provisión pública se realiza con producción pública y privada (centros concertados), aunque la provisión pública de educación superior se realiza fundamentalmente con producción pública.

En principio, los padres pueden elegir el centro de estudio de sus hijos, aunque la práctica demuestra que, en buena parte, son los centros quienes terminan eligiendo a los alumnos, con el propósito de mejorar sus indicadores de resultados, ya que existe una fuerte correlación positiva entre el nivel socioeconómico de los padres y el rendimiento escolar de los hijos.

Gráfico 5.4: Porcentaje de alumnos por tipos de centro (2020-2021)



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

La evolución del gasto público en educación muestra que se ha realizado un esfuerzo notable, ya que, en 1975, el gasto público en educación representaba el 1,8% del PIB, mientras que en la actualidad supone más del 4%. Ello se debe a la ampliación de la escolarización en todos los niveles, al aumento de la población en edad escolar y a la mejora de la calidad de la educación. La evolución futura del gasto en educación está condicionada, en principio, por la evolución de la población en edad escolar. En este sentido, hay que destacar la reducción de la tasa de natalidad que, en parte, es compensada por la inmigración. Por otro lado, surgen cuestiones sobre si es preciso aumentar la edad de escolarización obligatoria, las becas u otras ayudas públicas, así como la necesidad de mejorar los centros docentes. Por lo tanto, en España existen todavía déficits en el sistema educativo que, al aumentar el gasto por alumno, pueden más que compensar las reducciones de gasto que pueda ocasionar la baja natalidad.

Las diferencias en los niveles de gasto entre países son quizá más evidentes cuando lo que se compara es, no el gasto en proporción al PIB, sino el gasto por alumno. El menor nivel de renta per cápita en España unido a un número relativo mayor de estudiantes se traduce en que, en todos los niveles educativos, el gasto por estudiante en España es de los más bajos. De hecho, tal y como se puede ver en el gráfico 5.5, en educación superior el Reino Unido duplica en gasto por alumno a España, y el de Suecia es un 85% superior al de España.

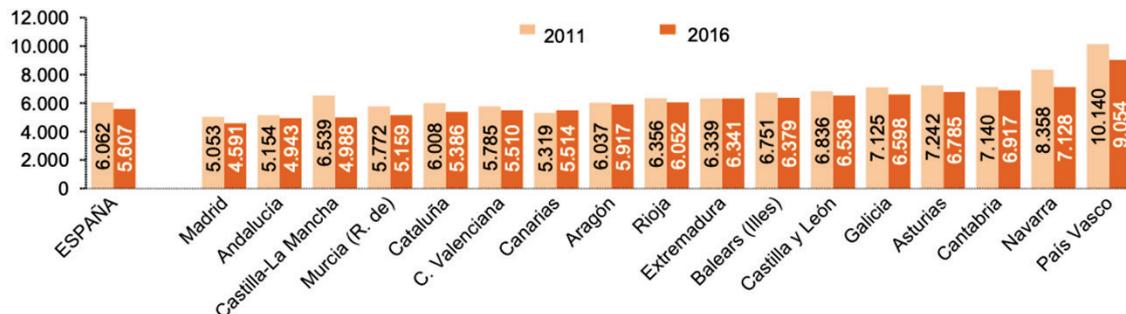
Gráfico 5.5: Gasto por alumno en instituciones educativas públicas y privadas por nivel educativo (2016)

	Total	E. Primaria y Secundaria 1ª et	E. Secundaria 2ª etapa	E. Superior
Alemania	8.919	7.452	9.824	12.864
Austria	10.740	10.266	11.096	13.256
Bélgica	9.110	8.271	10.082	13.079
España	6.517	5.837	6.925	9.350
Finlandia	8.606	8.377	6.451	13.283
Francia	8.039	6.587	10.415	12.382
Irlanda	7.170	6.651	6.623	10.271
Luxemburgo	16.684	15.944	14.460	35.658
Países bajos	9.154	7.555	9.647	14.523
Polonia	5.482	5.378	4.346	7.658
Portugal	6.051	5.283	6.609	8.885
Reino Unido	9.781	8.413	8.154	19.875
Suecia	9.970	8.273	8.285	18.240

Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Desde 2000, las competencias en materia de educación están transferidas a las comunidades autónomas. Aunque el sistema educativo de todas las CC.AA. tiene que ajustarse al esquema general descrito anteriormente, los gobiernos regionales pueden determinar cuánto gastan en financiar dicho sistema educativo. Ello se traduce en la existencia de diferencias significativas tanto en la cantidad de recursos destinados por alumno como en los resultados, medidos éstos a través de las tasas de escolarización y fracaso escolar, es decir el porcentaje de individuos que no consiguen concluir los estudios obligatorios.

Gráfico 5.6: Gasto público por alumno en centros públicos en enseñanza no universitaria



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

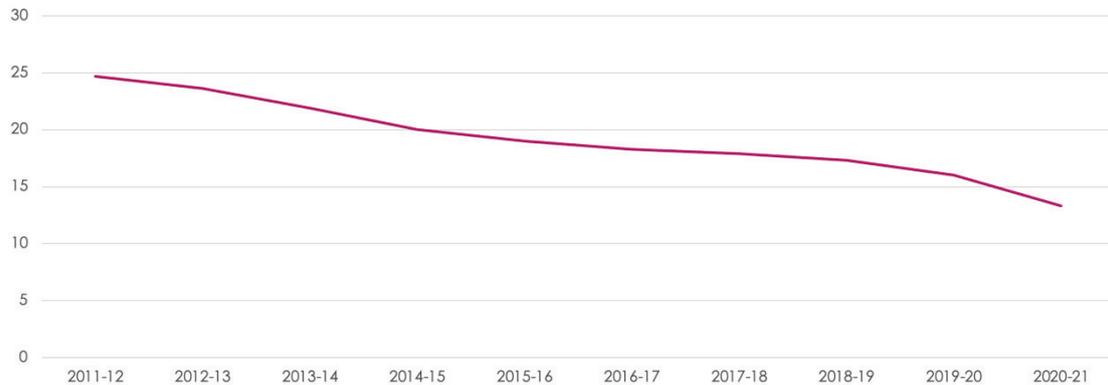
La tasa de escolarización ha aumentado mucho en las últimas décadas. De hecho, en 1975, sólo estaban escolarizados el 44% de los niños de 15 años y el 35% de los jóvenes de 17. Por tanto, durante los años 80, se propuso como objetivo prioritario el aumentar la tasa de escolarización y la gratuidad de la enseñanza. Y esto es lo que hizo la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990. El objetivo, tal y como se ha dicho, era elevar la edad obligatoria de escolarización desde los 14 hasta los 16 años, y se propuso estimular la escolarización infantil. El resultado fue que en 2002 se logró la escolarización de prácticamente toda la población entre 3 y 16 años y, de esta forma, la tasa de escolarización de España se equiparó a la de los países más avanzados.

Los siguientes objetivos que se planteó el sistema educativo español fue mejorar el rendimiento académico y reducir el fracaso escolar. En este sentido, en 2006 se pone en marcha la Ley Orgánica de Educación (LOE) y en 2013 la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE). A través de ambas leyes se reordenó el sistema educativo para conseguir los objetivos antes mencionados. Finalmente, en 2020 se aprobó la Ley Orgánica para la Mejora de la Ley Orgánica de Educación (LOMLOE), con el propósito de:

- Reducir el fracaso escolar y mejorar el rendimiento.
- Potenciar la educación pública.
- Dar mayor equidad en el sistema educativo.
- Culminar la igualdad de género.

La aplicación de estas leyes ha ido reduciendo la tasa de fracaso escolar, aunque todavía somos uno de los países con una mayor tasa. Además, los resultados que obtienen nuestros alumnos en el informe PISA, suelen ser de los más bajos entre los países de la OCDE.

Gráfico 5.7: Porcentaje de población que no finaliza E.S.O. en España



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Gráfico 5.8: Clasificación de los países según los resultados del informe PISA

Prueba de ciencias		Prueba de matemáticas	
Estonia	530	Japón	527
Japón	529	Corea del Sur	526
Finlandia	522	Estonia	523
Corea del Sur	519	P. Bajos	519
Canadá	518	Polonia	516
Polonia	511	Suiza	515
N. Zelanda	508	Canadá	512
Eslovenia	507	Dinamarca	509
Reino Unido	505	Eslovenia	509
Alemania	503	Bélgica	508
Australia	503	Finlandia	507
P. Bajos	503	Reino Unido	502
EEUU	502	Suecia	502
Bélgica	499	Noruega	501
Suecia	499	Alemania	500
R. Checa	497	Irlanda	500
Irlanda	496	Austria	499
Suiza	495	R. Checa	499
Dinamarca	493	Letonia	496
Francia	493	Francia	495
Portugal	492	Islandia	495
Austria	490	N. Zelanda	494
Noruega	490	Portugal	492
OCDE	489	Australia	491
Letonia	487	OCDE	489
España	483	Italia	487
Lituania	482	Eslovaquia	486
Hungría	481	Luxemburgo	483
Luxemburgo	477	España	481
Islandia	475	Hungría	481
Italia	468	Lituania	481
Turquía	468	EEUU	478
Eslovaquia	464	Israel	463
Israel	462	Turquía	454
Grecia	452	Grecia	451
Chile	444	Chile	417
México	419	México	409
Colombia	413	Colombia	391

Fuente: OCDE europapress.es

Por CC.AA., los resultados del informe PISA ponen de manifiesto las diferencias existentes a nivel regional.

Gráfico 5.9: Resultados del informe PISA por CC.AA. (2022)

Puntuación en el Programa Internacional de Evaluación de Alumnos (PISA 2022)														
Matemáticas				Lectura				Ciencias						
■ Castilla y León	499			■ Castilla y León	498			■ Castilla y León	506					
■ Asturias	495			■ Asturias	497			■ Galicia	506					
■ Cantabria	495			■ Madrid	496			■ Cantabria	504					
■ Madrid	494			■ Cantabria	494			■ Asturias	503					
■ La Rioja	493			■ Aragón	488			■ Madrid	502					
■ Navarra	492			■ La Rioja	487			■ La Rioja	500					
■ Aragón	487			■ Galicia	485			■ Aragón	499					
■ Galicia	486			■ Comunidad Valenciana	482			■ Navarra	489					
■ País Vasco	482			■ Navarra	478			■ Comunidad Valenciana	483					
■ Comunidad Valenciana	473			■ Baleares	472			■ Murcia	482					
■ Baleares	471			■ Castilla-La Mancha	468			■ Baleares	480					
■ Cataluña	469			■ Extremadura	468			■ País Vasco	480					
■ Extremadura	469			■ Murcia	468			■ Extremadura	479					
■ Castilla-La Mancha	464			■ País Vasco	466			■ Cataluña	477					
■ Murcia	463			■ Canarias	463			■ Castilla-La Mancha	475					
■ Andalucía	457			■ Cataluña	462			■ Andalucía	473					
■ Canarias	447			■ Andalucía	461			■ Canarias	473					
■ Ceuta	395			■ Ceuta	404			■ Ceuta	410					
■ Melilla	404			■ Melilla	405			■ Melilla	414					
■ España	473			■ España	474			■ España	474					
■ Promedio OCDE	472			■ Promedio OCDE	476			■ Promedio OCDE	476					
■ Promedio UE	474			■ Promedio UE	475			■ Promedio UE	475					
■ Evolución	2012	2015	2018	2022	■ Evolución	2012	2015	2018	2022	■ Evolución	2012	2015	2018	2022
■ OCDE	494	490	489	472	■ OCDE	496	493	487	476	■ OCDE	501	493	489	485
■ UE	489	493	494	474	■ UE	489	494	489	475	■ UE	497	495	490	484
■ España	484	486	481	473	■ España	488	496	477	474	■ España	496	493	483	484
■ Castilla y León	509	506	502	499	■ Castilla y León	505	522	497	498	■ Castilla y León	519	519	501	506

(*Evaluación de conocimientos y destrezas de 690.000 alumnos de 15 años en matemáticas, lectura y ciencias residentes en 80 países)

FUENTE: informe PISA

ICAIL

Todo esto pone de manifiesto la necesidad de mejorar el rendimiento medio del estudiante en España. Y para ello es preciso aumentar el gasto por alumno. Además, sería importante establecer un sistema de incentivos para el profesorado. Igualmente, sería bueno introducir esquemas de evaluación de la calidad del sistema educativo, lo que estimularía la competencia entre centros. Finalmente, hay otros factores que se encuentran fuera del alcance del sector público, y que son las características socioeconómicas, el nivel medio de la clase (efecto compañeros), etc.

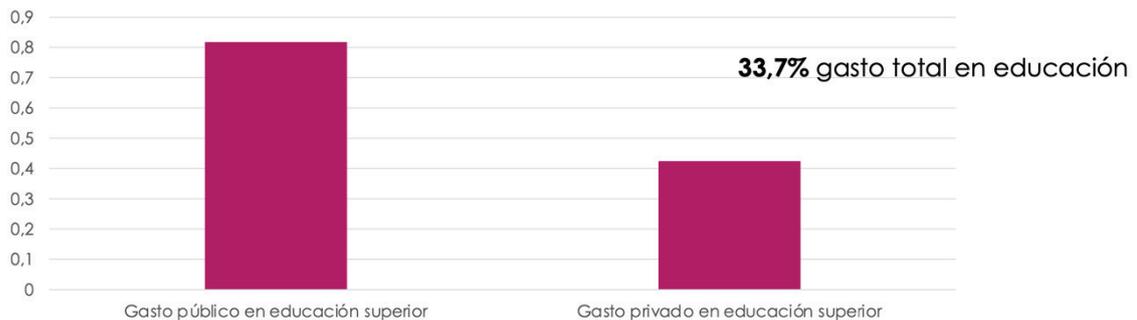
¿Es mejor la enseñanza privada que la pública? No. En realidad, no existen tipos de enseñanzas buenos o malos, sino que simplemente hay centros de enseñanzas mejores y peores.

En cuanto a la educación universitaria, en las últimas décadas se ha producido un aumento espectacular de los matriculados en estudios superiores. De hecho, en 1970 había 370.000 alumnos de educación superior en España. En la actualidad, las universidades

españolas cuentan con más de 1.300.000 estudiantes. Esto sitúa a España por encima de la media de la OCDE en cuanto a porcentaje de individuos con nivel de estudios superiores. Ahora bien, esta expansión de la población que accede a las universidades puede inducir a pensar que se ha logrado un grado de equidad considerable en el acceso a los estudios superiores, y esto no es cierto, ya que existen diferencias considerables según el origen socioeconómico. De hecho, existe una correlación muy fuerte entre la educación de los padres (especialmente de las madres) y el nivel educativo que alcanzan los hijos.

En cuanto al gasto en educación universitaria, más de la cuarta parte del gasto total en educación se dedica a la educación superior. Ello sitúa a España un 20% por debajo de la media europea. El país que más gasta es EE.UU. (2,6% del PIB). En Europa, los países que más gastan en educación universitaria son Finlandia, Reino Unido y Países Bajos, rondando el gasto de estos países el 1,8% del PIB.

Gráfico 5.10: Gasto en Educación Superior en España (2019)



Fuente: OCDE

Tal y como se puede apreciar en el gráfico 5.10, la parte esencial de los fondos para financiar la educación superior provienen de subvenciones del sector público, representando las tasas universitarias menos del 20% de los ingresos, con lo que se subvenciona el 80% a todos los estudiantes.

Quien piensen que la universidad debe ser pública y gratuita considerará que este porcentaje de financiación mediante tasas es incluso elevado. Sin embargo, que las tasas sean bajas es ineficiente porque implica que los menos capaces reciben subvenciones mayores. El incremento de las tasas en segunda y sucesivas matrículas corrige parcialmente este efecto.

Por otro lado, un nivel bajo de tasas puede considerarse doblemente inequitativo, ya que la probabilidad de ir a la universidad aumenta cuanto mayor es la renta familiar. Asimismo, los estudiantes de hoy serán los individuos que en el futuro obtendrán rentas más elevadas.

Una forma de paliar estos efectos no deseables de un sistema de tasas bajas y, al mismo tiempo, mejorar la equidad del sistema y dotar de recursos adicionales a las universidades, consistiría en establecer un esquema de financiación basado en tres elementos:

- Aumento importante de las tasas.
- Sistema de créditos públicos que se devolverían en el futuro en base a las rentas que obtengan.
- Incremento de las becas para los estudiantes de rentas más bajas.

Finalmente, al igual que se aconsejaba para la educación no universitaria, se debería fomentar la competencia entre centros e incentivar el rendimiento docente e investigador. Ello serviría para atraer alumnos y para captar financiación pública.

2) SANIDAD

Nuevamente, la primera cuestión que nos planteamos es ¿por qué el sector público debe intervenir en sanidad? Las justificaciones son las siguientes:

- Bien preferente

Una sociedad desarrollada no puede permitir que sus integrantes se vean sumidos en la pobreza por el coste de una enfermedad, o que su salud se vea mermada, o, incluso, fallezca por falta de recursos. Por lo tanto, la sanidad es un bien preferente o de mérito, y, al contrario de otros bienes, la sanidad debe ser distribuida, no en función de las preferencias de los consumidores y su capacidad de pago, sino que debe depender de la necesidad.

- Monopolio natural

Algunos tratamientos hospitalarios tienen características de monopolios naturales. Más allá del coste de las infraestructuras, no siempre existe personal cualificado suficiente para

hacer de la atención sanitaria un mercado perfectamente competitivo. El monopolio puede aportar ciertas ventajas a los consumidores en lo que respecta a la calidad del servicio ofrecido ya que, por ejemplo, la pericia clínica se adquiere con la práctica. De esta forma, la concentración de casos en unos “pocos” centros hospitalarios puede garantizar que los procedimientos sean seguros y efectivos. Por ello, es conveniente que los centros sanitarios actúen como monopolios geográficos en áreas reducidas. Dicho esto, es precisa la intervención pública para evitar la ineficiencia resultante del equilibrio de mercado.

- Bien público

Parte del servicio sanitario cumple con las características de bien público. Nos estamos refiriendo a la erradicación de enfermedades, el saneamiento de las aguas, los controles de calidad del aire, la protección de riesgos medioambientales o la difusión de información relevante para la salud. A esta parte de medidas de protección y promoción de la salud colectiva se le denomina salud pública.

- Externalidades positivas

En sanidad abundan las externalidades positivas:

- La vacunación frente a las enfermedades transmisibles.
- La investigación sanitaria.

Ante estas externalidades, el sector público puede imponer consumos obligatorios (como es el caso en algunas vacunas), establecer mecanismos de protección a la innovación (sistema de patentes), conceder subvenciones a la investigación, o bien recurrir a la provisión y/o producción del servicio de que se trate.

- Fallos de información

Los demandantes de servicios sanitarios tienen una información muy limitada sobre la calidad del servicio que está comprando. Cuestiones como si es el mejor tratamiento, si es el más rápido, si es el menos doloroso o si es el más efectivo, no las puede responder el usuario de servicios sanitarios porque lo desconoce. En muchas ocasiones, los individuos se crean

valoraciones subjetivas en base a informaciones indirectas e imperfectas (prestigio de las instituciones y profesionales), experiencia previa o de personas cercanas, el trato personal o las comodidades del centro sanitario. Esto hace que en la medida en que el consumidor los sobrevalore, se producirá una sobreprovisión del servicio, con el consiguiente encarecimiento del coste de la atención sanitaria.

Además, será poco probable que los demandantes de estos servicios sean capaces de expulsar del mercado, vía demanda nula, a los oferentes que produzcan servicios defectuosos. Este es el motivo por el que se regula el acceso a la profesión, se crean comités médicos y se establecen responsabilidades legales.

El problema que generan estos fallos de información es que buena parte de la demanda que realizan los usuarios no la deciden ellos mismos, sino los profesionales, es decir, es el médico el que decide si el individuo debe gastar 1.000 o 10.000 euros en un tratamiento. Se establece así una relación principal-agente entre médico y paciente, mediante el cual, éste último (que actúa como principal) delega su poder de decisión en el primero (agente). A esto se conoce como problema de **demanda inducida**, ya que los médicos no prescribirían determinados tratamientos pero que, por diversas causas, tales como evitar riesgos de ser demandados por mala praxis, sí se los recomiendan a sus pacientes.

El problema de la demanda inducida es que si el oferente pretende maximizar el beneficio de su actividad económica puede hacerlo a costa del bienestar del paciente. Si los beneficios dependen de la cantidad de cuidados prestados y es el propio oferente el que determina dicha cantidad, el incentivo a recomendar un exceso de tratamientos es elevado. No obstante, también es cierto que la responsabilidad, el compromiso con la calidad y la necesidad de mantener una buena reputación hace de freno a conductas indeseables por parte de los centros sanitarios.

Como se debe alejar el ánimo de lucro de la prestación de servicios sanitarios, la intervención pública es necesaria, mediante, por ejemplo, la producción pública. Sin embargo, esto no evita el problema de la demanda inducida si, por ejemplo, la retribución del profesional del sistema público de salud depende directamente del número de actuaciones médicas.

- Mercados incompletos

En sanidad, el mercado actúa ofreciendo seguros sanitarios, donde es difícil estimar el riesgo individual, ya que existe información asimétrica. Por ello, las primas tienden a reflejar el riesgo medio, lo que origina la aparición del problema de selección adversa, es decir, quienes presentan un riesgo relativo mayor tenderán a sobreasegurarse y los individuos con menor riesgo tenderán a infraasegurarse. Ello, como ya comentamos en su momento, puede llevar a la quiebra empresarial de las compañías de seguros. Esto se puede resolver si el sector público obliga al aseguramiento.

La asimetría de la información también da lugar al riesgo moral, es decir, el seguro genera incentivos a descuidar la prevención y a usar en exceso los servicios cubiertos. Ante este problema, los seguros privados responden limitando la cobertura. El sector público también puede limitar el riesgo moral mediante el establecimiento de porcentajes de participación en el coste a los usuarios. Es lo que se denomina **copago sanitario**.

Los seguros médicos adolecen de otros problemas:

- Aquellos grupos de población con mayor probabilidad de enfermar suelen pagar primas más elevadas o, incluso, son vetados por las aseguradoras. Por ejemplo: enfermos crónicos, profesionales de alto riesgo, etc.
- Desprotección ex post de quienes sufren una enfermedad y no compraron el seguro médico privado por falta de precaución o exceso de optimismo. Es por esto por lo que se considera a la sanidad un bien preferente.

Por lo tanto, es poco probable que los seguros privados voluntarios cubran de forma adecuada el objetivo de una protección sanitaria general.

Una vez justificada la intervención pública en la sanidad, vamos a ver cuáles son los modelos de provisión pública que existen. Básicamente, podemos destacar dos modelos. En primer lugar, está el **modelo de Seguridad Social**. Este modelo se financia mediante impuestos sobre las rentas del trabajo (cotizaciones sociales). Por ello, en principio, la población cubierta son los trabajadores y sus familiares, aunque, en la práctica, existen ciertas prestaciones gratuitas para los que no trabajan. Este modelo abre la posibilidad de que se pueda excluir de la obligación de pagar cotizaciones a las rentas altas si optan por sistemas privados de seguros. Así pues, los sistemas sanitarios públicos de Seguridad Social guardan

una cierta similitud con los seguros privados. Se diferencian en que son obligatorios y que las “primas” (cotizaciones) se establecen en función de la renta y no de la probabilidad de caer enfermo, con lo que introducen al sistema elementos redistributivos. Algunos países que tienen este sistema sanitario son Francia, Alemania, Países Bajos y Bélgica.

En segundo lugar, hay países que han configurado un **Sistema Nacional de Salud** (SNS) como, por ejemplo, España, Italia, Reino Unido y Suecia. En este modelo las prestaciones sanitarias son universales, con lo que se financia con los ingresos generales del Estado, es decir, el IRPF, IVA, etc.

Al comparar ambos modelos, hay autores que consideran que el modelo de Seguridad Social, al financiarse con un impuesto específico, hace que los contribuyentes sean más conscientes del coste real del sistema sanitario, con lo que moderan las demandas excesivas de gasto. Sin embargo, en la práctica, los modelos de Seguridad Social redundan en un mayor coste en comparación con los Sistemas Nacionales de Salud. Por otro lado, los modelos de Seguridad Social tienden a generar niveles de satisfacción más elevados entre los usuarios ya que existe una mayor libertad de elección y las listas de espera son menores. En cambio, los Servicios Nacionales de Salud son más equitativos, ya que, al ser universales, estos sistemas parecen más coherentes con la concepción de la sanidad como un bien preferente. Además, la financiación es más redistributiva.

Ambos modelos son mecanismos de provisión pública de la sanidad que pueden realizarse con producción privada o pública. En el primer caso, los médicos son profesionales libres y los hospitales son privados. Además, el usuario elige el agente privado que le va a prestar la asistencia sanitaria y el sector público paga la factura, aunque el sector público establece unos límites a las cantidades que paga por cada tratamiento médico. Esta opción se suele dar en los modelos de Seguridad Social y, de hecho, esto ocurre en países como Alemania y Francia, además de Estados Unidos.

