

Lección 2

Funciones de la Hacienda Pública

1. INTRODUCCIÓN

El hecho de que en la mayoría de las sociedades actuales la relevancia del mercado como criterio de administración de los recursos esté mayoritariamente aceptada y, por ello, preservada por las normas legales de rango más elevado, no quiere decir sin embargo que en ellas la proporción de actividad económica derivada de decisiones adoptadas según la lógica del sistema de precios sea mucho más elevada que la correspondiente a las decisiones sustentadas en la autoridad, pues lo que este respecto vienen a decirnos las cifras de las Contabilidades Nacionales de estos países es que, por lo general, la relación entre la actividad económica privada y la pública respecto al total nacional suele rondar el cincuenta por cien en casi todos ellos, lo que no deja de ser cuando menos sorprendente dado el énfasis con el que no se duda en afirmar que se trata de "economías de mercado" o "economías libres".

Teniendo entonces la actividad económica pública, y de manera particular la actividad financiera pública, un peso tan importante en el total nacional en estas sociedades, la pregunta que de inmediato surge es el porqué de tal situación, es decir, cuáles son las causas por las que países en los que el sistema de precios o libre mercado está aparentemente tan arraigado, presentan sin embargo tan alto grado de intervención pública en la actividad económica nacional, siendo ésta la cuestión a la que vamos a dedicar las páginas de este tema.

Para no extendernos demasiado en estos preliminares digamos que la razón última de tan importante presencia de lo público deriva del hecho de que el mercado competitivo, la propiedad privada de los medios de producción y la libre iniciativa individual, por sí solos, se han demostrado hasta ahora a todas luces insuficientes como criterios sustentadores de la organización económica del sistema, al menos en orden a que el mismo pueda alcanzar un grado razonablemente satisfactorio de cumplimiento de las grandes aspiraciones o finalidades que tiene planteadas la sociedad, que, de acuerdo a la consolidada tesis de R. Musgrave en tres categorías son: la **asignación óptima** de los recursos entre sus usos alternativos, la **distribución equitativa** de la renta y la riqueza entre todos los integrantes de la sociedad y, por último, el **crecimiento económico estable** del sistema.

Sentado esto, veamos seguidamente en qué falla el mercado en la consecución de cada una de estas tres finalidades sociales, dando lugar al correspondiente cuadro de intervenciones públicas de carácter presupuestario, o dicho de otra forma, veamos a continuación las tres funciones de la Hacienda Pública.

2. ASIGNACIÓN ÓPTIMA DE LOS RECURSOS

Como sabemos por Microeconomía básica, la asignación óptima de los recursos supone que la sociedad ha alcanzado un estado tal, que no es posible mejorar la situación individual de ninguno de sus miembros si no es a costa de empeorar la de otro u otros, siendo en este sentido posible que el mercado o sistema de precios alcance el óptimo en la asignación de los recursos de la sociedad siempre y cuando se verifiquen una serie de requisitos de entre los que, adecuadamente agrupados, importa destacar aquí:

- Relativos al mercado. Que no existan ningún tipo de barreras de entrada o salida al mismo, y que, además, en él se dé la transparencia absoluta, es decir, la información ha de ser completa y sin ningún coste.
- Relativos a los agentes que en él intervienen. Que tanto demandantes como oferentes sean precio aceptantes; además, que las funciones de utilidad o producción de cada uno de ellos sean completamente independientes de las de los demás agentes, suponiéndoseles a todos en ellos un comportamiento racional, en el que la maximización del beneficio y de la utilidad son, respectivamente, los únicos motivos de intervención de cada uno en el mercado, y por último, se da un respeto total por las preferencias individuales de cada uno.
- Relativos a los bienes y servicios intercambiados. Que reúnen cinco rasgos básicos: son homogéneos, perfectamente divisibles, susceptibles de apropiación exclusiva mediante precio, son de consumo rival (o, lo que es lo mismo, de oferta no conjunta) y, por último, se da en ellos la total ausencia de efectos externos, tanto en la producción (los precios reflejan la totalidad de los costes de producción) como en el consumo (la utilidad que proporcionan los bienes o servicios solo tiene que ver con la cantidad adquirida y consumida de los mismos).