Cuando la producción es pública, el sector público compra los medios de producción y contrata a los médicos, por lo que la libertad de elección del usuario es más reducida. Esta forma de proveer el servicio sanitario es muy común en los Sistemas Nacionales de Salud, como es el caso de España, Italia y Suecia.

La gestión pública, cuando se rige por criterios burocráticos, puede no ser eficiente, ya que no se puede despedir o sancionar, no se puede hacer diferencias en las retribuciones del personal médico, y los procedimientos presupuestarios son muy rígidos, lo que, en ocasiones, tienden al incrementalismo. Todo esto se refleja en las largas listas de espera que caracterizan a estos sistemas.

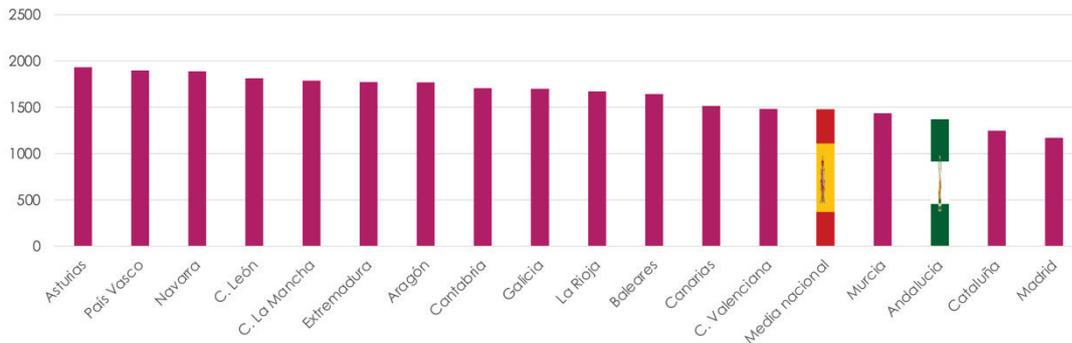
La producción privada también implica algunos riesgos que se vinculan con el fenómeno de la demanda inducida. De esta forma, si la financiación que reciben los centros privados es “retrospectiva”, es decir, el sector público se limita a reembolsar los costes de los servicios prestados, se eliminan los incentivos del proveedor de servicios sanitarios a la contención de costes. En cambio, si el modelo de financiación es “prospectiva”, el sector público transfiere al proveedor privado una cantidad fija por cada individuo cubierto, independientemente del coste en el que se incurra. El problema de esta segunda opción es que incentiva la selección de riesgos, ya que el proveedor intentará evitar a los pacientes con enfermedades más costosas, derivándolos a otros centros.

Por lo tanto, la elección entre producción pública o privada es una elección entre alternativas imperfectas.

Al igual que hemos hecho en el análisis del gasto en educación, a continuación, se va a realizar un estudio en profundidad de cómo está configurado el sistema sanitario público en España. En este punto hay que mencionar la aprobación en 1986 de la Ley General de Sanidad (LGS), que transformó nuestro sistema de Seguridad Social en un Sistema Nacional de Salud. Ello supuso que nuestro sistema sanitario pasaba a financiarse exclusivamente con ingresos generales del Estado. Asimismo, se puso en marcha el proceso de descentralización de la gestión sanitaria a todas las CC.AA., por la cual, el gobierno central se reserva en exclusiva algunas competencias, como la aprobación de los medicamentos, así como la fijación de sus precios y condiciones de financiación. Además, el Estado debe velar por la equidad entre CC.AA. en la provisión de los servicios sanitarios y por el libre acceso de los ciudadanos a los Servicios Regionales de Sanidad de otras CC.AA. Para ello se aprobó en 2003 la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud. Según esta ley, todos los servicios regionales deben ofrecer, como mínimo, un catálogo común de prestaciones sanitarias, y todos los ciudadanos, sea cual sea su CC.AA. de residencia, tienen derecho a recibir estas prestaciones en los servicios regionales de cualquier comunidad autónoma. En

la práctica, hay diferencias ya que los recursos per cápita dedicados a la sanidad varían sustancialmente entre las distintas CC.AA., (gráfico 5.11). La ley también potencia el papel del Consejo Interterritorial del SNS.

Gráfico 5.11: Gasto público en sanidad por habitante (2021)



Fuente: Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales.

En 2012 se aprueba el RD-Ley 16/2012, que pretendía pasar a un sistema sanitario híbrido, ya que, aunque seguía financiándose con impuestos generales, se excluía a aquellas personas que, sin estar afiliados a la Seguridad Social ni ser pensionistas obtuvieran rentas superiores a 100.000 euros. Además, se excluía a los inmigrantes ilegales. Es decir, el derecho a la asistencia sanitaria pública dejaba de ser universal para reconocerse sólo a los asegurados y beneficiarios (como en un modelo de Seguridad Social). Sin embargo, la sentencia de 21 de julio de 2016 del Tribunal Constitucional lo declaró inconstitucional.

Las prestaciones del SNS español son muy amplias, siendo la asistencia dental (salvo extracciones) la principal exclusión de la cobertura pública. Las prestaciones comunes al conjunto del Estado se clasifican en tres grupos:

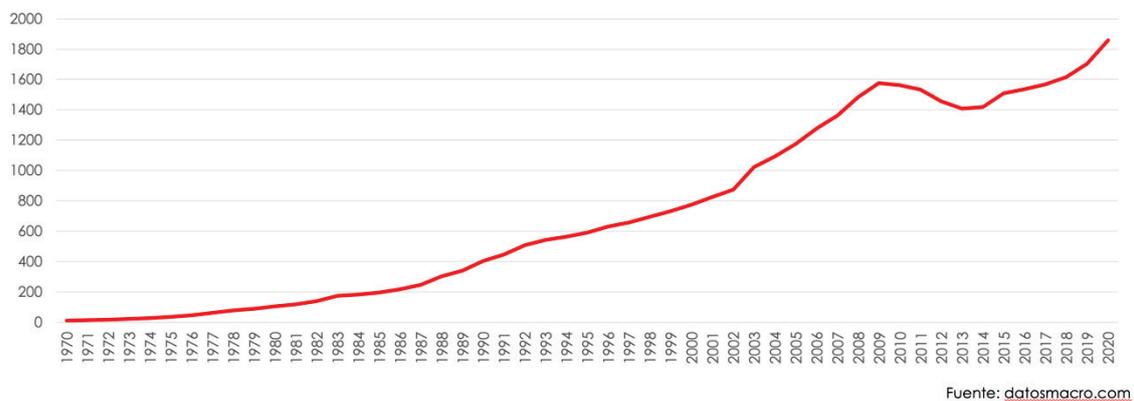
- Básicas, que incluyen prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, y son gratuitas.
- Suplementarias, que incluyen los medicamentos extrahospitalarios y pueden estar sujetas a copago.
- Accesorias, que se consideran no esenciales o de apoyo y son financiadas por el usuario.

Una particularidad del SNS español es la existencia de mutualidades públicas, que son las que proveen la cobertura sanitaria de algunos grupos de funcionarios. De esta forma, los

funcionarios pueden optar por recibir la atención sanitaria del SNS, o bien de empresas aseguradoras privadas, como MUFACE, MUGEJU e ISFAS, entre otras. Asimismo, los empleados de algunas empresas de gran tamaño también están protegidos por las mutuas patronales, para riesgos relacionados con los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

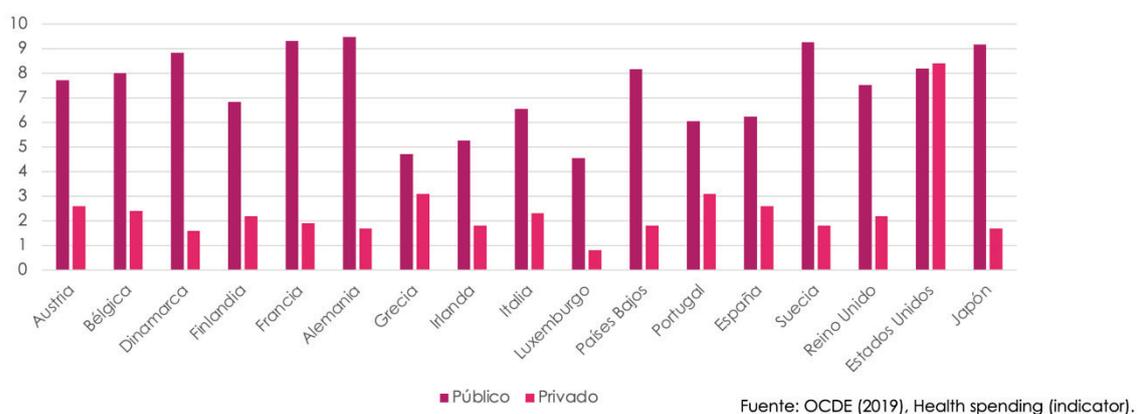
Toda esta transformación del sistema sanitario español hasta convertirse en un SNS ha conllevado un incremento espectacular del gasto público en sanidad, tal y como muestra el gráfico 5.12.

Gráfico 5.12: Evolución del gasto público en salud en España por habitante (1970 – 2020)



Al igual que ocurre en la mayoría de los países avanzados, el gasto público en sanidad es más importante que el gasto privado en salud, algo que no ocurre en países como Estados Unidos.

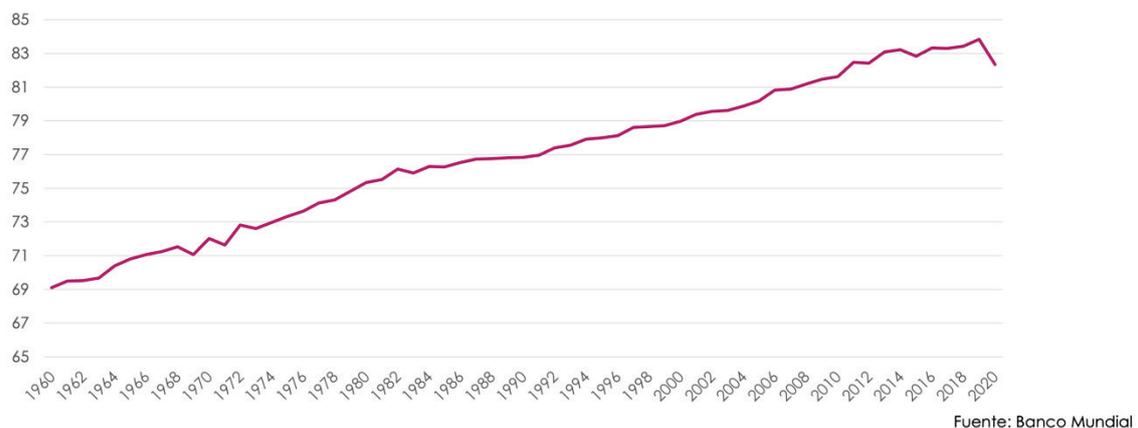
Gráfico 5.13: Gasto en sanidad por habitante (2018)



En el gráfico 5.13 se observa que, a pesar, del gran esfuerzo realizado en España, somos uno de los países de la OCDE que realiza un menor gasto en salud por habitante. El porcentaje representa el peso del gasto público sobre el gasto total en sanidad. Por lo tanto, en España más del 70% del gasto en salud es realizado por el sector público.

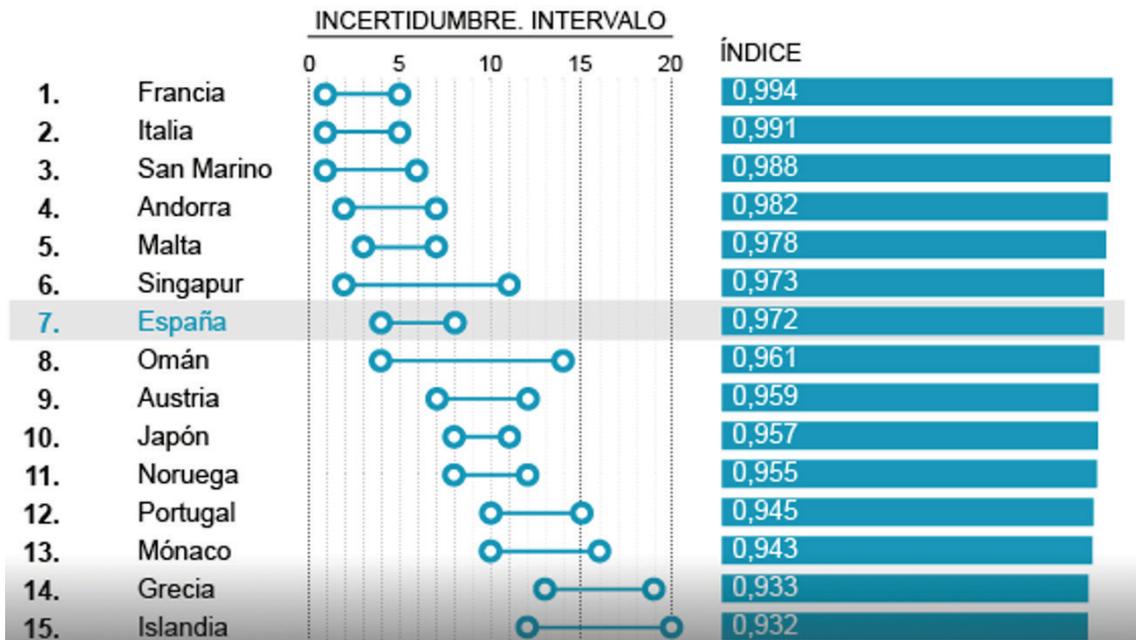
¿Cuál es la tendencia futura? Es probable que el gasto en sanidad aumente por los incrementos en los costes, el mayor consumo per cápita y el envejecimiento de la población. Es importante resaltar que el sistema sanitario público ha jugado un papel importante en la elevación de los niveles de salud en España. Tal y como se puede comprobar en el gráfico 5.14, la esperanza de vida de la población española ha crecido mucho desde los años 60, situándonos en los primeros puestos del mundo en cuanto a longevidad.

Gráfico 5.14: Evolución de la esperanza de vida al nacer en España (1960-2020)



Por otro lado, los buenos resultados en salud proporcionados por nuestro SNS unido al menor coste, hace que el sistema sanitario español se sitúe en los primeros puestos del ranking de eficiencia en sanidad, que elabora la Organización Mundial de la Salud (OMS).

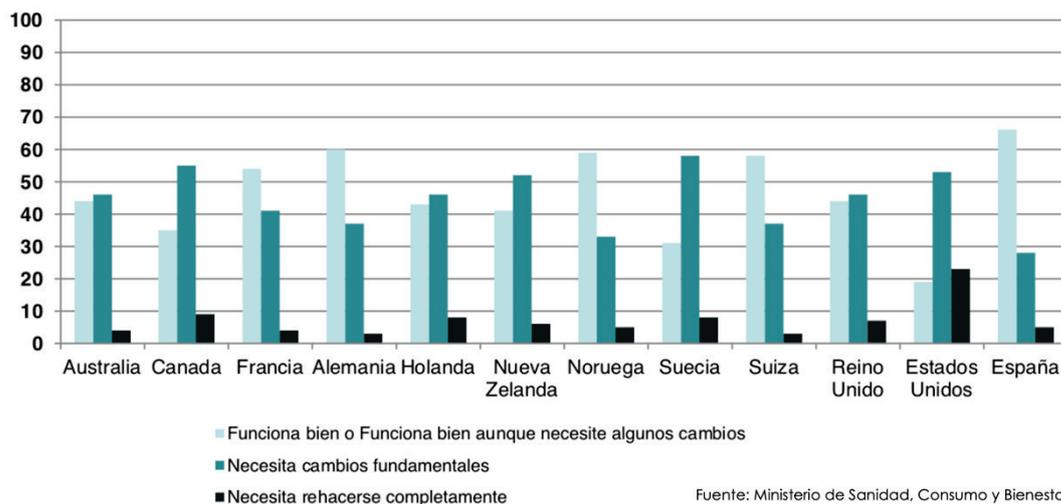
Gráfico 5.15: Ranking de eficiencia en sanidad



Fuente: OMS.

Además, el grado de satisfacción que genera el sistema sanitario español a los ciudadanos es muy alto.

Gráfico 5.16: Valoración del sistema sanitario por los ciudadanos de diferentes países (2016)



Fuente: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

El probable aumento del gasto en el futuro plantea un debate público sobre cómo concienciar a los ciudadanos y gestores públicos para evitar la demanda excesiva, y se plantean las siguientes soluciones:

El papel de los copagos

Consiste en hacer pagar al usuario un determinado porcentaje del coste de la asistencia sanitaria.

La parte del coste que paga el usuario se denomina **ticket moderador**, que en España no existe salvo en el gasto farmacéutico. Los problemas que plantea esta medida son:

- Es regresivo ya que son los individuos de renta baja quienes, con mayor probabilidad, reducirán su demanda.
- Los individuos no están capacitados para decidir qué demandas de servicios médicos pueden reducir.
- Su efectividad no está clara, porque es el médico quien decide el tratamiento.

Control de la oferta

Se deberían eliminar los procedimientos con limitado valor clínico.

En España, las innovaciones diagnósticas y terapéuticas se han difundido por todo el sistema sanitario sin que previamente se produjera una evaluación sistemática de su coste-efectividad. Así pues, para evitar este fenómeno de la fascinación tecnológica hay que instaurar procedimientos de evaluación ex ante. Por ejemplo, en el reino Unido, esta evaluación la realiza el National Institute for Health and Care Excellence.

Control del gasto farmacéutico

Desde el siglo XXI se ha potenciado el uso de genéricos y se han establecido precios de referencia.

Así, los genéricos suponen un ahorro de entre el 25 y el 50% en relación con el medicamento original. Para ello, el sector público utiliza precios de referencia, que consiste en establecer un precio máximo que el Estado está dispuesto a pagar por productos que tengan una acción terapéutica similar y, de esta forma, fomentar la competencia entre empresas.

Organización y gestión

El SNS padece dos defectos estructurales: hospitalcentrismo y ausencia de coordinación entre niveles asistenciales.

Los recursos siguen concentrándose en exceso en el ámbito de la atención especializada, y, particularmente, hospitalaria, concebida en buena parte para el tratamiento de episodios de enfermedad aguda. Sin embargo, los patrones de morbilidad han experimentado un cambio importante, ya que, según la OMS, hay un 25% de europeos enfermos crónicos. Además, la falta de coordinación entre niveles asistenciales dificulta el seguimiento integral y continuado de los pacientes, lo que va en detrimento de la calidad asistencial y la eficiencia.

Otro problema asociado con la organización y la gestión está relacionado con el diseño de los mecanismos de incentivos a profesionales y centros sanitarios. En el caso de las retribuciones, hay complementos, pero son independientes del esfuerzo y de los resultados de la actividad clínica. Por lo que respecta a los centros, éstos también carecen de incentivos que fomenten las buenas prácticas, ya que los métodos de presupuestación tienden a premiar a quienes más y peor gastan. Así pues, la financiación de los centros debería basarse en el pago por resultados, de tal manera que los centros con mejores indicadores obtengan más recursos.

En las últimas dos décadas se han ensayado políticas de flexibilidad en la gestión pública de los centros sanitarios. Éstos pueden decidir cuánto personal contratar, qué política de contratación seguir, qué materiales comprar y a qué proveedores, etc.

Otras medidas

Se sugiere prestar más atención a las políticas colectivas de prevención y promoción de la salud.

Así, es importante reducir riesgos (ambientales, laborales, nutricionales, de hábitos personales, etc.). Y para ello, hay que tomar conciencia del papel que juegan los determinantes sociales de la salud. Finalmente, también hay que mejorar la gobernanza de las instituciones sanitarias a través de una mayor transparencia, rendición de cuentas y control de los grupos de interés.

3) VIVIENDA

En todos los países el sector público concede distintos tipos de ayuda a los individuos para la adquisición, alquiler o rehabilitación de las viviendas, ¿por qué debe el sector público intervenir en la vivienda? Las justificaciones son las siguientes:

- Bien preferente

Se considera que todos los individuos tienen derecho a una vivienda digna, con lo que concluimos que la vivienda es un bien preferente.

- Efectos externos

La vivienda genera externalidades positivas como, por ejemplo, la rehabilitación de una fachada, ya que hace aumentar el bienestar de los paseantes y los que viven en el barrio.

- Efectos externos intangibles

Facilitar el acceso a una vivienda en condiciones dignas reduce la delincuencia.

- Contribuir a los objetivos de estabilización y crecimiento

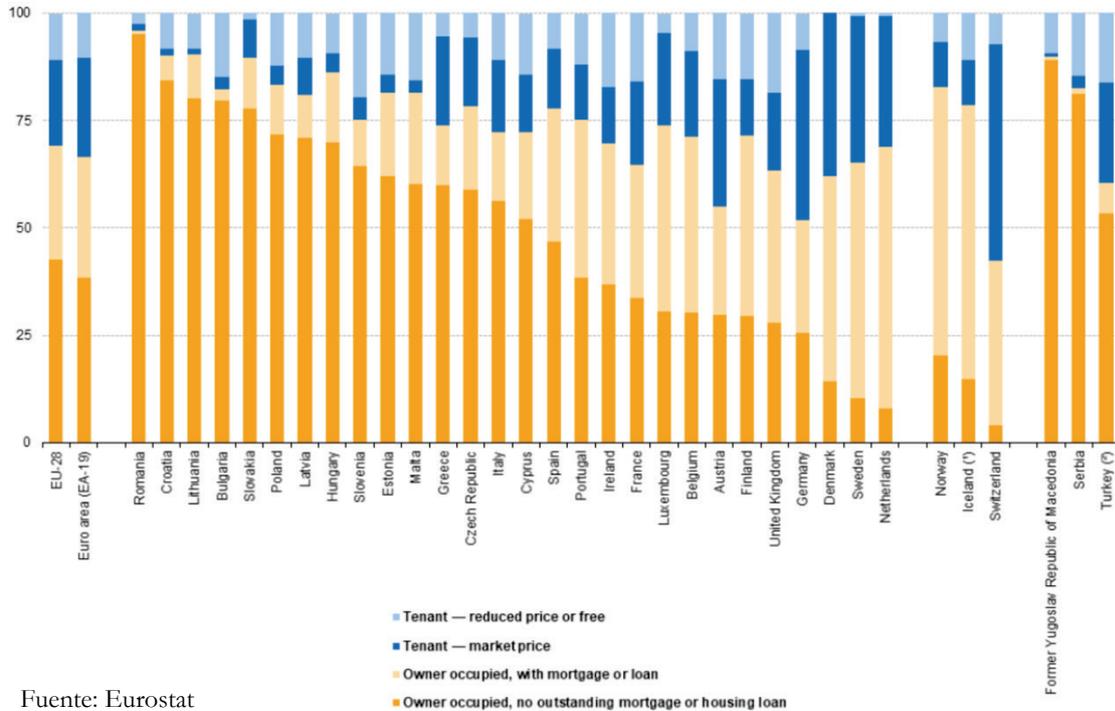
La política de vivienda es un instrumento anticíclico, ya que, en épocas de recesión, el sector público puede construir viviendas sociales, y así frenar la caída de la economía.

En las asignaturas de Macroeconomía siempre se explica que la compra de una vivienda se considera una inversión, y, por tanto, no se incluye en la partida de consumo privado. Ello se debe a que la vivienda es un bien de capital cuyo output es el alojamiento que produce. Una persona puede comprar los servicios de alojamiento, es decir, alquilar una vivienda, o puede comprar la vivienda y autoconsumir el alojamiento (régimen de tenencia en propiedad). Si no hubiera incertidumbre y los mercados de capitales fueran perfectos, la elección entre ambos sería irrelevante, ya que daría igual invertir en vivienda o en cualquier otro activo, y con los rendimientos pagar el alquiler. Sin embargo, en la práctica, la inversión en bienes raíces siempre se ha mostrado como un resguardo más seguro en épocas de recesión o inflación, y como una fuente de ganancias de capital importante en las épocas expansivas.

La diferencia esencial entre un régimen de propiedad y otro de alquiler es que el primero constituye un seguro para el adquirente contra la posibilidad de que sus rentas futuras no puedan cubrir el precio de los alquileres. Además, otras ventajas que presenta la vivienda en propiedad son el mayor poder de decisión sobre el mantenimiento y la rehabilitación del inmueble, así como el hecho de que el propietario se asegura permanecer en su vivienda el

tiempo que desee. En cambio, la vivienda en alquiler presenta como ventajas principales el hecho de ser más barato, no requiere endeudarse y facilita la movilidad de personas entre ciudades o zonas de una misma ciudad.

Gráfico 5.17: Distribución de la población por régimen de tenencia (2016)



Una de las características fundamentales del mercado de la vivienda es que la oferta está compuesta por el stock de viviendas ya construidas y varía lentamente, con lo que el ajuste entre demanda y oferta se realiza vía precios en el corto plazo y vía cantidad en el largo plazo. Además, las expectativas son un determinante crucial de la oferta y la demanda de viviendas en propiedad. De hecho, en épocas alcistas, los propietarios de viviendas o suelos pueden preferir retirarlas del mercado a la espera de que sus expectativas de crecimiento de precios se cumplan. De igual forma, los compradores, anticipando una coyuntura favorable que les permita hacer frente a un préstamo o a fin de prevenir incrementos futuros en los precios, pueden adelantar la compra de la vivienda, aumentando así la demanda. El resultado de todo esto es el aumento de los precios.

Un elemento importante que también caracteriza a las viviendas es su ubicación espacial. Las viviendas nuevas se suelen ubicar en los extrarradios de las ciudades o en municipios colindantes, con lo que son bienes sustitutivos imperfectos del stock de viviendas ya

existente. Así pues, si los compradores de viviendas valoran la ubicación, el aumento en la oferta puede tener una incidencia limitada sobre el precio de las viviendas ya existentes situadas en torno al centro de la ciudad.

Por otro lado, la oferta de viviendas suele crecer en primera instancia para atender aquellas demandas que sean más rentables. Por lo tanto, el incremento de oferta de viviendas más baratas se retrasa, con el resultado de que, finalmente, sus precios suben.

Finalmente, es importante destacar que la competencia en el mercado de viviendas está limitada por la disponibilidad del suelo. En el mercado del suelo habitualmente se dan comportamientos especulativos por la concentración del suelo en pocos propietarios, lo que redundará en aumentos de precios.

¿Qué tipo de políticas de ayuda a la vivienda existen? El sector público puede implementar las siguientes herramientas:

Control de alquileres

El sector público puede regular los incrementos máximos que se pueden producir en las rentas de alquiler, así como la duración del contrato.

En España, hasta 1985, las rentas no se podían aumentar más que mínimamente, y la duración obligatoria del alquiler se extendía, no sólo mientras durase la vida del inquilino, sino durante dos generaciones más. El resultado de esta política de alquiler fue un parque de viviendas en alquiler muy reducido. Por ello, en 1985 se aprueba el denominado decreto Boyer, por el cual se pasó al otro extremo, ya que el propietario tenía libertad absoluta para fijar, mediante contrato, el coste y la duración de los alquileres. Esta política ha sido modificada en varias ocasiones para evitar abusos por parte de los propietarios. En la actualidad, el precio inicial del alquiler se fija libremente pero el inquilino tiene derecho a la renovación automática del contrato durante tres años. En 2023, se aprobó la nueva ley de la vivienda que establece:

- Límite del 2% al aumento del precio del alquiler en 2023. En 2024, este límite ha subido al 3%. Y a partir de 2025 se desvincula la subida del precio del

alquiler del IPC, con el propósito de crear un nuevo índice que sea más estable e inferior al IPC.

- Los pisos en alquiler de pequeños propietarios en zonas tensionadas estarán ligados a la renta anterior; y los de grandes propietarios, a un índice que, de nuevo, aún está por diseñar. Las zonas tensionadas son aquellas en donde los precios del alquiler están disparados, es decir, aquellos en donde la carga media del coste de la hipoteca o del alquiler más los gastos y suministros básicos supera el 30% de la renta media de los hogares, y donde el precio de compra o alquiler de la vivienda haya aumentado al menos 3 puntos por encima del IPC en los cinco años anteriores a la declaración de área tensionada.
- Se considerará gran tenedor a aquella persona que posea más de cinco inmuebles.
- Los inquilinos no pagarán a las agencias inmobiliarias.

El control del alquiler plantea dos tipos de problemas. Por un lado, problemas conceptuales, ya que ¿hasta qué punto es legítimo restringir el derecho de uso de una propiedad privada? Y, por otro lado, surgen problemas de efectividad, debido a que el número de viviendas dedicadas al alquiler será inversamente proporcional a los controles de alquileres que se impongan.

Incentivos fiscales

Los incentivos en el IRPF han sido uno de los instrumentos más frecuentes en todos los países para favorecer el acceso a la vivienda.

En España los incentivos fiscales a la compra de vivienda habitual han existido durante muchos años. Sin embargo, una parte de estos incentivos se han eliminado como consecuencia de sus efectos económicos: por un lado, la capitalización, es decir, la traslación de estos incentivos fiscales en forma de precios más elevados, y por otro la regresividad, ya que termina beneficiándose más quien más renta tiene. Por ello, la supresión de la deducción en la cuota del IRPF por adquisición de vivienda habitual surtió efectos desde el 1 de enero

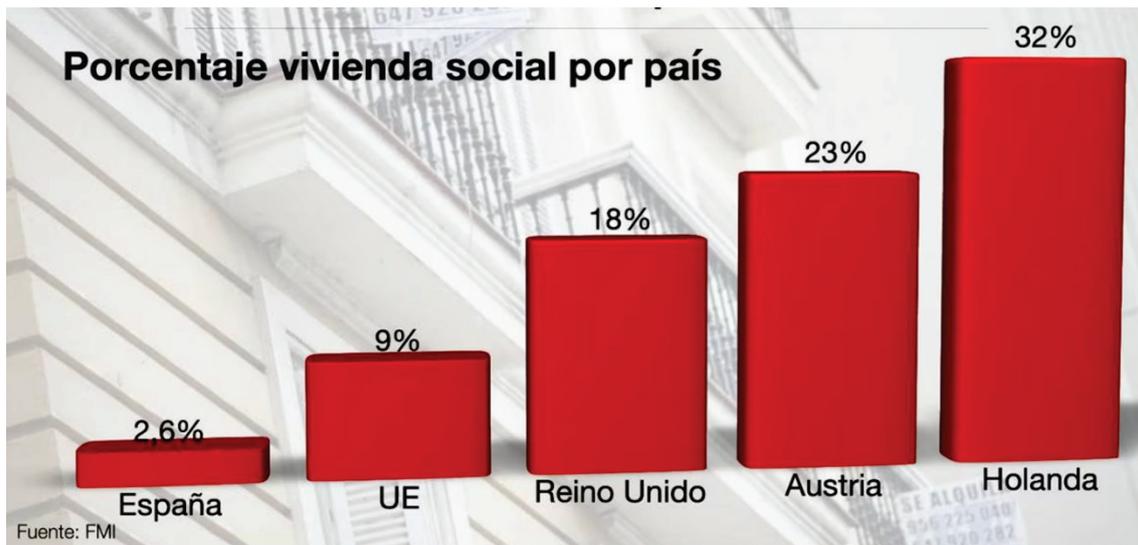
de 2013. Todavía continúa en vigor la exención de las plusvalías que se produzcan en la venta de la vivienda habitual si el dinero obtenido se reinvierte en una nueva vivienda. Sin embargo, esta medida no es equitativa, ya que, de nuevo, se benefician más las rentas altas. Además, genera problemas de eficiencia, debido a que distorsionan el mercado de las inversiones de capital al primar la compra de vivienda frente a la de otros activos. De hecho, las plusvalías por venta de acciones que se emplean en comprar una vivienda no están exentas. Asimismo, los trabajadores que ahorran para comprar una vivienda también deben pagar impuestos.

Los incentivos fiscales también se emplean para tratar de hacer más atractiva la oferta de viviendas en alquiler. Sin embargo, la deducción por gasto de alquiler en el IRPF se eliminó a partir del 1 de enero de 2015 con el fin de equilibrar el tratamiento fiscal de la vivienda habitual en alquiler y en propiedad.

**Promoción pública
de viviendas**

Es una práctica habitual en muchos países. El sector público promueve la construcción de viviendas, y luego, las alquila o las vende a precios reducidos a familias que cumplan determinados requisitos de escasez de recursos.

En España este tipo de viviendas son las denominadas viviendas de protección oficial de promoción pública (VPO). La elección entre venta o alquiler depende del tipo de tenencia que se desee estimular. En este sentido, muchos consideran que la mejor opción es destinar las viviendas públicas a alquiler porque, de esta forma, se evita que muchos de los que acceden VPO obtengan ganancias de capital, de magnitud a veces considerable, vendiendo estas viviendas cuando su situación económica mejora. De igual forma, el alquiler garantiza que el sector público disponga permanentemente de un parque de viviendas propio para atender las necesidades de viviendas de la población menos favorecida. Al comparar con otros países de nuestro entorno, España está muy lejos de la media de la UE y de países como Reino Unido, Austria y Países Bajos.

Gráfico 5.18: Vivienda social comparada

El problema de esta política es que genera segregación espacial por niveles de renta, creando zonas marginales.

Subvenciones directas

Son ayudas que se suelen conceder a los individuos de rentas bajas para financiar la compra de vivienda o los gastos de alquiler.

Estas ayudas tratan de disminuir el coste de adquisición de la vivienda y en la medida en que sólo beneficia a una parte de la población, el impacto sobre el precio de las viviendas es reducido. El problema de esta política radica en que se concentra en las familias de rentas muy bajas y quedan fuera familias de ingresos medios y medios/bajos que tienen también dificultades para acceder a la vivienda. En cambio, al contrario que las VPO, favorecen una mayor integración social, al permitir que el interesado elija la zona de residencia.

¿Cómo son las ayudas públicas a la vivienda en España? Aquí, los tres niveles de la Administración tienen competencias en materia de vivienda, aunque la inversión estatal ha ido perdiendo importancia a favor de la que realizan las CC.AA. En cualquier caso, la política pública de ayuda a la vivienda en España se ha centrado, tradicionalmente, en facilitar el acceso a la propiedad bien mediante ayudas en el IRPF o mediante subvenciones directas. Esto supone un amplio contraste con lo que ocurre en muchos países de la UE como, por ejemplo, Suecia, Reino Unido y Países Bajos, en donde la política de vivienda, tal y como se acaba de comentar, se ha centrado en las viviendas sociales de alquiler.

Todas las políticas puestas en marcha en España en materia de vivienda durante las últimas décadas se han traducido en un aumento espectacular en los precios de la vivienda, lo que ha implicado que una proporción creciente de la población tenga serias dificultades para acceder a la vivienda. Ante esta situación, el sector público ha puesto en marcha medidas centradas en aumentar la disponibilidad del suelo, en la promoción pública y en la concesión de subvenciones directas a grupos de población cada vez más amplios. Así, en 1990 se aprobó la ley del suelo que permitía expropiar terrenos no urbanizables y recalificarlos como edificables. En 2005 se puso en marcha la Sociedad Pública de Alquiler con el objetivo de impulsar el mercado de alquiler. En 2007 se aprobó una nueva ley del suelo que obligaba reservar el 30% del suelo para VPO. Finalmente, en 2023, tal y como ya se ha mencionado, se aprobó la nueva ley de la vivienda que, entre otras medidas, establece que se debe destinar un porcentaje mínimo del 50% para vivienda en alquiler dentro del suelo de reserva para vivienda protegida.

4) ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

De los cuatro bienes preferentes clásicos, éste es el que menor atención ha recibido por parte de los distintos gobiernos y el que menor desarrollo ha experimentado. Ahora bien, ¿por qué está justificada la intervención del sector público en la atención a la dependencia? Los principales motivos son los siguientes:

- Bien preferente

La atención a los dependientes resulta imprescindible para el desarrollo de una vida digna y mínimamente satisfactoria. Abandonar a su suerte a todas aquellas personas que necesitan ayuda para realizar las actividades de su vida diaria pero que no pueden pagarla, parece poco compatible con la noción de equidad imperante en nuestra sociedad. Por ello, se considera que la atención a la dependencia es un bien preferente.

- Problemas de información

El mercado privado de seguro de dependencia está sometido a los mismos fallos que ya hemos visto para el caso de la sanidad: información imperfecta y asimétrica. Esto da lugar a

la aparición de los fenómenos de selección adversa y riesgo moral, lo que ha propiciado un insuficiente desarrollo del mercado de seguros privados.

- Baja demanda de seguros privados de dependencia

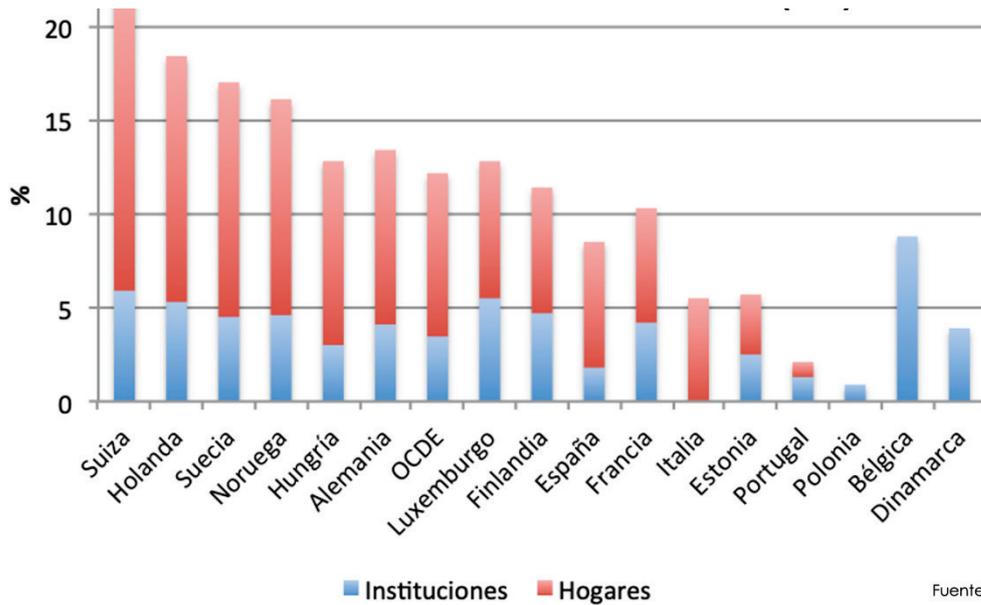
Un problema adicional en los seguros de dependencia es que el seguro suele contratarse años antes de que la contingencia aparezca. Ello hace que el coste de los servicios pueda ser mayor que el previsto, con lo que el seguro tendría que aumentar las primas u ofrecer cantidades fijas de dinero en lugar de servicios. Por estos motivos, la demanda de este tipo de seguros ha sido muy pequeña. Asimismo, hay incentivos para las personas mayores de no contratar estos seguros y que se encarguen las familias de su cuidado. Todo esto ha hecho que, según la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (UNESPA), a finales de 2016 los seguros privados de dependencia contaban únicamente con 37.600 asegurados.

Una vez vistas las justificaciones de la intervención del sector público en la atención a la dependencia, vamos a analizar cómo es el sistema de atención a la dependencia en España. Tal y como decíamos al principio de este punto, el desarrollo de la intervención pública en materia de dependencia ha sido muy escaso hasta comienzos del siglo XXI. De hecho, no es hasta 2006 cuando se crea el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), que establece un modelo de carácter universal, en el que todos los dependientes tienen derecho a las prestaciones en función de su grado de dependencia, esto es, moderado (grado I), grave (grado II) o severo (grado III). Diez años después, a finales de 2016, más de 865.000 personas eran beneficiarias de alguna prestación.

El SAAD contempla dos tipos de prestaciones: en especie y económicas. Las prestaciones en especie se basan en servicios de teleasistencia, ayuda a domicilio, centros de día y de noche y servicios de atención residencial. En este sentido, la producción puede ser pública o privada concertada, pero con copago. Por lo que respecta a las prestaciones económicas se ofrece una prestación vinculada al servicio cuando no es posible el acceso al servicio público o concertado. Además, se financian los cuidados prestados por cuidadores no profesionales en el entorno familiar. A finales de 2016, el 34% del total de prestaciones correspondía a cuidados familiares, más del doble de lo que representaban la ayuda a domicilio, la teleasistencia o los cuidados residenciales. Estos datos son parecidos a lo que

ocurre en otros países europeos. De todas formas, todavía queda un largo camino por recorrer, ya que según se aprecia en el gráfico 5.19, España es uno de los países europeos de la OCDE, donde el porcentaje de personas mayores de 65 años que reciben ayudas para la dependencia es menor.

Gráfico 5.19: Porcentaje de personas mayores de 65 años que reciben ayudas a la dependencia. Europa OCDE (2015)



Fuente: FEDEA (2017)

2. CUESTIONES

- 1) **La transferencia monetaria hace aumentar menos el bienestar que la transferencia en especie. ¿Verdadero o falso? Justifique su respuesta.**

- 2) **Señale la afirmación incorrecta ...**
 - a. La prestación en especie se fundamenta en la concepción paternalista del estado.
 - b. La educación no es un bien público puro.
 - c. El modelo sanitario de Seguridad Social es aquel que se financia mayoritariamente con impuestos generales del Estado.
 - d. Son correctas la a y la b.

- 3) **El problema de la demanda inducida afecta a la educación. ¿Verdadero o falso? Justifique su respuesta.**

- 4) **El Sistema Nacional de Salud ...**
 - a. Es más equitativo.
 - b. Hace que los contribuyentes sean más conscientes del coste real del sistema sanitario.
 - c. Se financia con impuestos generales del Estado.
 - d. Son correctas la a y la c.

- 5) **Las deducciones por adquisición de vivienda habitual en el IRPF pueden generar problemas de equidad. ¿Verdadero o falso? Justifique su respuesta.**

- 6) **El sistema educativo español se caracteriza porque ...**
 - a. La educación obligatoria abarca desde los 3 hasta los 16 años.
 - b. La educación superior es provista mayoritariamente en universidades públicas.
 - c. Los libros de texto en la enseñanza no universitaria son gratuitos.
 - d. Todas son correctas.

- 7) Según la teoría de la educación como filtro, la educación mejora la productividad de los individuos. ¿Verdadero o falso? Justifique su respuesta.
- 8) La intervención del sector público en sanidad está justificada porque ...
- a. Una determinada parte de la Sanidad cumple con las características de bien público.
 - b. Existen problemas de selección adversa en el mercado sanitario.
 - c. Es un bien preferente.
 - d. Todas son correctas.
- 9) La promoción pública de viviendas genera segregación espacial por niveles de renta. ¿Verdadero o falso? Justifique su respuesta.
- 10) Señale la afirmación correcta ...
- a. El copago sanitario es regresivo.
 - b. Evitar el fenómeno de fascinación tecnológica es parte de las medidas de organización y gestión.
 - c. El uso de genéricos sirve para el control de la oferta.
 - d. Ninguna es correcta.

3. OTRAS ACTIVIDADES

- 1) Comente el siguiente artículo “*Por qué los precios de la vivienda no bajan aunque se vendan menos*” (El País, 29/05/2024).

<https://elpais.com/economia/2024-05-29/por-que-los-precios-de-la-vivienda-no-bajan-aunque-se-venda-menos.html>

- 2) Comente el siguiente artículo “*Informe PISA: España obtiene su peor resultado, pero resiste el batacazo educativo global mejor que su entorno*” (El País, 05/12/2023).

<https://elpais.com/educacion/2023-12-05/informe-pisa-espana-obtiene-su-peor-resultado-pero-resiste-el-batacazo-educativo-global-mejor-que-su-entorno.html>

- 3) Comente el siguiente artículo “*El Ministerio de Sanidad pone en marcha su plan para limitar las privatizaciones*” (diario.es, 13/05/2024).

https://www.eldiario.es/sociedad/ministerio-sanidad-pone-marcha-plan-limitar-privatizaciones_1_11362456.html

- 4) Comente el siguiente artículo “*El Gobierno impulsa un 'nuevo modelo de cuidados' con más ayuda a domicilio y mejores condiciones laborales*” (elPeriódico, 29/05/2024).

<https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20240529/gobierno-modelo-cuidados-dependencia-residencias-103062672>

- 5) Descargue el último informe PISA y analice las causas de los resultados.

TEMA 6: LOS GASTOS EN PRESTACIONES ECONÓMICAS

1. RESUMEN

Por motivos de equidad los sectores públicos asumen la responsabilidad de garantizar un nivel de vida digno a todos los ciudadanos, y este es precisamente el objetivo de gasto en prestaciones económicas. Dentro de estas, el programa más importante desde el punto de vista cuantitativo en España es el que corresponde a las pensiones de la Seguridad Social, cuyo gasto supone en torno al 10% del PIB. Las **pensiones** son prestaciones económicas periódicas de larga duración destinadas a sustituir, al menos parcialmente, una capacidad de generar ingresos del trabajo que el trabajador ha perdido. Dentro de las pensiones nos encontramos con:

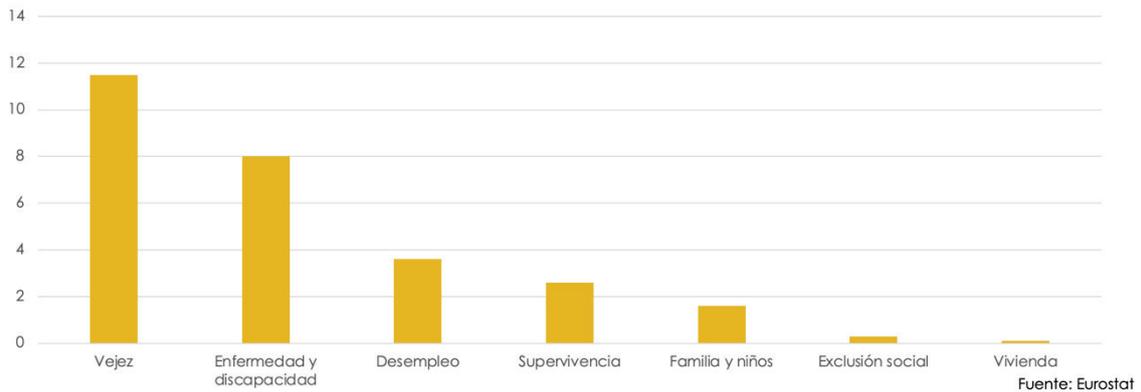
- Pensiones por jubilación. Es la más importante y, por ello, hablaremos en profundidad sobre ellas más adelante.
- Pensiones por viudedad, orfandad o a favor de familiares. Estas pensiones se basan en la idea de que el hogar es la unidad básica de consumo, y tienden a mantener la renta familiar cuando fallece uno de los cónyuges que aportaba renta.
- Pensiones por invalidez. Van destinadas a aquellos que quedan incapacitados para el ejercicio de su trabajo habitual.

El programa de pensiones es gestionado por la Seguridad Social y las mutualidades de funcionarios.

Un segundo programa que financia el gasto en prestaciones económicas es la incapacidad laboral temporal. Estos programas están destinados a sustituir las rentas de individuos que, temporalmente, han quedado incapacitados para trabajar. Concluido el período establecido, los beneficiarios se incorporan a la fuerza de trabajo o se le concede la incapacidad permanente, con la consiguiente pensión.

Finalmente, debemos hablar de las prestaciones por desempleo. Éstas sustituyen a las rentas que pierden los individuos al perder su puesto de trabajo. Estas prestaciones están organizadas en dos niveles: el nivel contributivo y el nivel asistencial. A diferencia de las pensiones, su duración es limitada. Su gestión le corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

Gráfico 6.1: Gasto público en prestaciones económicas en España por programas (2020)



Estos programas de prestaciones económicas se pueden clasificar en dos grandes grupos:

Programas de sustitución de rentas

Estos programas intentan sustituir las rentas del trabajo que el individuo deja de obtener por alguna causa fuera de su control, es decir, por accidente, vejez, desempleo, etc.

Por esto, las prestaciones son mayores cuanto más elevada es la renta perdida por el individuo. Para acceder a los beneficios de estos programas es necesario haber realizado unos pagos periódicos previos al sector público, que denominamos cotizaciones sociales. Estas cotizaciones están ligadas a la renta del individuo cuando está trabajando y a las prestaciones que recibirá. Es importante destacar que la participación en estos programas es obligatoria para los trabajadores y los empresarios.

Dentro de este programa se encuentran las pensiones (excepto las no contributivas), las prestaciones por desempleo y las transferencias como consecuencia de una incapacidad laboral temporal.

La mayoría de estos programas funcionan de una manera similar a las pólizas de seguros privados, aunque son gestionados por el sector público. Así, las cotizaciones cumplen la función de las primas de los seguros, y las prestaciones serían los pagos del asegurador. Por ello, a veces, a estos programas se les denominan programas de cobertura social o seguros sociales, en vez de programas de sustitución de rentas. Eso sí, existen diferencias entre estos programas y los seguros privados:

- En los seguros privados, las primas se determinan en función de la probabilidad de sufrir la contingencia. Sin embargo, en los seguros públicos, las cotizaciones son independientes de esta probabilidad.
- En los seguros privados, los pagos que se realizan en caso de producirse la contingencia se determinan con criterios actuariales, de forma que existe una relación muy estricta entre las primas y los pagos. En cambio, en los seguros sociales, la cuantía de las prestaciones tiene un componente importante de discrecionalidad, ya que se mezclan criterios actuariales y redistributivos.