Cumpléndose estos requisitos, la competencia perfecta en el mercado posibilita alcanzar una situación óptima en la asignación de los recursos (se produce el «vaciado de los mercados» en la peculiar jergonza de los economistas) siempre y cuando la producción de los bienes y servicios intercambiados presente rendimientos a escala constantes o decrecientes o, lo que es lo mismo, que tenga una estructura creciente de sus costes (tramo ascendente de la curva de costes marginales).

A la vista de todo ello, en lo que sigue consideraremos una serie de situaciones en las que el libre juego de la oferta y la demanda conduce a una asignación de los recursos que claramente difiere con la que se considera óptima desde un punto de vista social por incumplirse algunos de los antedichos requisitos.

2.1 Necesidades sociales y bienes públicos

Son necesidades sociales las que, sentidas a nivel individual por todos y cada uno de los integrantes del colectivo social, son satisfechas por bienes y servicios cuya producción total cifra el consumo que tanto todos como cada uno hacen de los mismos, dándose además que de tal consumo no se puede excluir a nadie bajo ningún concepto, ni siquiera por no pagar por ello. Es decir, que se trata de necesidades a las que cabe definir por tres rasgos caracterizadores:

- Al igual que las necesidades privadas, forman parte del esquema de preferencias del consumidor, es decir, su satisfacción en ningún caso se impone, ya que el deseo de satisfacerlas es sentido individualmente.
- En los bienes y servicios que las satisfacen, y que son conocidos como bienes y servicios públicos, se da la conjunción de oferta o no rivalidad en consumo; lo que supone que son bienes y servicios en los que la cantidad consumida por un sujeto es idéntica a la consumida individualmente por los demás e igual a la consumida por todos ellos en su conjunto. Esto es, siendo X_A la cantidad del bien X consumido por el sujeto A , X_B la consumida por el sujeto B , y así sucesivamente para los N sujetos del colectivo, se da que: $X_A = X_B = X_C = \dots = X_N$, por lo que, en estos bienes, el coste de un usuario o consumidor adicional es nulo.
- La imposibilidad de aplicar el principio de exclusión a los bienes y servicios públicos que las satisfacen. Como se sabe, este principio es el que recoge la aparente obviedad de que aquello de que lo que paga y consume un sujeto queda automáticamente excluido de ser adquirido y consumido por otro. Esta inaplicabilidad puede proceder de una causa estrictamente técnica o, también, de una causa de naturaleza económica. En el primer caso, la naturaleza misma del bien o servicio en cuestión es la que impide que, por el mero hecho de pertenecer al colectivo o grupo social, se pueda excluir a nadie «consumir» tales bienes; tal es el caso de servicios tales como defensa nacional, la ley y el orden, los servicios de representación en el extranjero..etc. En el segundo caso la exclusión es técnicamente posible, pero tiene un coste económico a todas luces desmesurado que impide su puesta en práctica; tal es el caso de sujetar a peaje la totalidad de la red principal de carreteras de un país.

Son ejemplos típicos y tópicos de bienes públicos los ya mentados servicios de ley y orden (servicios judiciales, policía, instituciones penitenciarias...), defensa nacional y servicios exteriores (embajadas, consulados y demás entidades dedicadas a defender y promocionar los intereses nacionales en el extranjero), los cuáles, en un hipotético mercado de competencia perfecta, no encontrarían nunca oferente que los suministrase a los consumidores, ya que se trata de bienes en los que la cantidad que cada sujeto individualmente consume coincide con el total de lo producido y suministrado al colectivo por una parte, y por otra, de los que no se puede excluir de su consumo a aquellos que no paguen, por lo que nadie estará dispuesto a hacerlo por

ello (nadie paga por algo que sabe a ciencia cierta que no tiene necesidad de pagar). Es por esta razón por la que la provisión de estos bienes y servicios siempre es fruto de una intervención pública, siendo dos las cuestiones relativas a tal provisión sobre las que ha de resolverse autoritariamente y a través del correspondiente proceso de toma de decisiones colectivas: qué cantidad de bien público ha de proveerse, pues no hay modo de que los consumidores revelen sus auténticas preferencias al respecto, y cómo ha de financiarse tal provisión, pues al desconocerse las preferencias individuales tampoco hay modo de establecer qué precio estarían dispuestos los consumidores a satisfacer por estas u otras cantidades de bien público.