En el caso de las pensiones públicas, éstas tratan de eliminar distintos elementos de riesgo presentes en el diseño de cualquier plan de ahorro para la jubilación. En ausencia de las pensiones, un individuo tendría que decidir hoy cuánto ahorrar para su jubilación en un contexto de elevada incertidumbre, porque desconocería numerosos factores que van a afectar a su nivel óptimo de ahorro: ¿cuándo dejará de trabajar? ¿Cuántos años vivirá después de la jubilación? ¿Cuál será el rendimiento que en el futuro podrá obtener de su ahorro? ¿Cuál va a ser la composición de su hogar? Probablemente, todas estas incertidumbres harán que el individuo haya ahorrado demasiado o muy poco. Por tanto, las pensiones públicas eliminan muchos de estos elementos de riesgo, ya que permiten a los individuos retirarse a edades variables, garantizan recursos suficientes, independientemente de la duración del período de jubilación, extienden los beneficios de la pensión a los supervivientes del asegurado, en caso de fallecimiento, y la cuantía de la pensión se desmarca de las oscilaciones que puedan tener los tipos de interés del mercado.

De todas formas, la cobertura no es el único objetivo del programa de pensiones públicas, sino que también persigue obligar a los individuos a ahorrar para su jubilación.

**Programas de reducción
de la pobreza**

Estos programas tratan de paliar las situaciones de extrema pobreza dando a los individuos, cuyos recursos son muy bajos o nulos, una renta de subsistencia.

Dentro de este programa se encuentran las pensiones no contributivas, la ayuda familiar y los programas de lucha contra la pobreza. Estas prestaciones se caracterizan porque no existen cotizaciones previas, y las prestaciones son idénticas para todos los beneficiarios que se encuentran en las mismas circunstancias.

Una primera cuestión que debemos justificar es por qué el sector público obliga a los individuos a participar en los programas de prestaciones económicas. Las principales causas son las siguientes:

- **El carácter paternalista del Estado**

En ausencia de esta obligación, es probable que los individuos sean poco previsores y que cuando se produzca una contingencia (accidente, jubilación, etc.), se encuentren sin recursos y en una situación de pobreza. Obviamente, ello no es generalizable a toda la población y, de hecho, muchos adquieren planes de pensiones privados complementarios.

- **Efectos externos**

En las sociedades avanzadas es ética y estéticamente inaceptable que alguien esté sumido en una situación de pobreza extrema. Y en este sentido, si se deja a los individuos decidir libremente si asegurarse o no, aquellos que no lo hicieran y posteriormente cayeran en una situación de pobreza, impondría a los demás un coste en términos de renta que deberían transferirles para aliviar su situación de pobreza y compensar su falta de previsión. Así, los programas de cobertura social eliminan este efecto externo.

- **Información asimétrica**

Estos problemas de información dan lugar a la aparición del fenómeno de selección adversa. Por lo tanto, este problema se puede resolver si se obliga a los individuos a suscribir un seguro.

Una segunda cuestión que hay que responder es por qué estos programas son públicos. La necesidad de que todos los individuos estén cubiertos frente a contingencias no implica necesariamente que el sector público tenga que gestionarlos. Simplemente, obligando a los individuos a suscribir un seguro privado sería suficiente. Por ejemplo, esto es lo que ocurre con el seguro obligatorio de circulación de vehículos. Las principales razones para justificar que estos programas sean públicos están relacionados con la eficiencia y la equidad. Concretamente, éstas son:

- **Riesgos sociales**

Decimos que un riesgo es de carácter social cuando, de producirse la contingencia, afecta de forma simultánea a toda la población o a una parte sustancial de ésta (por ejemplo, un terremoto o una guerra). Las empresas privadas no pueden cubrir los riesgos sociales. En cambio, el sector público sí puede porque dispone de recursos adicionales: los impuestos generales, lo que supondría prorratear el riesgo social entre la población, o la emisión de deuda, que implica que el pago lo realizan las generaciones futuras, diluyendo el riesgo social entre varias generaciones.

- **Asegurado oportunista**

El asegurado oportunista es aquel que, por ejemplo, no evita las causas del despido, o no se esfuerza lo suficiente para encontrar un nuevo empleo, sin que este comportamiento sea observable por el asegurador privado. Por ello es necesario un seguro público de desempleo. Es cierto que la actuación pública no elimina este riesgo de manipulación y oportunismo, pero puede reducirlo al disponer de una mayor información sobre el comportamiento individual y poder distribuir su coste entre todos los trabajadores de un país.

- **Equidad (I)**

Si estos programas los gestiona el sector privado, las primas individuales dependerán no sólo del capital asegurado sino también de la probabilidad que tuviera cada individuo de sufrir la contingencia. Desde el punto de vista de la equidad, por ejemplo, un obrero de la construcción tendría que pagar mayores primas, y las mujeres también. Equitativamente esto no es deseable.

- **Equidad (II)**

En el sector privado se siguen los criterios actuariales, es decir, la indemnización guarda una relación exacta con las primas abonadas. Sin embargo, en las pensiones públicas esto no ocurre. Así, los individuos que cotizan menos tienden a recibir (en proporción a las cotizaciones efectuadas) pensiones más elevadas que los individuos que cotizan más. Por lo tanto, las pensiones son utilizadas como instrumentos redistributivos. ¿Es esto lógico? No está claro. Añadir un elemento redistributivo a un programa de sustitución de rentas supone utilizar un mismo programa para conseguir dos objetivos contradictorios. Por ello, muchos defienden eliminar el fin redistributivo de las pensiones, y si el sector público quiere aumentar las pensiones más bajas debería implementar otros programas diseñados específicamente para este objetivo.

- **Costes de transacción y administración**

Una característica importante de los planes de pensiones privados es la diversidad de la oferta, es decir, las empresas privadas ofrecen múltiples pólizas alternativas, un diseño personalizado, etc. En cambio, el sector público ofrece una única póliza igual para todos los individuos. La diversidad de los planes privados parece una alternativa más eficiente, pero conlleva más costes indirectos, ya que obliga al individuo a emplear recursos en el proceso de elección del plan que mejor se adapta a sus circunstancias. Desde el punto de vista del oferente, también es más costoso gestionar muchos pequeños programas distintos. Por lo tanto, el gestor del programa uniforme, es decir, el sector público, puede dedicar más recursos al pago de prestaciones.

En este caso, la participación del sector público sólo está justificado si los costes de diferenciación son mucho más elevados que sus ganancias, y eso no está claro. Si las empresas ofrecen programas diferenciados es porque con ello atraen a un mayor número de clientes, con lo que los consumidores pueden preferir el coste de diferenciación a las supuestas ganancias de la uniformidad.

Una vez que hemos analizado los distintos motivos que justifican la necesidad del sector público de realizar transferencias en efectivo, vamos a estudiar en profundidad el sistema de pensiones, el seguro de desempleo y los programas de lucha contra la pobreza.

1) EL SISTEMA DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Una primera cuestión a la que debemos responder es cómo se diseñan los programas de pensiones. Concretamente, estos programas se financian con las cotizaciones que pagan tanto los trabajadores como las empresas. Y el trabajador recibe la pensión cuando se produce la contingencia y en función de las cotizaciones pagadas.

Tabla 6.1: Tipos de cotización del Régimen General de la S.S. (2024)

	% Empresario	% Trabajador	% Total
Contingencias comunes	24,18	4,82	29
Desempleo	5,5	1,55	7,05
Fondo de Garantía Salarial	0,2		0,2
Formación profesional	0,6	0,1	0,7
Total	30,48	6,47	36,95

Fuente: www.seg-social.es. Bases y tipos de cotizaciones.

La tabla 6.1 muestra los tipos de cotización en 2024 a los que han tenido que hacer frente las empresas y los trabajadores. Dentro de las contingencias comunes se incluye la incapacidad laboral temporal como consecuencia de una enfermedad común o accidente no laboral, además de la jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia (viudedad y orfandad) y protección a la familia. Desde 2023, las cotizaciones pagadas para hacer frente de las contingencias comunes han aumentado como consecuencia de la puesta en marcha del Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI). El MEI, que comenzó incrementando las cotizaciones pagadas por la empresa un 0,5% en 2023 y por el trabajador un 0,1%, irán aumentando hasta 2030, en el que el MEI supondrá un aumento total de las cotizaciones del 1,2% (1% por parte del empresario y 0,2% por parte del trabajador) y se mantendrá hasta 2050. El objetivo general del MEI es nutrir el fondo de reserva de la Seguridad Social (la conocida como “hucha de las pensiones”) y fortalecer la sostenibilidad del sistema de pensiones. De una manera más precisa, el MEI se ha fijado para hacer frente a dos retos: uno estructural como es el aumento progresivo de la esperanza de vida, y otro coyuntural que es el desequilibrio que va a ocasionar la jubilación de la generación conocida como “baby boom”, es decir, los nacidos entre 1958 y 1975.

La división de la cotización en dos partes tiene el objetivo de que el coste de la financiación de la Seguridad Social se reparta entre empresarios y trabajadores. Sin embargo,

en la práctica se produce frecuentemente un fenómeno de traslación que hace que sea el trabajador el que termina pagando el total de las cotizaciones.

Para establecer la relación entre cotizaciones y pensiones, la Seguridad Social puede proceder de dos formas:

- **Sistema de pensiones de capitalización.** La Seguridad Social puede invertir las cotizaciones recaudadas en activos, tal y como haría un fondo privado de pensiones, y los jubilados recibirían las cotizaciones realizadas y los rendimientos que han producido.
- **Sistema de pensiones de reparto.** La Seguridad Social puede utilizar las cotizaciones que recauda en cada momento para hacer frente a las pensiones que tiene que pagar en ese momento.

Teniendo en cuenta que, en un sistema de reparto los fondos que se disponen para hacer frente a las pensiones por jubilación son ...

$$Fondos = cwL \tag{6.1}$$

Siendo,

- c son las cotizaciones.
- w es el salario real.
- L recoge el número de trabajadores.

... el sistema de reparto será preferido por el trabajador al de capitalización si ...

$$w' + l > r \tag{6.2}$$

En donde,

- w' mide la tasa de crecimiento de los salarios reales.
- l es la tasa de crecimiento del empleo.

- r refleja el tipo de interés de mercado de los activos sin riesgo.

Si los salarios fueran constantes y existiera pleno empleo, podríamos decir que el sistema de reparto es mejor que el sistema de capitalización cuando ...

$$n > r \quad (6.3)$$

Siendo n la tasa de crecimiento de la población. Por lo tanto, con esto podemos constatar la importancia de los factores demográficos en el diseño y ejecución de los programas de pensiones. El problema es que la condición que reflejan las ecuaciones 6.2 y 6.3 sólo se cumple en algunos momentos del tiempo, con lo que el sistema de reparto beneficia a algunas generaciones y perjudica a otras, al igual que el sistema de capitalización, lo que supone que redistribuye renta entre generaciones. Por otro lado, esto implica que el sistema de reparto es mejor para el jubilado cuando la economía se encuentra en ciclos expansivos, ya que habrá más trabajadores y el salario será mayor.

¿Cómo se determina el nivel de las pensiones? En un sistema de reparto, la relación en cada momento del tiempo entre la pensión media, p , que puede pagar el sistema y el tipo de cotización, c , será:

$$p = \frac{cwL}{J} \quad (6.4)$$

En donde, J es el número de jubilados en cada momento del tiempo. Como w y L son independientes de las decisiones públicas, el sector público sólo tiene dos opciones:

- Determinar el tipo de cotización y pagar entonces las pensiones.
- Determinar primero las pensiones que quiere pagar y establecer el tipo de cotización que sea necesario.

$$c^* = \frac{p^*J}{wl} \quad (6.5)$$

Los problemas de esta segunda opción son:

- El tipo de cotización necesario puede ser demasiado elevado si J/L o p^*/w son altos.
- Establecer el tipo de cotización necesario podría obligar a variar dicho tipo en todos los períodos, lo que generaría inestabilidad en el sistema fiscal.

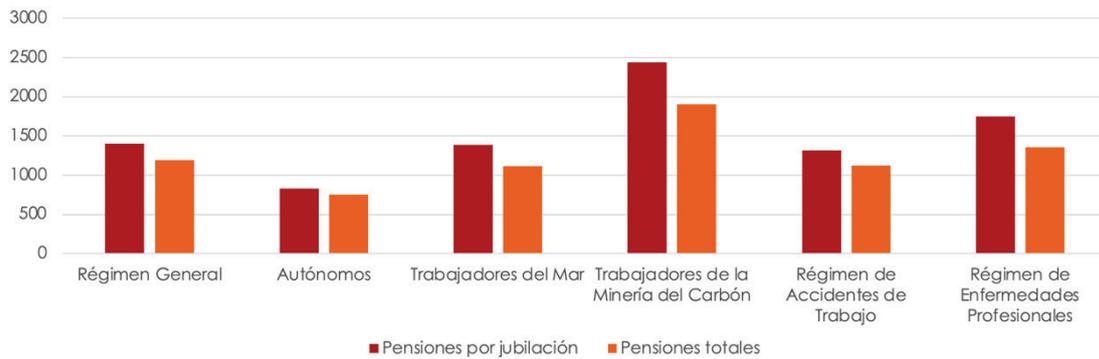
Por ello, el sector público fija, además del nivel de pensiones, el de las cotizaciones, cubriendo el posible déficit que resulte con aportaciones del sector público con cargo a los ingresos generales.

$$D_t = p^*J_t - c^*w_tL_t \quad (6.6)$$

Este déficit (D_t) refuerza las transferencias intergeneracionales que, de por sí, produce el sistema de reparto. De hecho, en muchos países se acepta que la aportación de fondos generales a los planes públicos de pensiones debe ser un elemento estructural de dichos planes. Si el déficit no es deseado por el sector público, o perdura durante un período suficientemente amplio, el sector público se verá forzado a revisar sus objetivos de pensiones, cotizaciones o ambos.

¿Cómo es el sistema de pensiones de la Seguridad Social en España? La Seguridad Social en España está organizada en un Régimen General y tres Regímenes Especiales (Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, Trabajadores del Mar y Minería del Carbón, y un Régimen de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales). La cuantía de las pensiones medias percibidas varía significativamente en función del tipo de actividad desarrollada previamente por el beneficiario y, por tanto, según el régimen al que pertenece. Algunas de estas diferencias están poco justificadas por las cotizaciones, de tal forma que, de hecho, se produce una redistribución entre regímenes.

Gráfico 6.2: Pensiones medias de la Seguridad Social en España en 2022 por régimen



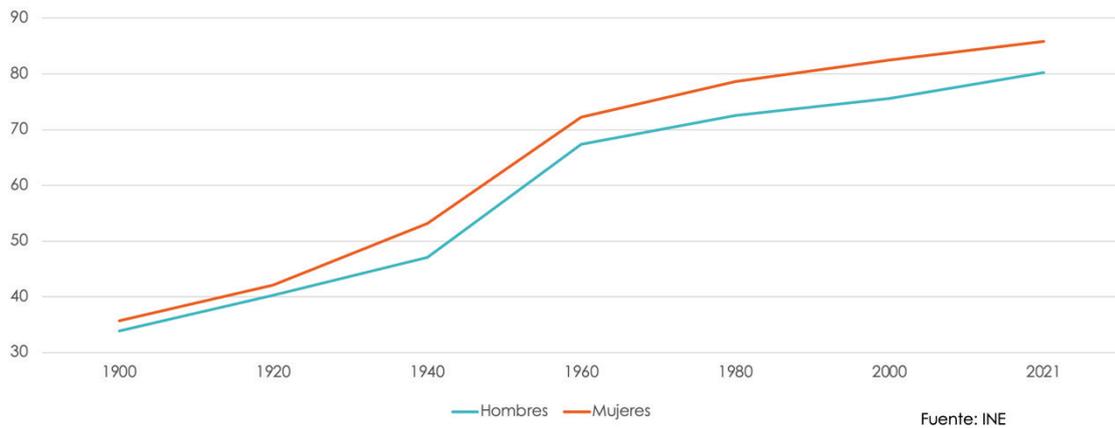
Fuente: www.seg-social.es. Series de pensiones en vigor y pensionistas.

Por su parte, los funcionarios están divididos por grupos profesionales (Administración Civil del Estado, Fuerzas Armadas, Administración Local, etc.), cada uno con un sistema de pensiones gestionado por una entidad gestora (Mutualidades) propia e independiente.

El sistema de pensiones públicas en España se enfrenta a una serie de dificultades o riesgos. Antes ya hemos explicado que en un sistema de reparto los trabajadores pagan las pensiones de los jubilados, con lo que se produce una transferencia intergeneracional. El problema es que se está produciendo el envejecimiento de la población, con lo que está aumentando el número de jubilados más que los empleados, que son los que tienen que pagar sus pensiones. Y ello se va a agravar como consecuencia, tal y como se ha comentado anteriormente, de la llegada a la edad de jubilación de la generación del baby boom en España. Por lo tanto, cada vez hay menos trabajadores para pagar cada pensión, lo que genera un problema de sostenibilidad financiera del sistema. Es por ello, por lo que se ha puesto en marcha el mecanismo de equidad intergeneracional. De todas formas, todo esto no sería un problema si la tasa de actividad fuera alta, con la mujer plenamente incorporada al mercado de trabajo, con niveles de inmigración elevados y tasas de desempleo bajas.

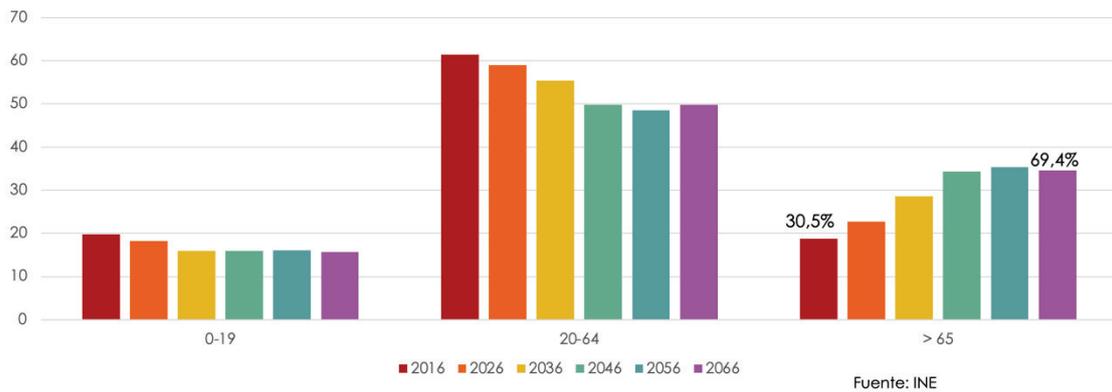
El envejecimiento de la población es consecuencia del aumento de la esperanza de vida, lo que hace que cada vez llegue a la jubilación un porcentaje mayor de cada generación y, los que llegan, viven más años, con lo que cobran la pensión durante más tiempo. En el gráfico 6.3 se puede apreciar el espectacular crecimiento que se ha producido en la esperanza de vida al nacer en España durante los últimos 120 años.

Gráfico 6.3: Evolución de la esperanza de vida al nacer en España (1900-2021)



El número de ocupados crece más lentamente porque la tasa de natalidad es más baja. Todo esto hace que se presente un futuro incierto en cuanto a la sostenibilidad del sistema de pensiones.

Gráfico 6.4: Evolución de la estructura de la población española (proyecciones)



Para estudiar posibles soluciones a este problema, los economistas suelen descomponer el gasto en pensiones sobre el PIB en los siguientes factores:

$$\frac{\text{Gasto en pensiones}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Pob} \geq 65}{\text{Pob en edad de trabajar}} \times \frac{1}{\text{Tasa de empleo}} \times \frac{n^{\circ} \text{ pensiones}}{\text{Pob} \geq 65} \times \frac{\text{Pensión media}}{\text{PIB por ocupado}} \quad (6.7)$$

Analizando cada uno de estos factores podemos comprobar lo siguiente:

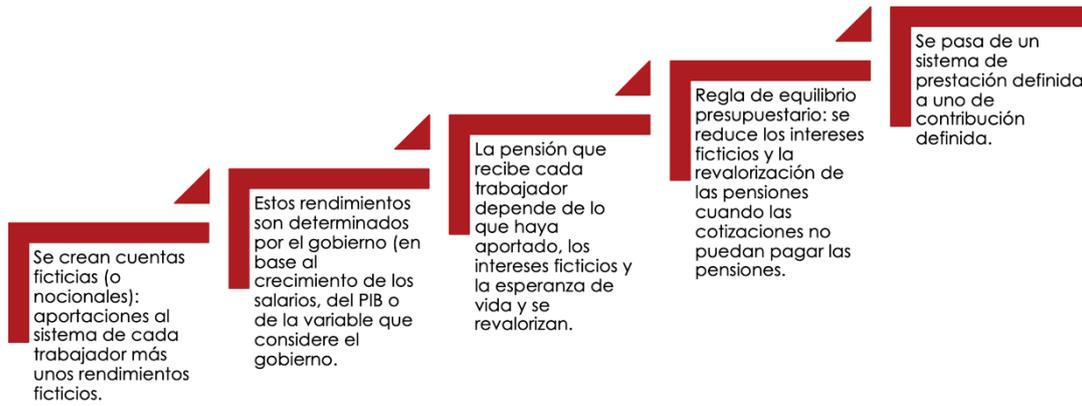
- $\frac{Pob_{\geq 65}}{Pob \text{ en edad de trabajar}}$ depende de factores demográficos, pero también de factores institucionales, ya que los poderes públicos son quienes determinan la edad de jubilación.
- $\frac{1}{Tasa \text{ de empleo}}$ depende de la evolución del mercado de trabajo, con lo que el sector público tiene poco control o influencia sobre este factor.
- $\frac{n^{\circ} \text{ pensiones}}{Pob_{\geq 65}} \times \frac{Pensión \text{ media}}{PIB \text{ por ocupado}}$ Sabiendo que el número de pensiones crece, o aumenta la productividad por trabajador (y, por tanto, los salarios reales) o se incrementará el porcentaje de gasto en pensiones sobre el PIB.

Ante este panorama, las soluciones que se plantean son las siguientes:

- Aumentar los recursos del sistema. Esto es lo que se está haciendo con la incorporación del mecanismo de equidad intergeneracional a las cotizaciones de la Seguridad Social.
- Reducir las pensiones públicas e incentivar las pensiones privadas. Ahora bien, la rentabilidad de los planes privados sólo puede ser elevada si se asumen riesgos y, al final, siempre habrá una parte de la sociedad para la que estos riesgos se materialicen.
- Sustituir el sistema de reparto por uno de capitalización. Este proceso sería muy costoso, ya que todas las pensiones públicas actuales y muchas de las futuras deberían pagarse con impuestos. Ningún país ha emprendido este cambio, salvo Chile con resultados muy cuestionados.
- Capitalizar parcialmente el sistema de pensiones públicas, es decir, configurar un sistema mixto de pensiones. Según esto, una parte de las cotizaciones iría al sistema de reparto y otra parte al de capitalización. El problema es que cuanto mayor sea la parte que se capitalice, mayor será el coste de transición y mayores los riesgos de rentabilidad.

- Creación de un sistema de cuentas nocionales. Según esta propuesta, el sistema sigue siendo de reparto, aunque a la hora de calcular la pensión de cada trabajador, el sistema trata de replicar el funcionamiento de los planes privados.

Diagrama 6.1: Las cuentas nocionales



Tal y como resume el diagrama 6.1, se crean cuentas ficticias en las que a cada trabajador se le apunta lo que va aportando al sistema a través de las cotizaciones, a los que se le añaden unos rendimientos ficticios. Estos rendimientos los determina el sector público en base al criterio que considere oportuno (por ejemplo, crecimiento del PIB). La pensión, por su parte, se revaloriza según el criterio que decida el gobierno (por ejemplo, la inflación). Finalmente, el sistema se completa con una regla de equilibrio presupuestario del sistema de Seguridad Social, que hace reducir los intereses ficticios y la revalorización de las pensiones cuando las cotizaciones no pueden pagar las pensiones que se derivan del sistema. La magnitud del ajuste a la baja de las pensiones depende del desequilibrio del sistema, y de si éste cuenta o no con un fondo de reserva para financiar los desequilibrios temporales.

Este sistema de cuentas nocionales se ha establecido con mucho éxito en Suecia. Otros países que también ha aplicado este sistema son Italia y Polonia. Lo más importante de este sistema es que se pasa de un sistema de prestación definida a uno de contribución definida. Además, aumenta la transparencia, ya que permite a los trabajadores saber qué pensión pueden esperar. Y crece la proporcionalidad entre contribuciones y pensiones. Aun así, no deja de ser un modelo de reparto y, salvo que aporte más recursos al sistema, no supone cambios en la pensión media. Quizás el aspecto más positivo es que automatiza la reducción de las pensiones necesaria para garantizar la solvencia financiera del sistema.

En España, las distintas leyes, acuerdos y reformas han tratado de resolver el problema que plantea la sostenibilidad de las pensiones. Así, en 1995 se alcanzó un pacto entre partidos (Pacto de Toledo) para sacar las pensiones del debate político y ajustar el sistema de pensiones al envejecimiento sobre la base de un consenso. Este pacto supuso:

- Proporcionalidad entre cotizaciones y pensiones.
- La financiación de las pensiones contributivas con cotizaciones.
- La revalorización de las pensiones según el IPC.
- Favorecer la prolongación de la vida laboral.
- Creación de un Fondo de Reserva para acumular los excedentes del sistema.

En 2011 y 2013 se aprobaron reformas importantes sin el consenso de todos los partidos, y se alejaron de los Pactos de Toledo. Concretamente, la reforma de 2011 establecía:

- Ampliación progresiva (hasta 2027) de la edad legal de jubilación desde los 65 hasta los 67 años.
- Aumento progresivo (hasta 2022) del número de años para calcular la base de la pensión, desde los 15 a los 25 años.
- Aumento progresivo (hasta 2027) del número de años necesario para acceder a la pensión completa, de 35 a 37 años, y reducción del porcentaje que cada año de cotización por encima del mínimo (15 años) aporta a la pensión.
- Introducción del factor de sostenibilidad, lo que supone un ajuste de los parámetros del sistema a las variaciones en la esperanza de vida

La reforma de 2013 adelantó a 2019 la puesta en marcha del factor de sostenibilidad, y eliminó la revalorización de las pensiones según el IPC, fijando un índice de revalorización que dependía de la solvencia financiera del sistema, con un mínimo del 0,25% anual en términos nominales, y un máximo del IPC más 0,25%.

El resultado de estas dos reformas fue una pensión más baja que se cobraba durante menos años, y cuyo valor real disminuiría durante los siguientes años. En 2021 se produjo una nueva reforma del sistema de pensiones presentando las siguientes novedades:

- Revalorización con respecto a la inflación media del ejercicio anterior.
- Incentivo del retraso voluntario de la jubilación.
- Puesta en marcha del Mecanismo de Equidad Intergeneracional.

¿Qué efectos tienen las pensiones públicas sobre el ahorro y la acumulación de capital? Los sistemas de reparto disminuyen sustancialmente el ahorro y, por tanto, causan escasez de capital. En ausencia de pensiones públicas, el individuo diseñaría su plan óptimo de consumo a lo largo de su vida, y mientras que estuviera activo ahorraría lo necesario para financiar el consumo en los años de jubilación. Sin embargo, en presencia de un programa público de pensiones el ahorro voluntario tenderá a decrecer, dado que ya existe una renta garantizada para el futuro. A este efecto del sistema de pensiones sobre el ahorro se le denomina **efecto sustitución de riqueza**.

Si el sistema de pensiones fuera de capitalización, la reducción del ahorro privado no implicaría una disminución del ahorro nacional porque el sector público invertiría las cotizaciones para pagar las futuras pensiones. La mayoría de los países siguen el modelo de reparto, con lo que las cotizaciones, en vez de invertirse, se transforman en consumo de los retirados, reduciéndose el ahorro nacional.

Este efecto sustitución de riqueza sugiere que las pensiones públicas pueden reducir considerablemente el nivel de capital disponible en la economía para usos productivos. Existen, sin embargo, otras vías por las que las pensiones pueden afectar a la riqueza privada, mitigando el efecto sustitución de riqueza:

- La edad de jubilación no es fija, es decir, el individuo puede decidir jubilarse antes, ya que con la edad aumentan las preferencias por el consumo de ocio, lo que puede llevar al individuo a jubilarse antes. Ello puede hacer que el individuo ahorre más mientras está trabajando. A esto se conoce como **efecto anticipación de la jubilación**.
- El sistema de reparto implica que las generaciones jóvenes financian el consumo de las generaciones retiradas. Esto puede producir dos efectos. En primer lugar, los padres pueden decidir dejar herencias mayores a sus hijos para compensarles por las transferencias que el sector público les obliga a pagar y por la disminución

de la productividad por el menor stock de capital. En segundo lugar, los hijos, en la mayoría de los casos, no tendrán que realizar transferencias privadas a sus padres, con lo que podrán destinar parte de su renta a aumentar el ahorro privado. A todo esto, se le conoce como **efecto herencia**.

2) EL SEGURO DE DESEMPLEO

Es un programa de cobertura social que sustituye la renta salarial de los trabajadores cuando, por causas ajenas a su voluntad, pierden su puesto de trabajo. El problema más importante es determinar la duración y la cuantía de las prestaciones. Supongamos inicialmente que el seguro de desempleo fuera permanente y que, mientras se está en el paro, se garantiza al desempleado un salario w^* . De esta forma podemos definir la **tasa de reposición** como el porcentaje que representa la prestación por desempleo sobre el salario del último empleo.

$$\text{Tasa de reposición} = \frac{w^*}{w} \times 100 \quad (6.8)$$

La prestación por desempleo (w^*) determina el **salario de reserva**. Éste es el salario mínimo que el individuo estaría dispuesto a aceptar para trabajar.

$$w^0 \geq w^* \quad (6.9)$$

Cuanto mayor sea la tasa de reposición mayor será el salario de reserva (w^0). Como encontrar empleos mejor pagados requiere de más tiempo, mayor será el período durante el cual el trabajador permanecerá desempleado. En el caso extremo de que la tasa de reposición fuera del 100%, lo óptimo para el trabajador sería, una vez que pierde su puesto de trabajo, permanecer desempleado para siempre.

La forma de eliminar los desincentivos a buscar trabajo es limitar la generosidad de estas prestaciones, reduciendo la tasa de reposición, la duración de las prestaciones o ambas. Eliminar totalmente el seguro de desempleo obligaría a los trabajadores parados a aceptar el primer puesto de trabajo que les ofrecieran. Ello implicaría que los individuos acabarían empleados en actividades no acordes a sus cualificaciones profesionales, con el consiguiente deterioro de la eficiencia de todo el sistema. Sencillamente, el proceso de búsqueda de

empleos acordes lleva tiempo y el seguro de desempleo, al proporcionar los recursos necesarios para financiar la búsqueda, hace aumentar la eficiencia del sistema. Por tanto, la cuantía y la duración óptimas desde la perspectiva de la eficiencia no son cero, aunque limitar las prestaciones sí aumenta la eficiencia.

Limitar las prestaciones tiene costes en equidad porque puede haber individuos que, a pesar de todo su esfuerzo en la búsqueda de un trabajo, no lo encuentran. Si en estos casos se reduce e incluso, pasado un tiempo, se retiran las prestaciones, estos individuos pueden verse en una situación de pobreza que no es tolerable socialmente. Así, desde un punto de vista de la eficiencia hay que limitar las prestaciones, pero desde el lado de la equidad hay que aumentarlas.

En España, las prestaciones por desempleo combinan dos niveles: el nivel contributivo y el asistencial. Para poder recibir las prestaciones por desempleo a nivel contributivo ...

- Hace falta haber cotizado 12 meses como mínimo dentro de los seis años anteriores al momento de quedar en desempleo.
- El período de percepción de las prestaciones es de dos meses por cada seis completos de cotización, con un máximo de dos años.
- La cuantía de la prestación es, en los primeros seis meses, del 70% del promedio de la base de cotización durante los seis meses anteriores al despido. Durante el resto del período de la prestación, ésta se reduce al 50%.

El nivel asistencial ...

- Destinado a quienes hayan agotado la prestación contributiva y tengan responsabilidades familiares, o a quienes han contribuido menos de 12 meses, pero más de 3 (con responsabilidades familiares) o más de 6 (sin estas responsabilidades).
- También tienen derecho a estas prestaciones los mayores de 55 años que no superan un cierto nivel de renta y reúnen los requisitos para recibir una pensión contributiva.

- La duración oscila entre los 18 y 24 meses, aunque los mayores de 55 años tienen derecho a la prestación hasta la edad de jubilación.
- La cuantía de la prestación es fija, y en general se sitúa en el 80% del Indicador de Renta a Efectos Múltiples (IPREM). En 2024, el IPREM es de 600 euros.

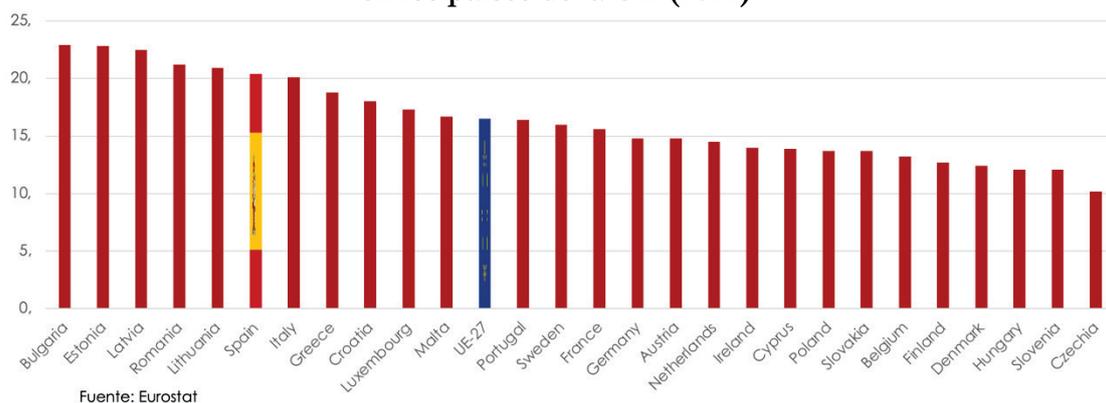
Las sucesivas reformas que se han producido han ido orientadas a endurecer los requisitos de elegibilidad y a reducir el importe de las prestaciones. Ante la tendencia hacia una mayor digitalización y robotización del proceso productivo, muchos autores están proponiendo la puesta en marcha de la renta básica o renta mínima universal.

3) LOS PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Las sociedades más avanzadas han conseguido un grado de desarrollo notable. Sin embargo, no han sido capaces de eliminar la pobreza, en muchos casos extrema, en la que viven parte de sus ciudadanos.

Según la UE, una familia se encuentra en el umbral de la pobreza cuando la renta familiar, ajustada por el tamaño de la familia, es inferior al 60% de la renta mediana ajustada del país, y en pobreza extrema si la renta es inferior al 30%.

Gráfico 6.5: Porcentaje de personas en riesgo de pobreza en los países de la UE (2022)



En España existen transferencias monetarias dirigidas a aliviar el problema de pobreza:

- Prestaciones no contributivas. Se intenta proteger a aquellas personas, carentes de recursos económicos suficientes, que no han cotizado nunca o el tiempo suficiente para recibir prestaciones contributivas. Dentro de las prestaciones no contributivas se encuentran las pensiones no contributivas y las prestaciones familiares no contributivas.
- Programas de rentas mínimas. Las CC.AA. son las que establecen y gestionan estas rentas mínimas, que tienen la consideración de asistencia social. Los requisitos, la cuantía, la duración e incluso el nombre varían por CC.AA., aunque el requisito común es no disponer de rentas o que éstas sean muy bajas. A este programa de rentas mínimas se le denomina Rentas Mínimas de Inserción Social (RMIS). En diciembre de 2021, el gobierno central aprobó la puesta en marcha del Ingreso Mínimo Vital (IMV), que es una prestación mensual para los hogares en riesgo de pobreza que corre a cargo de la Seguridad Social. Aunque persigue el mismo objetivo que el programa de RMIS, el IMV no trata de sustituirlos, sino que es un programa complementario. Según las estadísticas de la Seguridad Social de 2023, el IMV ya beneficiaba a 735.562 hogares, lo que equivale a 2.157.712 personas.

El problema que presentan tanto las prestaciones no contributivas como los programas de rentas mínimas es que las prestaciones son muy bajas ($< 70\%$ SMI), excluyen de sus beneficios a grupos importantes de individuos, y realizan transferencias desiguales a individuos en situaciones similares de pobreza. Las alternativas que se plantean son las siguientes:

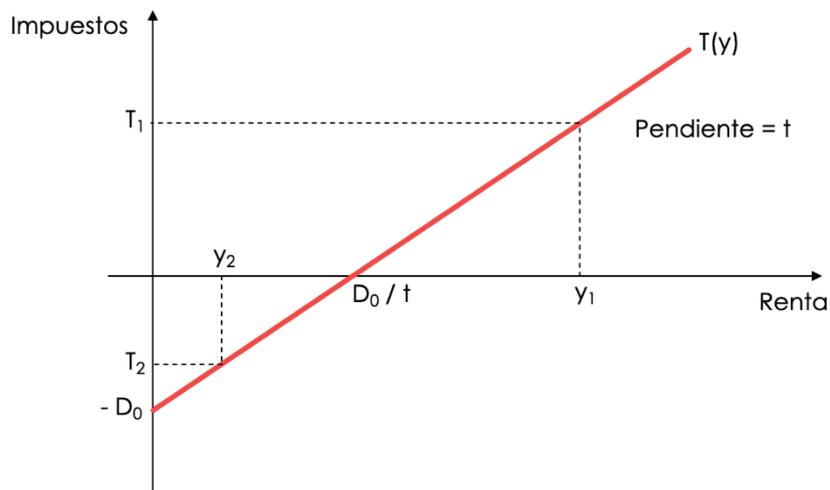
- El mecanismo más simple para aliviar la pobreza sería establecer un mínimo de renta garantizado en función de la composición de la familia ($T^*(n)$), con lo que la ayuda sería igual a $T^*(n) - Y_F$. Esto es lo que persigue el ingreso mínimo vital. Uno de los problemas que plantea esta medida es que, si aumenta la renta familiar, se reduce la ayuda, con lo que la familia, a pesar de ganar más renta, sigue en la misma situación de pobreza, es decir, se encuentra atrapada en la trampa de la pobreza. Además, el nivel de renta garantizado no puede ser muy elevado. De hecho, debería ser inferior al SMI, con lo que la ayuda es pequeña en relación con las necesidades de la familia. Finalmente, no atacan las causas de la pobreza sino sus efectos. Idealmente, lo que se debería hacer es determinar por qué una familia ha llegado a una situación tan extrema y poner remedio a las causas. En general, la pobreza está asociada a

problemas de salud, vivienda, formación profesional, adicción a las drogas, etc. Así, el programa de transferencias debería ir acompañado de políticas de reinserción social que permitieran superar las causas de la pobreza.

- Hay otras medidas como el mínimo exento del IRPF, las ayudas a los individuos de renta más baja para comprar viviendas, becas, etc.
- Algunos autores sugieren que para resolver los problemas de la trampa de la pobreza y los desincentivos al trabajo se puede establecer un impuesto negativo sobre la renta (INR). Éste es un impuesto proporcional sobre la renta combinado con una transferencia per cápita de D_0 , que se denomina dividendo social, y que se puede interpretar como una ayuda que el sector público transfiere a todos los ciudadanos por el mero hecho de serlo. Con un INR los impuestos, $T(y)$ que pagaría un contribuyente sería:

$$T(y) = ty - D_0 \quad (6.10)$$

Gráfico 6.6: el impuesto negativo sobre la renta



El INR garantiza que todos los que se encuentran en el mismo nivel de pobreza reciben las mismas transferencias del sector público. Tal y como se aprecia en el gráfico 6.6, la renta después de impuestos de un contribuyente será:

$$y - T(y) = D_0 + (1 - t)y \quad (6.11)$$

Si un individuo carece de renta ($y = 0$), el INR le transfiere una cantidad D_0 . Si la renta es positiva ($y > 0$), como el tipo impositivo es menor que 1, su renta después de impuestos será mayor que D_0 . Concretamente, cada euro de aumento en la renta privada antes de impuestos se traduce en $(1 - t)$ euros de renta disponible, con lo que desaparece así la trampa de la pobreza y se mitigan los desincentivos al trabajo.

¿Por qué ningún país ha establecido un INR? Esta medida necesitaría establecer tipos impositivos muy altos para financiarlo, lo que aumentarían los desincentivos de las rentas altas.

2. CUESTIONES

- 1) **Las pensiones que siguen el sistema de capitalización disminuyen sustancialmente el ahorro nacional. ¿Verdadero o falso? Justifique su respuesta.**

- 2) **Dentro del programa de sustitución de rentas se incluyen ...**
 - a. El ingreso mínimo vital.
 - b. Las prestaciones por desempleo.
 - c. Las pensiones no contributivas.
 - d. Son correctas la b y la c.

- 3) **El impuesto negativo sobre la renta no elimina la trampa de la pobreza. ¿Verdadero o falso? Justifique su respuesta.**

- 4) **Las pensiones ...**
 - a. Que siguen el sistema de reparto disminuyen sustancialmente el ahorro y causan escasez de capital.
 - b. Basadas en el sistema de capitalización suponen una transferencia intergeneracional.
 - c. Basadas en cuentas nocionales implican pasar de un sistema de contribución definida a uno de prestación definida.
 - d. Son correctas la a y la c.

- 5) **Cuanto mayor sea la tasa de reposición mayor será el período durante el cual el trabajador permanecerá desempleado. ¿Verdadero o falso? Razone su respuesta.**

- 6) **Los programas de sustitución de rentas deben ser públicos por ...**
 - a. La existencia de riesgos sociales.
 - b. La posibilidad de que el asegurado actúe con oportunismo.
 - c. Los menores costes de transacción y administración.
 - d. Todas son correctas.

- 7) **A diferencia de los seguros privados, en los seguros públicos las cotizaciones son independientes de la probabilidad de que se produzca el riesgo. ¿Verdadero o falso? Razone su respuesta.**
- 8) **Señale la afirmación correcta sobre las pensiones de jubilación en España ...**
- El objetivo del MEI es hacer frente a las pensiones de la generación del baby boom.
 - En todos los regímenes de la Seguridad Social se cobra la misma pensión.
 - La reforma de las pensiones de 2021 elimina la revalorización de las pensiones según el IPC.
 - Todas son correctas.
- 9) **Desde un punto de vista de la eficiencia, se deberían eliminar las prestaciones por desempleo. ¿Verdadero o falso? Razone su respuesta.**
- 10) **Señale la respuesta correcta sobre las cuentas nacionales ...**
- El sistema de pensiones es de capitalización.
 - Se crean cuentas y rendimientos ficticios.
 - Se pasa de un sistema de contribución definida a uno de prestación definida.
 - Son correctas la b y la c.

3. OTRAS ACTIVIDADES

1) Busque en la OCDE el último dato de:

- a. Tasas brutas de sustitución de pensiones.
- b. Cotizaciones a la seguridad social en relación con el PIB.
- c. Prestaciones por desempleo: tasa de reposición.
- d. Tasa de pobreza.
- e. Adecuación de las prestaciones de ingresos mínimos.

2) Busque y analice países que hayan experimentado con la renta universal.

3) Comente el siguiente artículo “*El sistema de pensiones español se mantiene como uno de los más generosos pero menos sostenibles*” (El País, 17/10/2023).

<https://elpais.com/economia/2023-10-17/el-sistema-de-pensiones-espanol-se-mantiene-como-uno-de-los-mas-generosos-pero-menos-sostenibles.html>

4) ¿Hay desigualdad en la pobreza? Analice el último informe del Índice de Pobreza Multidimensional del PNUD.

https://ophi.org.uk/sites/default/files/202402/GMPI_2023_Unstacking.pdf

TEMA 7: LOS INGRESOS PÚBLICOS Y EL IMPUESTO

1. RESUMEN

¿Cómo y de qué manera se financian las políticas públicas? Al igual que el sector privado, el sector público se financia a través de:

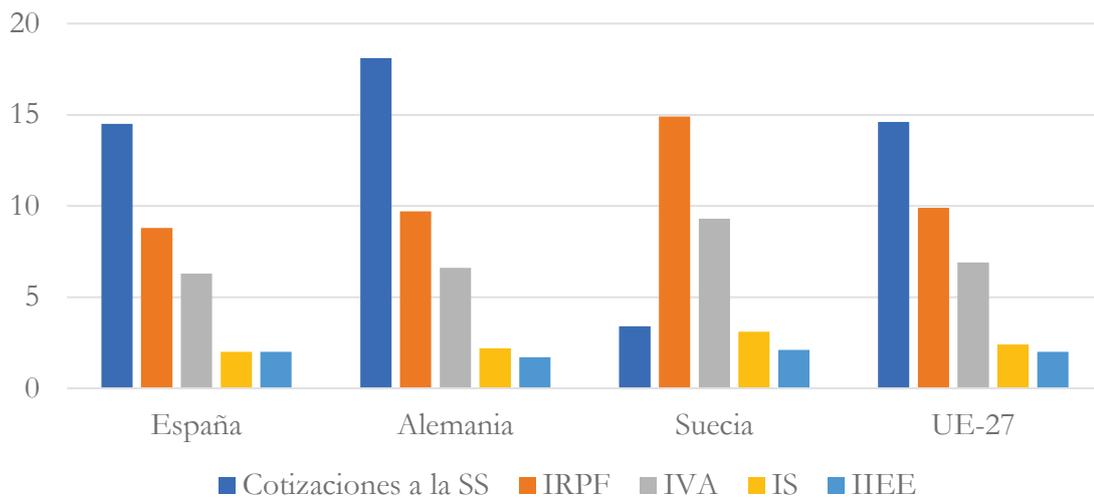
- Precios públicos
- Venta de bienes
- Rendimientos generados de su capital mobiliario e inmobiliario
- Venta de activos
- Ingresos por operaciones financieras

Lo que diferencia al sector público del sector privado, es que el sector público dispone de poder de coacción, es decir, el poder de exigir a los agentes privados el pago de tributos. Así, el sector público cuenta con tres importantes fuentes de financiación:

- Impuestos
- Tasas
- Contribuciones especiales

Fruto de los distintos modelos de Estado de Bienestar que vimos en el tema 4, hay diferencias en la forma que tienen de financiarse los sectores públicos de los distintos países europeos. Tal y como se aprecia en el gráfico 7.1, los países del modelo continental, así como los países del modelo mediterráneo se financian mayoritariamente a través de cotizaciones sociales. Sin embargo, los países del modelo nórdico, debido a la concepción universal de los bienes y servicios que prestan a sus ciudadanos, se financian en mayor medida con impuestos generales.

Gráfico 7.1: Peso de los principales impuestos sobre el PIB (2020)



Fuente: Eurostat

¿Cómo se pueden clasificar los ingresos públicos? Podemos establecer tres clasificaciones (Esteller et al., 2014):

Ingresos basados en el principio de autoridad o coacción

- **Impuestos.** Son ingresos de carácter coactivo que no implican una contraprestación directa por parte del sector público. No hay relación con las prestaciones públicas, ya que se suele destinar a financiar el conjunto del gasto público y, en especial, la provisión de bienes públicos puros que generan un beneficio colectivo e indivisible, y las actividades redistributivas.
- **Impuestos afectados.** Son impuestos cuya recaudación se destina a financiar una actividad concreta y específica que guarda alguna relación con la actividad gravada. Por ejemplo: las cotizaciones a la Seguridad Social.
- **Tasas.** Son ingresos de carácter coactivo que implican una contraprestación directa por parte del sector público. Las actividades financiadas presentan un beneficio individual y divisible, pero también un beneficio colectivo. Ahora bien,

no tienen por qué cubrir la totalidad del coste del servicio. Por ejemplo: las tasas de expedición del DNI.

- **Contribuciones especiales.** Son ingresos procedentes de un pago obligatorio a favor del sector público que responde al beneficio divisible que obtienen un grupo de individuos por la realización de una inversión pública que se capitaliza en un mayor valor de sus propiedades. La diferencia con la tasa es que ésta financia gastos corrientes, y las contribuciones especiales gastos de capital. Por ejemplo: la urbanización de una calle.
- **Recargo y multas.** Son ingresos de carácter coactivo derivados de las penalizaciones impuestas por infracciones realizadas por individuos o empresas.

Ingresos basados en el principio de mercado o voluntariedad

- **Precios públicos.** Son ingresos de carácter voluntario y contractual, que financian servicios o actividades de solicitud voluntaria por los administrados. Por ejemplo: la matrícula de la universidad.
- **Venta de bienes.** Son ingresos de carácter voluntario derivados de un contrato de compraventa entre un agente público y un agente privado.
- **Ingresos patrimoniales.** Son ingresos procedentes del rendimiento de los activos reales y financieros.
- **Venta de inversiones reales.** Son recursos que se obtienen de manera voluntaria por la venta de capital material o inmaterial.
- **Activos financieros.** Son ingresos procedentes del reintegro de préstamos concedidos a entidades públicas o al sector privado y de la venta de activos financieros. Por ejemplo: las privatizaciones.

- **Pasivos financieros.** Son ingresos procedentes del endeudamiento, ya sea mediante la emisión de deuda pública o mediante la obtención de créditos por parte del sector público.