Una última precisión a cuanto se acabamos de ver. Los bienes y servicios públicos objeto de atención en este apartado son los denominados bienes públicos puros o polares, pues en ellos tanto la no aplicabilidad del principio de exclusión como la no rivalidad en el consumo son absolutas y afectan a todo el ámbito territorial abarcado por el estado. No obstante, además de estos casos polares, también es posible considerar bienes públicos que afectan a un ámbito territorial inferior al nacional, así como a los denominados bienes públicos mixtos, los cuáles se diferencian de los anteriores en que en ellos concurren las características de consumo no rival y no exclusivo sólo de una manera parcial o, también, sólo una de ellas, por lo que, en principio al menos, si que cabría la posibilidad de hablar de una función de demanda privada de tal tipo de bienes y, con ella, de un mercado de los mismos; cosa distinta es que dicha demanda se considere adecuada desde un punto de vista social o, por el contrario, se vea excesiva en unos casos y harto insuficiente en otros, tal y como vamos a ver en el siguiente apartado.

2.2 Efectos externos

Los efectos externos son una de las aportaciones más singulares e importantes del gran hacendista británico Arthur C. Pigou (1878-1959), así como uno de los fundamentos de la intervención del sector público que más arraigado está en la profesión, por más que, como se puede comprobar en la lectura que, complementariamente, se sugiere trabajar, ello no suponga que su existencia como justificación de las actuaciones públicas no esté también fuertemente contestada.

Se dice que un bien o un servicio es generador de efectos externos (también conocidos como externalidades positivas o negativas e, igualmente, como economías o deseconomías externas) cuando su producción o consumo afecta a otros agentes distintos a sus productores y consumidores directos sin que tal interacción tenga reflejo en el precio de mercado de tal bien o servicio. Dicho en términos mucho más precisos y técnicos, surge un efecto externo cuando se produce una interdependencia entre las funciones de consumo y/o producción de los distintos agentes que intervienen en el mercado del bien que se esté considerando; lo que no es sino un incumplimiento flagrante de uno de los requisitos establecidos para que el sistema de

precios conduzca a una asignación óptima de los recursos (Vid. supra). Estos efectos externos pueden ser positivos o negativos, pudiéndose hablar en consecuencia de economías o externalidades positivas en consumo o producción y de deseconomías o externalidades negativas relativas a las mismas. Son ejemplos típicos de efectos externos en el consumo, en el caso de las externalidades positivas, los asociados a una campaña de vacunación antigripal, que además de beneficiar a sus consumidores directos (los vacunados) beneficia al resto de la población al haber reducido el riesgo de contagio, o, como deseconomía externa de consumo, los perjuicios que la ingesta de alcohol ocasiona, ya que ella es causa de que los conductores puedan cometer accidentes en los que resulten afectados personas que no han bebido. En cuanto a las situaciones generadoras de externalidades de producción pueden citarse como ejemplo el de una industria contaminante instalada en una zona de interés paisajístico, que obviamente afecta negativamente a la función de utilidad de los consumidores de tal emplazamiento, y también, la de un apicultor instalado con sus colmenas en una zona próxima a la plantación de un productor de flores, que es una situación en la que la interacción de las funciones de costes de ambos son más que evidentes.

A partir de la formalización de esta idea lo que Pigou señalaba, y desde él se ha venido sosteniendo mayoritariamente por la profesión, es que, en presencia de bienes y servicios que generan efectos externos, bien sea en producción o en consumo, el mercado deja de ser el mecanismo que ajusta automáticamente las preferencias individuales de los consumidores con las condiciones de producción de los oferentes, dando lugar a producciones de equilibrio que resultan insuficientes en unos casos y sobreabundantes en otros. Así, tomado como punto de vista al consumo por ejemplo, en el caso de un bien generador de alguna externalidad positiva, la provisión derivada del libre juego de la oferta y la demanda siempre será insuficiente desde el punto de vista social, mientras que resultará claramente excesiva si tal efecto externo es negativo, precisándose para dirimir la discrepancia una intervención autoritaria que determine y facilite la provisión de la cantidad del bien o servicio en cuestión.