Otros ingresos públicos

- **Transferencias corrientes.** Son ingresos que recogen fundamentalmente las aportaciones procedentes de otros niveles de gobierno, aunque también pueden proceder del sector privado (donaciones). Por ejemplo: las transferencias de la UE a través del Fondo Social Europeo (FSE), o el cupo vasco.
- **Transferencias de capital.** A diferencia de las corrientes, están destinadas exclusivamente a cubrir gastos de inversión. Por ejemplo: el Fondo de Cohesión de la UE.

De todos estos instrumentos, los impuestos son la principal fuente de financiación de los Estados modernos. Los elementos esenciales de un impuesto son:

1) SUJETO ACTIVO

Es el ente que tiene capacidad y competencia para exigir el cumplimiento de la obligación tributaria. En ningún caso el sujeto activo puede ser el sector privado, ni las empresas públicas, ya que deriva del principio de autoridad. En España, sólo el Estado, y por delegación, las CC.AA. y las corporaciones locales pueden ser sujeto activo.

2) SUJETO PASIVO

Es la persona física o jurídica que por ley está obligada al cumplimiento de la obligación tributaria a favor del sujeto activo.

3) HECHO IMPONIBLE

Es aquella circunstancia que, de acuerdo con la ley, origina la obligación de tributar. Es importante reseñar que hay operaciones no sujetas, es decir, operaciones que no generan hecho imponible, y operaciones exentas, es decir, operaciones que sí generan hecho imponible, pero que por determinados motivos no generan obligación tributaria. Ejemplos de operaciones exentas son las actividades sanitarias y educativas en el IVA.

4) BASE IMPONIBLE

Es la cuantificación económica del hecho imponible, que puede ser en unidades monetarias y en unidades físicas, como ocurre en el impuesto sobre hidrocarburos. Esta cuantificación se puede realizar a través de un ...

- Método directo: se determina la base a partir de los datos reales consignados en documentos, declaraciones o en la contabilidad del propio sujeto pasivo.
- Método objetivo o indiciario: se determina la base imponible mediante parámetros o índices representativos del hecho gravado. Por lo tanto, este método es menos costoso, pero no deja de ser una estimación. Por ejemplo, el impuesto de bienes inmuebles (IBI).

5) BASE LIQUIDABLE

Es la base imponible menos las minoraciones o reducciones establecidas en la ley. Por ejemplo, las aportaciones a un plan privado de pensiones en el IRPF.

6) TIPO DE GRAVAMEN

Es la cuantía o porcentaje que se aplica a la base liquidable para calcular la cuota íntegra. Ésta puede ser una cuantía fija o un porcentaje que, a su vez, puede ser fijo o progresivo.

7) CUOTA ÍNTEGRA

Es el resultado de aplicar el tipo impositivo a la base liquidable.

8) CUOTA LÍQUIDA

Es el resultado de aplicar a la cuota íntegra las deducciones que contempla la ley del impuesto como, por ejemplo, las donaciones a determinadas organizaciones en el IRPF. La cuota líquida representa la carga efectiva del gravamen que soporta el contribuyente.

9) CUOTA DIFERENCIAL

Es el resultado de restar a la cuota líquida las retenciones y los pagos a cuenta. Las retenciones se aplican para corregir el desfase temporal existente entre el momento en el que se produce el hecho imponible y el momento en que se liquida, y, además, como instrumento de control para evitar la evasión fiscal.

La cuota diferencial puede resultar negativa, positiva o cero, dependiendo de si las retenciones han sido mayores o no a la cuota líquida.

10) DEUDA TRIBUTARIA

Es la cantidad monetaria que se debe ingresar a la Administración Tributaria en el momento de la liquidación del impuesto, y es el resultado de sumarle a la cuota diferencial los intereses, los recargos y las multas.

Es importante saber diferenciar entre el tipo medio y el tipo marginal. El tipo medio es el tipo impositivo que afecta a la totalidad de la base liquidable y se define como el porcentaje que representa la cuota íntegra sobre dicha base. En cambio, el tipo marginal es el tipo impositivo legal que afecta a la última unidad de base liquidable y se define como la variación de la cuota íntegra respecto a la base liquidable. En España, al igual que ocurre en muchos países, el tipo impositivo del IRPF se clasifica por tramos, tal y como se puede apreciar en la tabla 7.1.

Tabla 7.1: El tipo impositivo del IRPF en España (2024)

Base liquidable	Tipo impositivo
De 0 a 12.450	19%
De 12.450 a 20.200	24%
De 20.200 a 35.200	30%
De 35.200 a 60.000	37%
De 60.000 a 300.000	45%
Más de 300.000	47%

Fuente: BBVA

Existen deducciones en la cuota íntegra que reducen la cuantía del impuesto a pagar por el contribuyente. Por ello, desde un punto de vista económico, los tipos impositivos más relevantes son los efectivos, es decir, los que se calculan a partir de la cuota líquida. Así, distinguimos entre ...

- Tipo medio efectivo: es la presión fiscal que realmente soporta el sujeto pasivo y se define como el porcentaje que representa el pago del impuesto respecto a la base imponible.
- Tipo marginal efectivo: mide el incremento de la cuota líquida derivado de un incremento unitario de la base imponible.

Los impuestos se pueden clasificar en función de los elementos que configuran su estructura.

Según el sujeto pasivo

- **Impuestos personales.** Son aquellos que se adaptan a la capacidad de pago personal del contribuyente, al tener en cuenta las circunstancias personales y específicas de los sujetos pasivos. Por ejemplo, el IRPF.

- **Impuestos reales.** Son aquellos que recaen sobre objetos o actividades sin tener en cuenta las circunstancias personales o específicas de los sujetos pasivos. Por ejemplo, el IVA.

Según la base imponible

- Impuestos que gravan la renta generada. Por ejemplo, el IRPF.
- Impuestos que gravan la renta acumulada (riqueza). Dentro de estos, encontramos ...
 - Impuestos que gravan la propiedad de la riqueza. Por ejemplo, el impuesto sobre el patrimonio.
 - Impuestos que gravan la transmisión de la riqueza. Por ejemplo, el impuesto de sucesiones.
- Impuestos que gravan la renta gastada (consumo). Aquí tenemos ...
 - Impuestos sobre el gasto personal. Es un impuesto que no existe en el sistema fiscal español, pero que sería una alternativa al IRPF.
 - Impuesto general sobre el consumo. Por ejemplo, el IVA.
 - Impuesto selectivo sobre el consumo. Por ejemplo, los impuestos especiales.

Según criterios recaudatorios o administrativos

- **Impuestos directos.** Son aquellos en los que existe una relación directa entre la Administración Tributaria y el contribuyente a la hora de recaudar los impuestos, y se caracterizan por gravar una manifestación directa de la capacidad de pago que no se puede trasladar a otros agentes económicos. Por ejemplo, el IRPF.
- **Impuestos indirectos.** Son aquellos en los que no existe relación directa entre el contribuyente y la Administración Tributaria ya que el sujeto pasivo es una

persona interpuesta, y gravan una manifestación indirecta de la capacidad de pago que es fácilmente trasladable a otros agentes económicos. Por ejemplo, el IVA.

Según el tipo impositivo

- Impuestos unitarios.
- Impuestos *ad valorem*. Por ejemplo, el IVA y el IRPF.

A modo de resumen, se puede consultar la tabla 7.2.

Tabla 7.2: Clasificación de los impuestos en el sistema fiscal español

Criterio	Tipo		Ejemplos
SUJETO PASIVO	PERSONALES		IRPF, I. Patrimonio
	REALES		IVA, ITPAJD, IIEE
BASE IMPONIBLE	RENTA GENERADA		IRPF, I. Sociedades
	RENTA ACUMULADA (RIQUEZA)	Propiedad	I. Patrimonio
		Transmisión	ITPAJD, I. Sucesiones y donaciones
	RENTA GASTADA (CONSUMO)	Gasto Personal	
		General	Monofásicos, plurifásicos (IVA)
Especiales		Alcohol. Hidrocarburos, tabaco	
RECAUDATORIO O ADMINISTRATIVO	DIRECTOS		IRPF, I. Patrimonio
	INDIRECTOS		IVA, ITPAJD, IIEE
TIPO IMPOSITIVO	UNITARIOS		
	AD VALOREM	PROGRESIVOS	IRPF, I. Patrimonio. I. Sucesiones y donaciones
		PROPORCIONALES	IVA, I. Sociedades
		REGRESIVOS	

Fuente: Esteller et al. (2014)

Es necesario valorar la bondad de los sistemas impositivos a través del cumplimiento o no de una serie de propiedades o principios que se consideran deseables. Ahora bien, ¿cuál ha de ser el diseño de un sistema fiscal óptimo? A continuación, vamos a mostrar cuáles son los principios impositivos que debería cumplir un sistema fiscal, sabiendo que éstos pueden variar en el tiempo.

- **Principio de equidad**

La carga impositiva ha de repartirse de manera justa entre los ciudadanos.

- **Principio de suficiencia impositiva.**

Todo sistema fiscal tiene como misión recaudar los recursos suficientes para cubrir los gastos públicos. Por ello se precisan figuras impositivas con elevado potencial recaudatorio, es decir, impuestos con bases imponibles muy amplias, tipos impositivos relativamente elevados y muy pocas deducciones o bonificaciones. Esta suficiencia puede ser ...

- Estática: capacidad recaudatoria en un momento determinado del tiempo para cubrir puntualmente el gasto público.
- Dinámica: capacidad recaudatoria a lo largo del tiempo para cubrir la evolución del gasto público.

- **Principio de eficiencia impositiva**

Los impuestos han diseñarse de manera que interfieran lo mínimo posible en las decisiones de los agentes económicos, es decir, los impuestos deben ser neutrales. Se dice que un impuesto es neutral cuando el individuo no puede hacer nada para alterar su obligación tributaria, es decir, no puede modificar la carga tributaria modificando su comportamiento. No hay ejemplos de impuestos neutrales.

La modificación del comportamiento como consecuencia de la alteración de los precios puede generar un coste en términos de bienestar. Es lo que se conoce exceso de gravamen.

- **Principio de flexibilidad**

Los sistemas impositivos se deben adaptar a las variaciones coyunturales del ciclo económico, con el fin de que el sector público pueda llevar a cabo su función estabilizadora también vía impositiva. Por ello, la evolución de los impuestos debe ser procíclica. Esta flexibilidad puede ser ...

- Activa: permite la posibilidad de adoptar de manera discrecional políticas anticíclicas.
- Pasiva: amortigua automáticamente las fluctuaciones coyunturales. Ejemplo de estabilizador automático es el IRPF.

- **Principio de sencillez administrativa**

Se deben minimizar los costes de administración y de cumplimiento vinculados a la recaudación de los impuestos. Estos costes pueden ser ...

- Directos: es el gasto en el que incurre la Administración Tributaria a la hora de recaudar los impuestos.
- Indirectos: son los costes adicionales al pago de la cuota tributaria a los que tienen que hacer frente los contribuyentes durante todo el proceso de cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Hay que considerar los dos tipos de costes porque un sistema fiscal puede tener bajos costes administrativos por haber trasladado toda la gestión a los contribuyentes. En este sentido, el IRPF es un impuesto muy complejo y, por tanto, muy costoso.

- **Principio de perceptibilidad impositiva**

Los impuestos deben diseñarse de manera que los contribuyentes conozcan la carga impositiva que soportan. Ello garantiza la responsabilidad de los gobernantes ante los ciudadanos y permite reducir la “ilusión fiscal”. Se cumple en los impuestos directos.

Una vez analizados todos estos principios impositivos, constatamos que es imposible cumplir todos y cada uno de ellos, con lo que hay que buscar el equilibrio.

Al igual que hicimos en el tema 4 al analizar el gasto público, a continuación, se debe realizar un análisis sobre los efectos que tienen los impuestos sobre la equidad y la eficiencia. Empezando por la equidad, la creciente desigualdad en la distribución de la renta hace que sea necesario basar los impuestos en la capacidad económica o de pago, es decir, que quien más renta tenga más pague. Este principio tiene su base en la filosofía utilitarista, la cual

sostiene que cada individuo debería sufrir la misma pérdida de utilidad a raíz del pago de los impuestos, es decir, realizar el mismo sacrificio. ¿Cómo valoramos este sacrificio? ¿En proporción al nivel inicial o términos marginales? Si suponemos que la utilidad marginal es decreciente, han de pagar más en valor absoluto aquellos que más capacidad económica tienen. Ahora bien, ¿cómo caracterizamos la utilidad? La utilidad de un individuo depende de su consumo de bienes materiales, pero también inmateriales como el ocio. Por ello, se debe definir la capacidad de pago como la capacidad de consumir bienes materiales, y no el consumo que efectivamente cada individuo realiza. Así pues, se debe estimar la habilidad del individuo para obtener renta, es decir, la renta potencial, Esto se puede hacer a través de la productividad laboral del individuo, medido por el salario por hora. De esta forma, la renta potencial sería igual a la productividad laboral por el número de horas de una jornada a tiempo completo.

Sin embargo, esta renta potencial no es directamente observable, con lo que hay que utilizar proxies de la capacidad económica. Y las variables más utilizadas son la renta, el consumo y la riqueza. De éstas, las dos primeras, es decir, la renta y el consumo se consideran la mejor aproximación de la capacidad económica. De hecho, gravar la renta o el consumo anualmente es exactamente lo mismo, ya que, si bien es cierto que una parte de la renta no se consume, sino que se ahorra, este ahorro acabará transformándose en consumo futuro. ¿Por qué se grava tanto la renta como el consumo? Las razones son diversas:

- Cuando se grava la renta también se gravan los rendimientos del ahorro, con lo que se genera una distorsión entre consumo presente y consumo futuro. En este caso el IVA sería preferible al IRPF.
- Ciertos rendimientos tienen más facilidades para escapar del gravamen que otros, como es el caso de determinados activos financieros. Como esos rendimientos terminan transformándose en consumo, el IVA es complementario al IRPF.
- La renta fluctúa más que el consumo. Si una persona sufre un shock negativo y su renta disminuye, compensará esa reducción consumiendo a partir de sus ahorros. De esta forma, el consumo sería mejor proxy de la capacidad económica.

Por su parte, la riqueza no es exactamente una variable proxy complementaria a la renta. Sin embargo, la mera posesión de riqueza genera utilidad, ya que proporciona seguridad

económica o prestigio social. Ahora bien, lo complicado es cómo medir la utilidad que genera la riqueza.

Tal y como hemos comentado anteriormente, basar los impuestos en la capacidad económica o de pago tiene como objetivo reducir la desigualdad. En este sentido debemos distinguir entre **equidad horizontal**, es decir, que, a igual capacidad económica, dos individuos deberían pagar lo mismo, aunque teniendo en cuenta las circunstancias personales de cada uno, y **equidad vertical**, es decir, la idea antes expresada de que quien más capacidad económica tenga más pague. Para conseguir la equidad vertical, existen varias teorías:

- Teoría del sacrificio igual: los impuestos deben implicar la misma pérdida de utilidad en valor absoluto para todos los individuos, es decir, los individuos con más renta deben pagar más para acabar realizando el mismo sacrificio absoluto.
- Teoría del sacrificio proporcional: la pérdida de utilidad ha de ser en la misma proporción al nivel de utilidad inicial, o lo que es lo mismo, los individuos con más renta deben pagar más para acabar realizando el mismo sacrificio relativo.
- Teoría del sacrificio marginal: la pérdida de utilidad marginal ha de ser igual, con lo que la utilidad marginal después de pagar impuestos debe ser idéntica y, por tanto, su renta disponible. Es la idea del igualitarismo.

Para que la redistribución sea efectiva, los impuestos deben ser progresivos. La progresividad impositiva se mide a través de la progresividad del tipo medio.

$$\text{Progresividad del tipo medio} = \frac{dtme}{dy} \quad (7.1)$$

- Así, decimos que el impuesto es progresivo si $\frac{dtme}{dy} > 0$, es decir, si al aumentar la renta también crece el tipo medio del impuesto y, por tanto, el tipo marginal es mayor que el tipo medio.

- Por otro lado, decimos que el impuesto es proporcional si $\frac{dtme}{dY} = 0$, es decir, si el tipo medio del impuesto es el mismo para todos los niveles de renta y, por tanto, el tipo marginal es igual al tipo medio.
- Finalmente, decimos que el impuesto es regresivo si $\frac{dtme}{dY} < 0$, es decir, si al aumentar la renta decrece el tipo medio del impuesto y, por tanto, el tipo marginal es menor que el tipo medio.

¿De qué depende la progresividad impositiva? La progresividad depende de varios factores:

- Tipo impositivo. Tal y como acabamos de ver, el tipo impositivo generará progresividad si estamos ante una tarifa en la que el tipo marginal crece con la renta.
- Reducciones universales de la base imponible. Al ser universales, su importe es independiente de la renta y, por tanto, tienen un impacto mucho mayor sobre los individuos con menor renta.

Sin embargo, la interacción de ambos puede generar regresividad, ya que las reducciones universales en la base producen un ahorro que crece conforme lo hace la renta debido a la propia progresividad del tipo impositivo.

Si además de los elementos legales, tenemos en cuenta el comportamiento de los individuos, nos encontramos ante la progresividad real, que depende no sólo de estos factores sino también de otros:

- Bonificaciones específicas por aplicación de renta como, por ejemplo, la adquisición de vivienda habitual o la aportación a planes de pensiones. Estas bonificaciones introducen elementos de regresividad, ya que son las rentas más altas las que se beneficiarán más de estas deducciones. Sin embargo, hay que tener claro que el objetivo de estas bonificaciones no es la equidad. Aun así, se suelen establecer límites absolutos en el importe de tales bonificaciones, para mitigar su regresividad.

- Composición de la renta. Gravar menos el capital en relación con el factor trabajo es más eficiente pero menos equitativo.
- Evasión o elusión fiscal. Si los individuos con más renta son los que pueden diseñar estrategias para, dentro de la legalidad, pagar menos impuestos (elusión) o, simplemente, tienen más capacidad para aceptar el riesgo de evadir impuestos, estos factores añaden regresividad al sistema impositivo.
- Incidencia impositiva. El que determina quién acaba pagando el impuesto no es el legislador sino el mercado. Por ello, un análisis de incidencia ofrece respuesta a si el objetivo del legislador se ve afectado por *la ley del mercado*, y si es así, en qué medida.

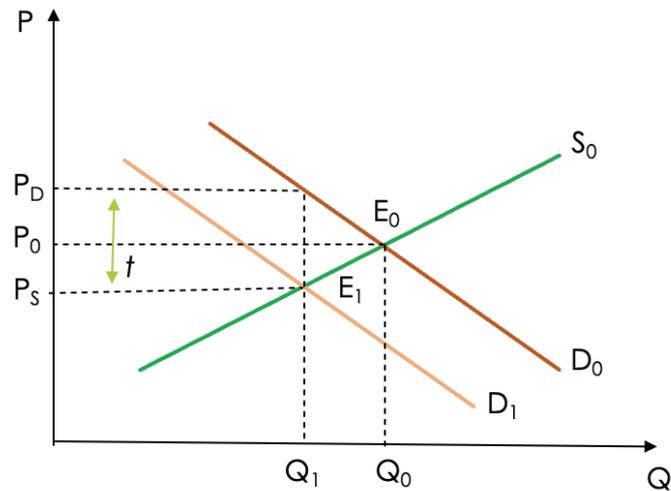
Profundizando en el estudio de la incidencia impositiva, el objetivo principal de este tipo de análisis es evaluar quién, en última instancia, es el sujeto que acaba pagando los impuestos. Así, debemos distinguir el **sujeto pasivo legal** del sujeto pasivo económico. El primero es el sujeto obligado por ley al pago del impuesto, y la **incidencia legal** recoge precisamente sobre quién recae legalmente el pago del impuesto. Por lo tanto, la incidencia legal ignora cómo reaccionan los mercados a los impuestos. En cambio, el **sujeto pasivo económico** es el sujeto que al final paga el impuesto, y la **incidencia económica** refleja el cambio en la distribución de la renta de los individuos a consecuencia del impuesto. Ello es fruto de la acción de los mercados. La diferencia cuantitativa entre la incidencia legal y la incidencia económica es lo que se conoce como **traslación de la carga impositiva**.

La incidencia impositiva depende crucialmente de las elasticidades de la oferta y la demanda, y, por tanto, de cómo los impuestos afectan a los precios. Así, si los precios no cambian ante la introducción de un impuesto, la incidencia legal y la económica coinciden, con lo que la traslación de la carga tributaria es nula. Para entenderlo mejor, en primer lugar, vamos a analizar la incidencia impositiva desde una perspectiva de equilibrio parcial, suponiendo que los mercados funcionan en competencia perfecta.

Análisis de un impuesto unitario al consumo

Supongamos que se introduce un impuesto de t euros por litro de gasolina consumida. Aunque el impuesto recae legalmente sobre la demanda, al final el impuesto afecta a ambos.

Gráfico 7.2: Impuesto unitario al consumo



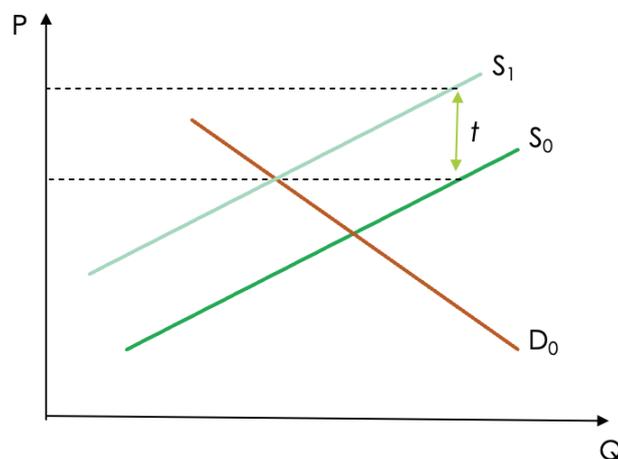
Si observamos el gráfico 7.2, al introducir el impuesto al consumo, aumenta el precio que pagan los consumidores (el precio pasa de P_0 a P_D) y se reduce el precio que reciben los productores (el precio pasa de P_0 a P_S). Por lo tanto, el precio que pagan los consumidores (P_D) ya no coincide con el precio que reciben los productores (P_S), y a esa diferencia entre P_D y P_S se le denomina **cuña impositiva** o **fiscal** (t). Por lo tanto, el sujeto pasivo legal no necesariamente coincide con el sujeto pasivo económico.

La recaudación que obtiene el sector público es $t \times Q_1$, siendo $\frac{(P_0 - P_S)}{t}$ la proporción del impuesto soportada por el productor, y $\frac{(P_D - P_0)}{t}$ la proporción del impuesto soportada por el consumidor.

Análisis de un impuesto unitario a la producción

Supongamos ahora que el impuesto recae sobre la producción. El resultado es el mismo, es decir, la introducción de un impuesto sobre la producción hace aumentar el precio que pagan los consumidores y reducen el

Gráfico 7.3: Impuesto unitario a la producción

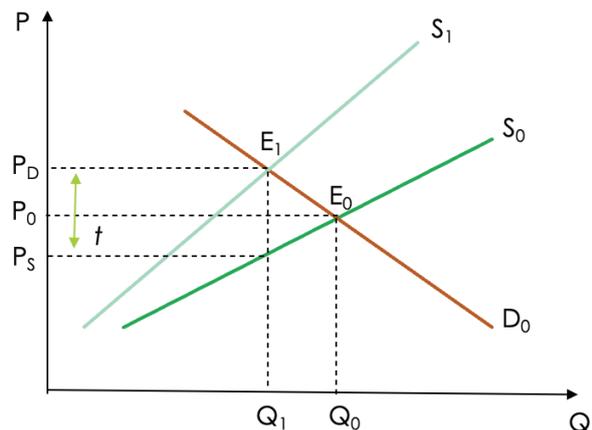


precio que reciben los productores, con lo que la determinación de a quiénes, y en qué magnitud, afecta el impuesto es independiente de si este se aplica legalmente sobre los consumidores o sobre los productores. Lo relevante es la cuantía del impuesto y, por tanto, la diferencia entre el precio pagado por consumidores y recibido por los productores, es decir, la cuña impositiva o fiscal.

El que sean los consumidores o los productores los más perjudicados por la introducción de un impuesto depende de las elasticidades de las curvas de oferta y demanda. Así, cuánto más inelásticas sean las curvas de oferta (demanda), mayor será la parte del impuesto que se deberá soportar.

Análisis de un impuesto ad valorem sobre la producción

Gráfico 7.4: Impuesto ad valorem sobre la producción



Supongamos que el impuesto ad valorem recae sobre la producción. La única diferencia con respecto al impuesto unitario es que las pendientes de las curvas se modifican, ya que cualitativamente los resultados se mantienen. Por lo tanto, la incidencia depende de las elasticidades y no de sobre quién recae legalmente el impuesto.

Para analizar los efectos de los impuestos sobre la distribución de la renta de los individuos, se ha de diferenciar el impacto distributivo de la carga fiscal que soportan los consumidores de la parte de la carga fiscal que soportan los productores. De esta forma, Si el impuesto recae sobre los consumidores, los efectos dependerán de la elasticidad renta de la demanda del bien gravado:

- Si el impuesto recae sobre bienes de lujo (elasticidad renta mayor que 1), decimos que el impuesto es progresivo.

- Si el impuesto recae sobre bienes de primera necesidad (elasticidad renta menor que 1), decimos que el impuesto es regresivo.
- Si el impuesto recae sobre bienes normales (elasticidad renta igual a 1), decimos que el impuesto es proporcional.

Si, en cambio, el impuesto recae sobre los productores, los individuos se verán afectados a través de las retribuciones de los factores:

- Si el impuesto recae sobre el trabajo, dado que, en general, las rentas provenientes de los salarios disminuyen su importancia en la renta total a medida que crece la renta, decimos que el impuesto es regresivo.
- Si el impuesto recae sobre los propietarios del capital, por el mismo motivo decimos que el impuesto es progresivo.

Al igual que sucede en los impuestos sobre bienes, a la hora de determinar la incidencia de un impuesto sobre el factor trabajo es irrelevante si el impuesto recae legalmente sobre la oferta o sobre la demanda de trabajo.

En segundo lugar, hay que analizar la incidencia impositiva desde una perspectiva de equilibrio general, es decir, teniendo en cuenta la interrelación de los mercados. Veámoslo con un ejemplo. Supongamos una pequeña ciudad que está rodeada por un importante número de ciudades similares, y el ayuntamiento va a anunciar un impuesto de un euro sobre todos los cortes de pelo que se realicen en dicha ciudad. Lo primero que tenemos que determinar es cómo es la elasticidad de demanda de cortes de pelo. Para simplificar, vamos a suponer que es perfectamente elástica. Por lo tanto, el impuesto va a recaer totalmente sobre las peluquerías, es decir, sobre todos los factores de producción de las peluquerías. Pero ¿cómo se reparte la carga entre el trabajo y el capital, es decir, sobre los propietarios de locales, butacas, secadores, tijeras, etc.? Para determinar la distribución del impuesto por factores productivos se debe realizar un análisis de equilibrio general. Para ello, necesitamos conocer las elasticidades de las ofertas del factor trabajo y del factor capital, ya que en ambos mercados el impuesto genera una caída en la demanda debida a la reducción de la demanda de cortes de pelo. En este sentido, es fácil suponer que la oferta de trabajo es muy elástica, con lo que el efecto sería muy leve o nulo en los salarios. Por lo tanto, los trabajadores

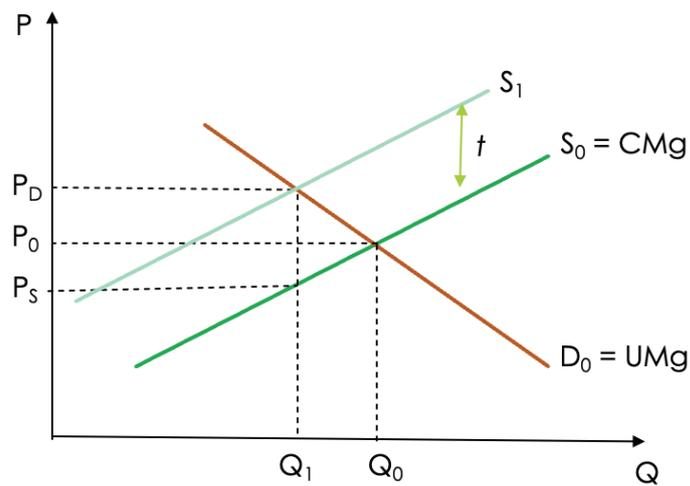
soportarán una pequeña parte, o nada, de la carga del impuesto. En cambio, es fácil suponer que la oferta de capital es muy inelástica, por lo que, en el corto plazo, el impuesto sobre los cortes de pelo será soportado mayoritariamente por los propietarios de capital. Y en el largo plazo, ¿quién soporta la carga del impuesto? A largo plazo, el supuesto de oferta de capital muy inelástica pierde validez, ya que los inversores pueden deshacerse de sus activos e invertir en otros sectores. Por lo tanto, aquel factor que presente una oferta más inelástica a largo plazo será el que soporte la carga del impuesto a largo plazo. En este sentido, los propietarios de locales son los que presentan una oferta más inelástica a largo plazo.

Una vez estudiados los efectos de los impuestos sobre la equidad y los análisis de incidencia, hay que ver cómo afectan los impuestos a la eficiencia. Tal y como hemos visto anteriormente, los impuestos basados en la capacidad de pago generan ineficiencias en la economía, ya que un impuesto sobre un bien genera una cuña fiscal al diferir el precio relevante para el productor (precio antes de impuestos) del precio relevante para el consumidor (precio después de impuestos).

Lo que nos planteamos en esta parte del tema es si el impuesto reduce el bienestar de la sociedad, ya que si bien, el impuesto hace que consumidores y/o productores modifiquen su comportamiento generando así ineficiencia y pérdida de bienestar, también es cierto que los impuestos se utilizan para financiar escuelas, hospitales, etc., que hacen aumentar el bienestar de la sociedad. El resultado final es una pérdida neta de bienestar, ya que la recaudación va a ser menor que la pérdida de bienestar que causa el impuesto. A esta pérdida neta de bienestar se le denomina **exceso de gravamen**. Para ver como se calcula el exceso de gravamen de un impuesto, supongamos que el gobierno establece un impuesto específico unitario a la producción de zapatos.

Tal y como se aprecia en el gráfico 7.5, aumenta el precio pagado por los consumidores, mientras que disminuye el precio recibido por el productor, y se reduce la producción del bien. Gráficamente, se constata que la recaudación ($t * Q_t$) es inferior a la que resultaría de aplicar el tipo impositivo a la cantidad que se producía antes del impuesto, con lo que se demuestra que mayores tipos impositivos reducen el tamaño de las bases imponibles.

Gráfico 7.5: El exceso de gravamen (equilibrio inicial)

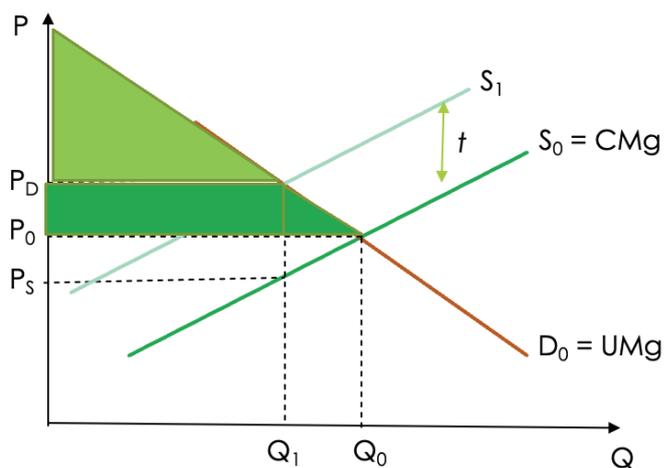


El impuesto genera una cuña fiscal, ya que $P_D > P_S$, con lo que ...

$$UMg = P_D > P_0 > P_S = CMg \Rightarrow UMg > CMg \quad (7.2)$$

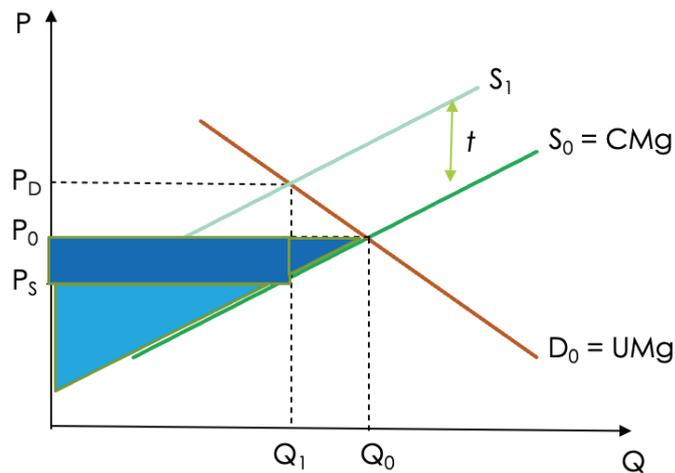
En este mercado se genera una subprovisión de zapatos, es decir, se producen menos zapatos de lo que sería deseable o socialmente óptimo. Desde el punto de vista de los excedentes, la introducción del impuesto hace reducir los excedentes del consumidor (gráfico 7.6) y del productor (gráfico 7.7).

Gráfico 7.6: Exceso de gravamen (reducción del excedente del consumidor)



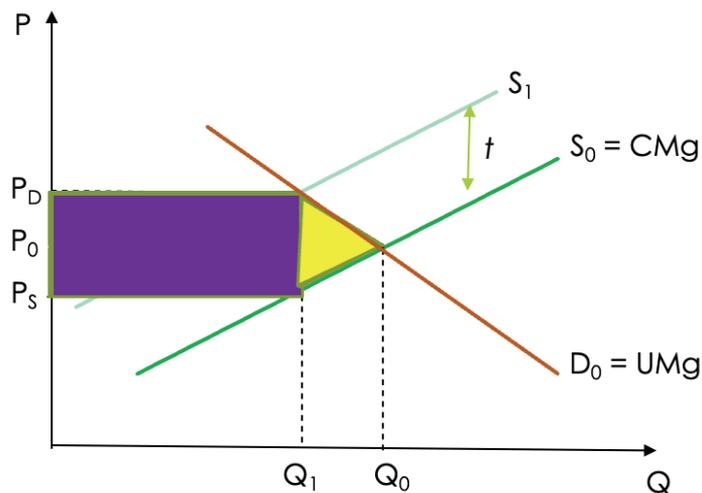
El área verde claro mide el nuevo excedente del consumidor, y la pérdida de excedente está representado por el área verde oscuro.

Gráfico 7.7: Exceso de gravamen (reducción del excedente del productor)



En este caso, el área celeste mide el nuevo excedente del productor, y la pérdida de excedente está representado por el área azul oscuro.

Gráfico 7.8: Exceso de gravamen



La pérdida de bienestar que genera el impuesto no es la suma de las reducciones de los excedentes, ya que el impuesto genera recaudación ($t * Q_1$), área morada, que servirá para financiar las políticas públicas. El exceso de gravamen de impuesto es el área amarilla. Esta área es lo que se denomina triángulo de Harberger y se calcula ...

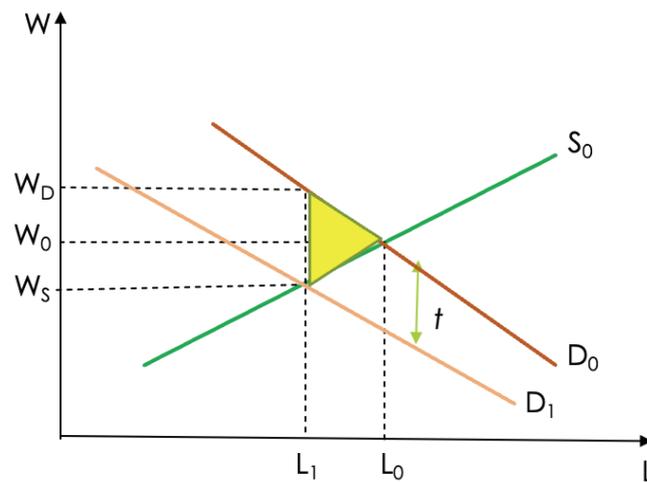
$$\text{Triángulo de Harberger} = \frac{(Q_0 - Q_1) \times t}{2} \quad (7.3)$$

El exceso de gravamen será mayor cuanto mayor sea la reducción en la cantidad causada por el impuesto, con lo que depende de las elasticidades.

Ante la presencia de fallos de mercado, la introducción de un impuesto puede reducir las ineficiencias. Esto es lo que defiende la teoría del Second Best (Lipsey y Lancaster, 1956). Según esta teoría si la asignación del mercado es ineficiente (por la presencia de externalidades), la introducción de una fuente adicional de ineficiencia (el impuesto) puede mejorar el bienestar de la economía.

Según datos de la OCDE (2022), los impuestos sobre le trabajo (IRPF y contribuciones a la Seguridad Social) representan casi un 40% del total del coste laboral en España. Esta es la cuña fiscal de estos impuestos. Vamos, por tanto, a analizar si estos impuestos son eficientes. Así, supongamos que el gobierno introduce cotizaciones a la Seguridad Social a cargo del empresario en el mercado laboral.

Gráfico 7.9: El exceso de gravamen de un impuesto sobre las rentas laborales



El impuesto introduce una cuña fiscal al incrementar el coste laboral para las empresas y reducir el salario neto percibido por los trabajadores. Observamos que el impuesto no es eficiente, ya que se genera un exceso de gravamen representado por el área amarilla. Y su cálculo es igual al que hemos visto anteriormente:

$$\text{Exceso de gravamen} = \frac{(L_0 - L_1) \times t}{2} \quad (7.4)$$

La fiscalidad sobre el trabajo provoca cambios en los comportamientos de los agentes económicos afectados:

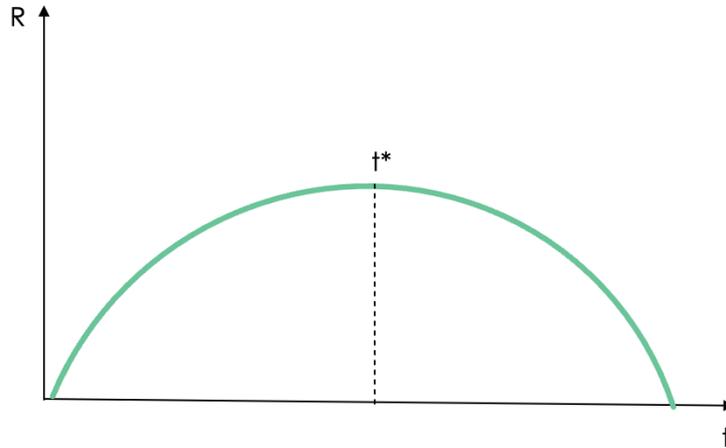
- Reducción de la oferta de trabajo a favor de usos alternativos del tiempo. Los estudios empíricos muestran que la oferta de trabajo es bastante inelástica. Se estima que una reducción del 10% del salario neto genera una reducción de la oferta de trabajo de un 1%. En este caso, hablamos de cambio de comportamiento.
- Individuos muy móviles y con cierto poder de negociación pueden abandonar un país. Asimismo, los pequeños empresarios pueden transformar las rentas del trabajo en rentas del capital para disfrutar de una menor presión fiscal. En estos casos, hablamos de elusión fiscal.
- Puede aumentar el tamaño de la economía sumergida. Hay sectores más sensibles a este tipo de prácticas, como por ejemplo la restauración, la hostelería o el servicio doméstico. En este caso, hablamos de evasión o fraude fiscal.

Antes se ha mencionado que un aumento de los tipos impositivos hace disminuir el tamaño de las bases imponibles. Por lo tanto, si se reducen los tipos impositivos ¿aumentará la recaudación? Esto es lo que sostiene la curva de Laffer (Wanniski, 1978). Esta curva debe su nombre al economista norteamericano Arthur Laffer (1940 -), profesor de Economía en la Universidad de Chicago. En plena crisis del petróleo, en 1974, este profesor explicó que para aumentar la recaudación impositiva se debían reducir los tipos impositivos, tal y como muestra el gráfico 7.10. La idea es que, alcanzado un determinado tipo impositivo (t^*) si se reducen los tipos, ello hará que se acelere el crecimiento económico, con lo que aumentará el consumo, la demanda y, en general, la actividad económica, incrementándose la recaudación impositiva.

La curva de Laffer pasó a formar parte del ideario político del partido republicano de los EE.UU. Así, durante la presidencia de Ronald Reagan (1980 – 1988), se redujo el tipo marginal máximo desde el 50% al 28%. Esta política se tradujo en un aumento del déficit y en recesión económica. Las pérdidas de ingresos fiscales supusieron el 2,9% del PIB entre 1981 y 1985. Posteriormente, entre 2008 y 2016, George W. Bush, tras heredar un superávit

presupuestario del gobierno anterior de Bill Clinton, decidió reducir los impuestos (fundamentalmente a las rentas más altas), y eso hizo transformar el superávit en déficit.

Gráfico 7.10: La curva de Laffer



Sin embargo, nadie duda de que, a partir de un determinado nivel de presión fiscal, incrementar el tipo impositivo reduce la recaudación. El debate se centra en identificar a partir de qué nivel impositivo sucedería esto. De hecho, hay economistas como Piketty y Sáez (2013), quienes sugieren que para el 1% de la población más rica, el t^* es relativamente elevado, con lo que aumentar los tipos impositivos máximos incrementaría y no reduciría la recaudación obtenida.

¿Es posible gravar el capital en una economía globalizada? Hay que tener claro que las decisiones de localización de las empresas multinacionales están motivadas por la búsqueda de la maximización de beneficios. Supongamos dos países en donde la productividad marginal del capital está igualada. Si consideramos el impuesto sobre sociedades como un impuesto sobre el capital, la productividad después de impuestos también tendría que ser igual.

$$PMgK_1 - t_1 = PMgK_2 - t_2 \quad (7.5)$$

En esta situación, si el país 1 decide aumentar el impuesto, algunas empresas se irán del país, con lo que se reducirá el capital. Por la ley de los rendimientos decrecientes, conforme se reduce el capital, aumenta la productividad marginal del capital del país 1 hasta que se vuelve alcanzar un nuevo equilibrio. Por tanto, el coste de aumentar la presión fiscal en el impuesto de sociedades es la pérdida de empresas multinacionales, con su respectivo impacto sobre la recaudación y sobre las oportunidades laborales de la población.

La pregunta es si existen impuestos que sean eficientes. Probablemente, un impuesto de cuantía fija como, por ejemplo, un impuesto per cápita de 10.000 euros sería un impuesto neutral, ya que no se puede alterar la carga del impuesto modificando el comportamiento. Por lo tanto, un impuesto de estas características es un impuesto eficiente, aunque no es equitativo, ya que serían los individuos de rentas bajas los más perjudicados. En cualquier caso, el sistema fiscal se debe diseñar con el objetivo de minimizar las ineficiencias introducidas por el propio sistema fiscal. Para ello, cuanto menor sea el ajuste en cantidad producido por el impuesto, más eficiente será dicho impuesto. Y esto precisamente es lo que sostiene la **regla de Ramsey**, es decir, es deseable fijar impuestos específicos mayores a aquellos bienes cuya demanda (u oferta) sea más inelástica.

Como la oferta de trabajo es poco elástica, impuestos como el IRPF o las cotizaciones a la Seguridad Social generan excesos de gravamen modestos en cuanto a su cuantía. Ahora bien, la progresividad del IRPF está limitada por la movilidad geográfica de los trabajadores que ganan rentas más elevadas. Lo mismo ocurre con el impuesto de sociedades, cuyos tipos también están limitados por la movilidad geográfica. Ello hace necesaria la armonización fiscal. Si comparamos el IVA y el IRPF, el impuesto sobre el valor añadido es más eficiente ya que ambos distorsionan el mercado de trabajo, pero solo el IRPF distorsiona las decisiones de ahorro de las familias, debido a que en España y otros países hay un trato favorable a las rentas de capital. Finalmente hay que señalar que el IVA presenta otra ventaja, y es que, a pesar de no estar armonizado, no distorsiona la localización de la actividad económica a nivel internacional.

2. CUESTIONES

- 1) **Las tasas universitarias se encuadran dentro de los ingresos del sector público basados en el principio de autoridad o coacción. ¿Verdadero o falso? Razone su respuesta.**

- 2) **La cuña fiscal mide ...**
 - a. La ineficiencia del impuesto.
 - b. La progresividad del impuesto.
 - c. La diferencia entre el precio pagado por el consumidor y el precio recibido por el productor.
 - d. Ninguna es correcta.

- 3) **La cuota diferencial puede resultar negativa. ¿Verdadero o falso? Razone su respuesta.**

- 4) **El IVA ...**
 - a. Es un impuesto indirecto.
 - b. Es un impuesto personal.
 - c. Es un impuesto progresivo.
 - d. Todas son correctas.

- 5) **Un impuesto neutral es aquel que es equitativo. ¿Verdadero o falso? Razone su respuesta.**

- 6) **La cuota líquida ...**
 - a. Es el resultado de restar a la base imponible las minoraciones o reducciones establecidas en la ley.
 - b. Es el resultado de aplicar el tipo impositivo a la base liquidable.
 - c. Es el resultado de aplicar a la cuota íntegra las deducciones que contempla la ley del impuesto.
 - d. Es el resultado de restar a la cuota íntegra las retenciones y los pagos a cuenta.

- 7) Los impuestos directos sirven para reducir la ilusión fiscal. ¿Verdadero o falso? Razone su respuesta.
- 8) Según el sujeto pasivo distinguimos entre ...
- Impuestos directos e impuestos indirectos.
 - Impuestos personales e impuestos reales.
 - Impuestos directos e impuestos personales.
 - Impuestos indirectos e impuestos reales.
- 9) Un impuesto es progresivo si el tipo marginal es menor que el tipo medio. ¿Verdadero o falso? Razone su respuesta.
- 10) Señale la afirmación correcta ...
- La regla de Ramsey dice que es deseable fijar impuestos específicos mayores a aquellos bienes cuya demanda (u oferta) sea más elástica.
 - La curva de Laffer establece que, alcanzado un determinado nivel, si se reducen los tipos impositivos aumenta la recaudación.
 - El triángulo de Harberger es la medida de incidencia económica de un impuesto.
 - Todas son correctas.

3. EJERCICIOS

1) Supongamos dos individuos. El individuo A tiene una renta de 500.000 € y el individuo B tiene una renta de 50.000 €. Por lo tanto, si medimos la desigualdad como la ratio de la renta de ambos, el índice de desigualdad antes de impuestos es igual a 10. Si el individuo A paga una cuota tributaria de 5.000 € y el individuo B 250 € ...

- a. Halle el tipo impositivo que soporta cada uno de los individuos.
- b. ¿Es progresivo el impuesto?
- c. Halle el índice de desigualdad después de impuestos.

2) Supongamos un individuo que tiene una base liquidable de 56.000 euros. Si los tipos impositivos del IRPF en España son los que aparecen en la tabla, halle:

Base liquidable	Tipo impositivo
De 0 a 12.450	19%
De 12.450 a 20.200	24%
De 20.200 a 35.200	30%
De 35.200 a 60.000	37%
Más de 60.000	45%

- a. Cuánto tributa este individuo.
- b. El tipo marginal al que está sometida la renta de este individuo.
- c. El tipo medio que paga este individuo.

3) Suponga que la demanda de viajes en avión viene dada por la expresión $X_D = 15.000 - 5P_X$, y la oferta $X_S = 10P_X$. Si el gobierno decide establecer un impuesto de 150 euros por viaje en avión ofrecido, calcule el exceso de gravamen.

4. OTRAS ACTIVIDADES

- 1) Busque en la OCDE el último dato de la cuña fiscal de los impuestos sobre la renta laboral en España y compare con otros países.

- 2) Comente el siguiente artículo “*¿Es progresivo o regresivo bajar el IVA a la electricidad?*” (El Confidencial, 22/06/2021).
https://www.elconfidencial.com/economia/2021-06-22/bajada-iva-electricidad-progresivo-redistribucion-renta_3144492/

- 3) Busque en Eurostat los datos de los últimos 20 años de renta per cápita y recaudación por el impuesto sobre la renta en España, y compruebe la progresividad de este impuesto.

- 4) Comente el siguiente artículo “*¿Hay competencia fiscal entre CC.AA.?*” (Expansión, 30/07/2019).
<https://www.expansion.com/blogs/defuerosyhuevos/2019/07/30/hay-competencia-fiscal-entre-ccaa.html>

CONCEPTOS CLAVE

BIEN ARTIFICIALMENTE ESCASO: Es aquel bien en donde no existe rivalidad en el consumo, pero sí es excluyente.

BIENES EXCLUYENTES o NO EXCLUYENTES: Cuando un bien es no excluyente significa que nadie puede ser excluido de su disfrute.

BIEN PREFERENTE, SOCIAL o de MÉRITO: Son aquellos bienes que satisfacen las necesidades individuales de un individuo, pero también satisfacen las de la sociedad. Por ello, este tipo de bienes suelen ser provistos por parte del sector público.

BIEN PÚBLICO PURO: Es aquel bien que no es excluyente ni rival en el consumo.

BIENES RIVALES o NO RIVALES EN EL CONSUMO: Por rivalidad en el consumo entendemos que la misma unidad de un bien no puede ser consumida por más de una persona al mismo tiempo.

CAPACIDAD o NECESIDAD DE ENDEUDAMIENTO: Representa el importe por el que el sector público ha de endeudarse para atender todas sus operaciones. Resulta especialmente valioso en períodos en los que el sector público presta cantidades importantes a otros sectores, o bien cuando recupera cantidades anteriormente prestadas. Se calcula restando a las variaciones de activos financieros el saldo no financiero.

CAPACIDAD o NECESIDAD DE FINANCIACIÓN: Éste es el saldo que comúnmente conocemos como superávit o déficit público, y se calcula restando a los recursos no financieros (recursos corrientes y recursos de capital) los empleos no financieros (empleos corrientes y empleos de capital). Por tanto, es el saldo no financiero de las cuentas del sector público.

COPAGO SANITARIO: Consiste en hacer pagar al usuario un determinado porcentaje del coste de la asistencia sanitaria.

CRITERIO MAXIMIN: Este criterio supone maximizar la renta en la parte inferior de la escala, con lo que permite la desigualdad en la renta en la medida en que contribuya a un nivel más elevado de renta en la parte más baja de la escala.

CUÑA IMPOSITIVA o FISCAL: Es la diferencia entre el precio que pagan los consumidores por un bien o servicio y el precio que reciben los productores como consecuencia de la introducción de un impuesto.

CURVA DE LAFFER: Es una teoría que explica que, alcanzado un nivel de presión fiscal, si se reducen los tipos, ello hará que se acelere el crecimiento económico, con lo que aumentará el consumo, la demanda y, en general, la actividad económica, incrementándose la recaudación impositiva.

DEMANDA INDUCIDA: Fenómeno que surge como consecuencia de los fallos de información que se producen en el mercado sanitario, que hace que buena parte de la demanda que realizan los usuarios no la decidan ellos mismos, sino los profesionales.

ECONOMÍA DEL BIENESTAR: Es una rama de la teoría económica que se centra en el análisis de la deseabilidad social de situaciones económicas alternativas.

EFFECTO ANTICIPACIÓN DE LA JUBILACIÓN: Este efecto se produce por el aumento de las preferencias por el consumo de ocio que se produce en edades próximas a la jubilación, que hace que los trabajadores ahorren para financiarse una jubilación anticipada.

EFFECTO HERENCIA: Este efecto surge porque, como el sistema de reparto implica que las generaciones jóvenes financian el consumo de las generaciones retiradas, los padres pueden decidir dejar herencias mayores a sus hijos para compensarles por las transferencias que el sector público les obliga a pagar y por la disminución de la productividad al reducirse el stock de capital. Además, los hijos, en la mayoría de los casos, no tendrán que realizar transferencias privadas a sus padres, con lo que podrán destinar parte de su renta a aumentar el ahorro privado.

EFECTO SUSTITUCIÓN DE RIQUEZA: Este efecto hace referencia a la disminución del ahorro y la escasez de capital que generan los sistemas de pensiones de reparto, ya que el trabajador no tiene que ahorrar para financiarse sus pensiones.

EFICACIA: Es el logro de los objetivos programados.

EFICIENCIA: Es alcanzar unos objetivos al menor coste posible.

EFICIENCIA ECONÓMICA: Se produce cuando los beneficios sociales que reporta una determinada intervención pública son mayores que su coste.

EFICIENCIA PRODUCTIVA: Hace referencia a si el sector público está utilizando de la mejor forma posible los factores productivos que tiene (**eficiencia técnica**). Asimismo, la eficiencia productiva puede indicar si se está utilizando la mejor combinación posible de factores productivos (**eficiencia asignativa**).

ELUSIÓN FISCAL: Es cualquier acción, realizada por vías legales, que persigue evitar o minimizar el pago de impuestos.

ENFERMEDAD DE BAUMOL: Teoría que explica el aumento que experimenta el precio relativo de los servicios públicos en relación con el de los bienes privados, y que se debe a que buena parte de los servicios públicos son intensivos en trabajo, lo que lleva a que el margen para incrementos de productividad sea menor que en el sector privado, y, sin embargo, los salarios públicos crecen a un ritmo similar a los de los sectores privados más eficientes.

EQUIDAD: Es el reparto justo de los recursos existentes en una economía.

EQUIDAD CATEGÓRICA: Es la concepción paternalista de equidad basada en la idea de que todos los individuos tienen derecho (y, a veces, obligación) a consumir ciertas cantidades mínimas de determinados bienes preferentes.

ESTADO DE BIENESTAR: Es el conjunto de acciones que realiza el Estado con el objetivo de asegurar el bienestar general de la población, y mejorar la distribución de la renta y la igualdad de oportunidades.

EVASIÓN o FRAUDE FISCAL: Son aquellas prácticas ilegales para evitar pagar impuestos.

EXCESO DE GRAVAMEN: Es la pérdida neta de bienestar que origina el establecimiento de un impuesto.

EXTERNALIDADES NEGATIVAS o DESECONOMÍAS EXTERNAS: Cuando la actuación de un agente hace disminuir el bienestar de otros agentes.

EXTERNALIDADES POSITIVAS o ECONOMÍAS EXTERNAS: Cuando la actuación de un agente hace aumentar el bienestar de otros agentes.

FIGURA DEL GORRÓN o FREE-RIDER: Este problema surge cuando el mercado no puede excluir a quien no pague, con lo que ningún individuo pagará por el servicio.

FUNCIÓN DE BIENESTAR SOCIAL: Esta función incorpora los puntos de vista de la sociedad acerca de los méritos relativos de los individuos. Por lo tanto, es un enunciado sobre la forma en que el bienestar de la sociedad se relaciona con el bienestar de cada una de las personas que la componen. La diferencia entre una función de bienestar individual y una función de bienestar social es que mientras que en la primera la utilidad depende de la cantidad de bienes consumidos por una persona, la función de bienestar social depende de la utilidad de cada uno de los individuos.

GASTO PÚBLICO FINAL: Es la demanda final de bienes y servicios o absorción de recursos reales por parte de las administraciones públicas.

GASTO PÚBLICO EN TRANSFERENCIAS: Es la entrega de recursos por parte del sector público sin contrapartida.

IMPUESTO NEGATIVO SOBRE LA RENTA: Es un impuesto proporcional sobre la renta combinado con una transferencia per cápita, que se denomina dividendo social, y que se puede interpretar como una ayuda que el sector público transfiere a todos los ciudadanos por el mero hecho de serlo. Este instrumento garantiza que todos los que se encuentran en el mismo nivel de pobreza reciben las mismas transferencias del sector público y, además, permite a las familias salir de la trampa de la pobreza.

IMPUESTO NEUTRAL: Un impuesto es neutral cuando el individuo no puede hacer nada para alterar su obligación tributaria, es decir, no puede modificar la carga tributaria modificando su comportamiento.

IMPUESTOS DIRECTOS: Son aquellos en los que existe una relación directa entre la Administración Tributaria y el contribuyente a la hora de recaudar los impuestos, y se caracterizan por gravar una manifestación directa de la capacidad de pago que no se puede trasladar a otros agentes económicos.

IMPUESTOS INDIRECTOS. Son aquellos en los que no existe relación directa entre el contribuyente y la Administración Tributaria ya que el sujeto pasivo es una persona interpuesta, y gravan una manifestación indirecta de la capacidad de pago que es fácilmente trasladable a otros agentes económicos.

IMPUESTOS PERSONALES: Son aquellos que se adaptan a la capacidad de pago personal del contribuyente, al tener en cuenta las circunstancias personales y específicas de los sujetos pasivos.

IMPUESTOS REALES: Son aquellos que recaen sobre objetos o actividades sin tener en cuenta las circunstancias personales o específicas de los sujetos pasivos.

INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO: Mide a quién y en qué magnitud beneficia una determinada actuación pública.

INEFICIENCIA X: Este fenómeno hace referencia al comportamiento de los empleados públicos, ya que como no hay mecanismos de control e incentivos adecuados, éstos no se esfuerzan en minimizar los costes de producción.

INFORMACIÓN ASIMÉTRICA: Se produce cuando determinados agentes tienen más información que otros.

INGRESO MÍNIMO VITAL: Es un programa gestionado por el gobierno central que consiste en una prestación mensual para los hogares en riesgo de pobreza que corre a cargo de la Seguridad Social.

INGRESOS IMPOSITIVOS o FISCALES: Son pagos obligatorios hacia el sector público sin contraprestación directa.

INTERDEPENDENCIA DE ALTERNATIVAS IRRELEVANTES: La ordenación social de A y B debe depender exclusivamente de la ordenación que las personas realicen de las alternativas A y B, sin importar otras opciones.

MODELO SANITARIO DE SEGURIDAD SOCIAL: Este modelo se financia mediante impuestos sobre las rentas del trabajo (cotizaciones sociales). Por ello, en principio, la población cubierta son los trabajadores y sus familiares, aunque, en la práctica, existen ciertas prestaciones gratuitas para los que no trabajan.

ÓPTIMO DE PARETO: Un sistema económico es óptimo de Pareto (eficiente) si no es posible reasignar los recursos existentes de tal forma que algún individuo mejore sin que otro empeore.

PARADOJA DEL VOTO: Cuando las preferencias de los votantes no son unimodales, dependiendo de cómo se plantee la votación el resultado puede ser distinto, dando lugar a la posibilidad de la manipulación del orden del día para asegurar un determinado resultado.

PENSIONES: Son prestaciones económicas periódicas de larga duración destinadas a sustituir, al menos parcialmente, una capacidad de generar ingresos del trabajo que el trabajador ha perdido.

PRECIOS LINDHAL: Son los precios resultantes del modelo de elección colectiva basada en reglas de unanimidad, el modelo Lindhal, según el cual el precio que paga cada uno de los individuos es distinto y se deriva de la utilidad que cada uno recibe del consumo del bien colectivo.

PREFERENCIAS BIMODALES O MULTIMODALES: Un votante tendrá preferencias bimodales o multimodales si a medida que se aleje de su opción preferida su utilidad descende, pero, posteriormente, vuelve a crecer.

PREFERENCIAS UNIMODALES: Un votante tendrá preferencias unimodales o de máximo único cuando a medida que se aleje de la alternativa que le proporciona más utilidad, ésta disminuye de forma continua.

PRESIÓN FISCAL: Son los ingresos fiscales o impositivos medidos en relación con el PIB.

PRESUPUESTO: Es un resumen sistemático y cifrado, confeccionado en períodos regulares, de las previsiones de gastos, en principio obligatorios para el poder ejecutivo, y de las estimaciones de ingresos previstos para cubrir dichos gastos.

PRIMER TEOREMA FUNDAMENTAL DE LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR:
Se producirá una asignación eficiente de los recursos en el sentido de Pareto si ...

- Todos los productores y consumidores operan en mercados de competencia perfecta.
- Existe un mercado para todos y cada uno de los viene.

RECURSO COMÚN: Es aquel bien no excluyente, aunque sí hay rivalidad en su consumo.

REGLA DE ORO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS: Según esta regla, estaría justificado mantener un déficit público en la medida en que viniese motivado por los gastos de inversión.

REGLA DE RAMSEY: Esta regla dice que es deseable fijar impuestos específicos mayores a aquellos bienes cuya demanda (u oferta) sea más inelástica.

RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN SOCIAL: Es un programa gestionado por las CC.AA. que consiste que proporcionar una renta mínima a los individuos que lo necesiten.

RESIDUO FISCAL: Es el efecto neto de la actuación pública sobre el bienestar de los individuos, y se calcula restando a los beneficios que se obtienen del gasto público (incidencia del gasto) los costes que suponen el pago de impuestos (incidencia de los impuestos).

RIESGO MORAL: Este surge cuando el seguro reduce los inventivos de las personas para evitar o prevenir el suceso arriesgado y, por tanto, altera la probabilidad de experimentar pérdidas.

RIESGO SOCIAL: El riesgo es de carácter social cuando, de producirse la contingencia, afecta de forma simultánea a toda la población o a una parte sustancial de ésta (por ejemplo, un terremoto o una guerra).

SALARIO DE RESERVA: Es el salario mínimo que un individuo estaría dispuesto a aceptar para trabajar.

SALDO DE AHORRO: Se calcula restando a los recursos corrientes los empleos corrientes del sector público.

SALDO DE CAJA: Es la diferencia entre ingresos y pagos de caja con independencia del año en el que se devengaron los derechos o se reconocieron las obligaciones. Este saldo permite analizar las variaciones en el saldo de la cuenta corriente del Tesoro en el Banco de España, siendo así la magnitud más relevante para el suministro de liquidez al sistema.

SALDO DE GESTIÓN: Mide la variación en las operaciones reales, imputadas éstas de acuerdo con el criterio de devengo. Así pues, este saldo es la capacidad o necesidad de financiación en términos de Contabilidad Nacional.

SALDO NO FINANCIERO: Es la diferencia entre los recursos no financieros (recursos corrientes y de capital) y los empleos no financieros (empleos corrientes y de capital), es decir, mide lo que comúnmente conocemos como superávit o déficit público.

SALDO PRIMARIO: Se utiliza como indicador del grado de disciplina o sostenibilidad de la política presupuestaria, y se calcula eliminando de la ecuación los intereses de la deuda. Por lo tanto, se suma al saldo no financiero del sector público los intereses de la deuda pública.

SALUD PÚBLICA: Es la parte del servicio sanitario que cumple con las características de bien público. Nos estamos refiriendo a la erradicación de enfermedades, el saneamiento de las aguas, los controles de calidad del aire, la protección de riesgos medioambientales o la difusión de información relevante para la salud.

SELECCIÓN ADVERSA: Se produce cuando las personas que corren con los mayores riesgos son las que compran con mayor probabilidad el seguro.

SISTEMA NACIONAL DE SALUD: En este modelo las prestaciones sanitarias son universales, con lo que se financia con los ingresos generales del Estado, es decir, el IRPF e IVA, fundamentalmente.

SISTEMA DE PENSIONES DE CAPITALIZACIÓN: Este sistema consiste en que cada trabajador financia sus propias pensiones. De esta forma, los jubilados recibirían las cotizaciones realizadas y los rendimientos que hayan producido.

SISTEMA DE PENSIONES DE REPARTO. Este sistema consiste en que los trabajadores financian las pensiones de los jubilados que haya en ese momento.

SUJETO PASIVO ECONÓMICO: Es el sujeto que al final paga el impuesto.

SUPERÁVIT o DÉFICIT ESTRUCTURAL: Permite conocer la orientación expansiva o contractiva de la política presupuestaria. Para ello, se separa la parte coyuntural del saldo no financiero de la parte estructural.

SUPERÁVIT o DÉFICIT REAL: Es el saldo no financiero una vez eliminado el efecto de la variación de los precios.

SUPERIORIDAD DE PARETO: Una asignación A es Pareto superior a otra B cuando al pasar de B a A algún individuo mejora sin que nadie empeore. Por lo tanto, una asignación es más eficiente que otra cuando aquélla es Pareto superior a ésta.

TASA DE REPOSICIÓN: Es el porcentaje que representa la prestación por desempleo sobre el último salario obtenido.

TEOREMA DE COASE: Toda economía en la que los costes de alcanzar un acuerdo (costes de transacción) sean suficientemente bajos, puede alcanzar siempre una asignación eficiente, incluso aunque existan externalidades.

TEOREMA DE IMPOSIBILIDAD DE ARROW: Teorema que demuestra que es imposible encontrar un método éticamente aceptable para la traducción de las preferencias individuales en preferencias colectivas que esté libre de defectos.

TEOREMA DEL VOTANTE MEDIANO: Este teorema sostiene que, siempre que todas las preferencias sean unimodales, el resultado de la votación mayoritaria reflejará las preferencias del votante mediano, es decir, las preferencias del individuo que se encuentra en la mediana del conjunto de las preferencias de todos los votantes.

TEORÍA DEL CAPITAL HUMANO: Según esta teoría, la educación aumenta la productividad de los individuos y, por tanto, sus ingresos.

TEORÍA DE LA EDUCACIÓN COMO FILTRO: De acuerdo con esta teoría, la educación hace aumentar los ingresos, no porque aumente la productividad, sino porque los empresarios, que no pueden observar la productividad del trabajador que van a contratar, utilizan el nivel educativo alcanzado como indicador de dicha productividad.

TEORÍA DEL SECOND BEST: Si la asignación del mercado es ineficiente (por la presencia de externalidades), la introducción de una fuente adicional de ineficiencia (el impuesto) puede mejorar el bienestar de la economía.

TICKET MODERADOR: Es la parte del coste sanitario público que paga el usuario.

TIPO IMPOSITIVO MEDIO: Es el tipo impositivo que afecta a la totalidad de la base liquidable y se define como el porcentaje que representa la cuota íntegra sobre dicha base.

TIPO IMPOSITIVO MARGINAL: Es el tipo impositivo legal que afecta a la última unidad de base liquidable y se define como la variación de la cuota íntegra respecto a la base liquidable.

TRASLACIÓN DE LA CARGA IMPOSITIVA: Es la diferencia cuantitativa entre la incidencia legal y la incidencia económica de un impuesto.

TRIÁNGULO DE HARBERGER: Es la medida del exceso de gravamen, es decir, de la pérdida de bienestar neta que genera la introducción de un impuesto.

SOLUCIONES

TEMA 1: LA TEORÍA DE LA ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO

CUESTIONES

1. F 2. a 3. F 4. a 5. V 6. d 7. V 8. a 9. V 10. c

EJERCICIOS

- 1.a. Saldo de ahorro = -110 unidades monetarias.
- 1.b. Déficit público = -140 unidades monetarias.
- 1.c. Saldo primario = -20 unidades monetarias, con lo que la deuda pública NO es sostenible.
- 1.d. NO se cumple la regla de oro de las finanzas públicas, ya que al eliminar el gasto en inversiones del SNF, se obtienen un déficit = -80 unidades monetarias.

TEMA 2: LA JUSTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA

CUESTIONES

1. F 2. c 3. V 4. b 5. F 6. c 7. F 8. d 9. V 10. d

EJERCICIOS

- 1.a. Precio de equilibrio = 12.000 unidades monetarias.
Cantidad de equilibrio = 3.000 unidades.
- 1.b. Precio de equilibrio socialmente eficiente = 12.600 unidades monetarias.
Cantidad de equilibrio socialmente eficiente = 2.400 unidades.
- 1.c. Coste de eficiencia = 900.000 unidades monetarias.
- 1.d. Impuesto pigouviano = 3.000 unidades monetarias.
- 1.e. Cuantía del impuesto que pagan los consumidores = 600 unidades monetarias.
Cuantía del impuesto que pagan los productores = 2.400 unidades monetarias
- 1.f. Recaudación = 7.200.000 unidades monetarias.

TEMA 3: LA ELECCIÓN COLECTIVA

CUESTIONES

1. V 2. c 3. F 4. b 5. F 6. d 7. V 8. c 9. F 10. b

TEMA 4: EFICIENCIA Y EQUIDAD EN EL GASTO PÚBLICO

CUESTIONES

1. F 2. a 3. F 4. b 5. V 6. a 7. V 8. a 9. F 10. d

EJERCICIOS

- 1.a. El efecto redistributivo de las transferencias sociales en España = 31,6%.
El efecto redistributivo de las transferencias sociales en Francia = 49,5%.
El efecto redistributivo de las transferencias sociales en Grecia = 41,7%.
El efecto redistributivo de las transferencias sociales en Dinamarca = 44,7%.
El efecto redistributivo de las transferencias sociales en Alemania = 44,4%.
- 1.b. El efecto redistributivo de las pensiones en España = 24,3%.
El efecto redistributivo de las pensiones en Francia = 36,2%.
El efecto redistributivo de las pensiones en Grecia = 36,0%.
El efecto redistributivo de las pensiones en Dinamarca = 28,3%.
El efecto redistributivo de las pensiones en Alemania = 34,1%.
- 2.a. La producción es ineficiente.
- 2.b. Índice Debreu Farrell = 0,89.

TEMA 5: LOS GASTOS PÚBLICOS SOCIALES

CUESTIONES

1. F 2. c 3. F 4. d 5. V 6. b 7. F 8. d 9. V 10. a

TEMA 6: LOS GASTOS EN PRESTACIONES ECONÓMICAS

CUESTIONES

1. F 2. b 3. F 4. a 5. V 6. d 7. V 8. a 9. F 10. b

TEMA 7: LOS INGRESOS PÚBLICOS Y EL IMPUESTO

CUESTIONES

1. F 2. c 3. V 4. a 5. F 6. c 7. V 8. b 9. F 10. b

EJERCICIOS

- 1.a. Tipo medio A = 1%.
Tipo medio B = 0,5%.
- 1.b. El impuesto es progresivo.
- 1.c. Índice de desigualdad después de impuestos = 9,95%.
- 2.a. Cuota íntegra = 16.421,50 euros.
- 2.b. Tipo marginal = 37%.
- 2.c. Tipo medio = 29,3%.
3. Exceso de gravamen = 37.500 euros.

BIBLIOGRAFÍA

AARON, H. y McGUIRE, M. (1970). Public Goods and Income Distribution. *Econometrica*, 38, 907-920.

ALBI, E; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M; ZUBIRI, I. y URBANOS, R.M. (2017). *Economía Pública I. Fundamentos, Presupuesto y Gasto*. Madrid: Ariel.

ARROW, K.J. (1951). *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.

BAUMOL, W.J. (1967). Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis. *American Economic Review*, 57, 415-426.

BECKER, G. S. (1962). Investment in human capital: A theoretical analysis. *Journal of Political Economy*, 70(5, Part 2), 9-49.

BIRD, R. M. (1971) Wagner's 'Law' of Expanding State Activity, *Public Finance*, 26(1), 1-26.

BRENNAN, G. y BUCHANAN, J.M. 1980. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press.

BUCHANAN, J.M. y TULLOCK, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

BUCHANAN, J.M. y WAGNER, R.E. (1977). “Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes.” In The Collected Works of James M. Buchanan, Vol. 8. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

BUSH, W. C. y DENZAU, A. T. (1977). “The Voting Behavior of Bureaucrats and Public Sector Growth”. In T. E. Borcherding (Ed.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth* (pp. 90–99). Durham, NC: Duke University Press.

CALERO, J. (2015). “La Educación y la Desigualdad”, en Ayala, L. y Ruiz-Huerta, J. (dirs.): *II Informe sobre la Desigualdad en España*. Fundación Alternativas, 107-134.

CAMERON, D. R. (1978). The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. *American Political Science Review*, 72(4), 1243-1261.

CASTLES, F. G. (ed.) (1982). *The Impact of Parties*. London: Sage.

COASE, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *The Journal of Law & Economics*, 3(2), 1-44. doi:10.1086/466560.

DOWNS A. (1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.

ESTELLER, A. ET AL. (2014). *Economía de los Impuestos*. Madrid: McGraw-Hill.

FREY, B. S., y SCHNEIDER, F. (1981). A Politico-Economic Model of the UK: New Estimates and Predictions. *The Economic Journal*, 91(363), 737-740.

LIPSEY, R. G., y LANCASTER, K. (1956). The general theory of second best. *The Review of Economic Studies*, 24(1), 11-32.

METZLER, A.H y RICHARD, S.F. (1981). A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy*, 89, 914-927.

MUSGRAVE, R.A. Y MUSGRAVE, P. B. (1991). *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. Madrid: McGraw-Hill.

NISKANEN, W.A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.

OATES, W. E. (1985). *On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey*. College Park, MD: Department of Economics, University of Maryland.

PEACOCK, A.T. y WISEMAN, J. (1961) *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press.

PIKETTY, T., y SAEZ, E. (2013). Top Incomes and the Great Recession: Recent Evolutions and Policy Implications. *IMF Economic Review*, 61(3), 456-478.

POMMEREHNE, W. W., y SCHNEIDER, F. (1982), "Unbalanced Growth between Public and Private Sectors: An Empirical Examination", in: R. H. Haveman (ed.), *Public finance and public employment*. Proceedings of the 36th Congress of the International Institute of Public Finance, Detroit, pp. 309-326.

RAWLS, J. (1974). Some Reasons for the Maximin Criterion. *The American Economic Review*, 64(2), 141-146.

ROMER, T. y ROSENTHAL, H. (1979). The Elusive Median Voter. *Journal of Public Economics*, 12, 143-70.

ROSEN, H. (2014). *Hacienda Pública*. Madrid: McGraw-Hill.

SPENCE, A. M. (1974). Competitive and Optimal Responses to Signals: An Analysis of Efficiency and Distribution. *Journal of Economic Theory*, 7, 296-332.

STIGLITZ, J. E. (2012). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Future*. New York: W. W. Norton & Company.

TARSCHYS, D. (1977). The Soviet Political System: Three Models. *European Journal of Political Research*, 5(3), 287-320.

TOBIN, J. (1970). On Limiting the Domain of Inequality. *Journal of Law and Economics*, 13.

WAGNER, A. (1890), *Finanzwissenschaft*, Leipzig: Winter, C. F.

WANNISKI, J. (1978). Taxes, Revenues, and the Laffer curve. *The Public Interest*, 50, 3.

WILDAVSKY, A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston, Massachusetts.