Como es evidente, estas intervenciones públicas de finalidad correctora se concretarán en función de la naturaleza de la externalidad que en cada caso tenga lugar. Así, en unos casos se procederá a una provisión pública gratuita (educación obligatoria por ejemplo), en otros a otorgar subvenciones a la producción privada de bienes generadores de efectos externos positivos con el fin de reducir su coste y aumentar el consumo (transporte público o vivienda), también pueden introducirse reglamentaciones y disposiciones legislativas (regulación medioambiental de ciertas producciones industriales) o pueden utilizarse los impuestos como elementos que incrementen los costes de producción y, por ello, los precios de mercado, restringiéndose así la demanda. Es decir, que las posibilidades concretas de intervención son numerosas y de muy distinta naturaleza.

En definitiva por lo tanto, siempre que se produzcan externalidades, sean estas de la naturaleza y sentido que sean, se resiente la eficiencia de la asignación de recursos a la que conduce el sistema de precios, precisándose una intervención pública correctora que, por lo general, se canalizará a través del presupuesto de ingresos y gastos del estado. De todas formas, también hay que advertir esta visión del problema de los efectos externos y de las intervenciones públicas en la economía a las que dan lugar distan mucho de tener hoy en día una aceptación unánime, siendo numerosos los autores y escuelas que las han criticado o, incluso, negado su validez por completo, en ocasiones además esgrimiendo argumentos ciertamente originales y atractivamente rigurosos.

2.3 Necesidades preferentes e indeseables

Otro de los supuestos en los que el sistema de precios no es un mecanismo de aprovisionamiento socialmente adecuado es el caso de las denominadas necesidades preferentes e indeseables, el cuál, para no pocos autores, no deja de ser un caso particular del de los efectos externos. Estas necesidades, a diferencia de lo que ocurre con las necesidades sociales, son satisfechas mediante bienes y servicios rivales en consumo y excluibles mediante precio, por lo que, en principio al menos, el mercado sí que es capaz de alcanzar una provisión óptima de los mismos desde el punto de vista técnico. Ocurre sin embargo que en estos bienes y servicios confluyen unas características especiales (básicamente la generación de efectos externos) que, habida cuenta de la preponderancia de unos determinados juicios de valor en la sociedad a los que ante todo ha de atenderse, el sector público se ve impelido a intervenir coactivamente en su provisión, interfiriendo de esta forma los esquemas de preferencia individual de la ciudadanía; en unos casos (bienes preferentes), aumentando el volumen de bien o servicio por encima de la cantidad de equilibrio de mercado e induciendo a que se consuma más de ellos, y en otros (bienes que satisfacen las necesidades indeseables), constriñendo su consumo a fin de que el mismo se sitúe los niveles más bajos posible. Son ejemplos tópicos para describir a estos bienes la sanidad o la educación en el caso de los meritorios, y las bebidas alcohólicas o el tabaco como casos de bienes que satisfacen necesidades indeseables.

En lo que se refiere al cómo de la intervención en estos casos, hay que decir que ésta puede adoptar formas muy distintas en función de la necesidad y del bien o servicio de que se trate, así como del la idiosincrasia del país del que se esté hablando. No es lo mismo el mecanismo de promoción y aprovisionamiento del servicio educativo en un país de fuerte tradición cultural y altamente desarrollado, en el que, probablemente, con alguna regulación legal y la cobertura presupuestaria a determinados programas sectoriales concretos sea más que suficiente, que al o a los que ha de recurrirse en países en los que el valor social de la educación es escaso o se encuentran poco desarrollados, en los que la necesidad de producción pública directa es prácticamente un requisito para empezar a ir por la senda adecuada.

De todas formas, la cuestión más controvertida, en relación con este tipo de bienes y servicios es que, a diferencia de lo que ocurre en el caso de los bienes públicos, la intervención pública en su provisión parte de la conculcación de uno de las hipótesis básicas del sistema de precios: el respeto por las preferencias individuales. En efecto, por más que el aumento (constreñimiento) público en la producción de los bienes preferentes (indeseables) se justifique y tenga como fin suministrar la producción socialmente considerada óptima a partir de determinados juicios de valor, no por ello deja de ser un consumo (limitación al consumo) coactivamente impuesto que violenta abiertamente la libre elección del demandante. Hasta tal extremo es importante esta cuestión lo pone de manifiesto el que, precisamente en ella, es en la que más hincapié han hecho tanto los detractores como los defensores de la presencia de este tipo de bienes en el quehacer público de las actuales sociedades, siendo en este sentido los argumentos a los que más frecuentemente se ha recurrido para justificar esta intromisión pública en las preferencias individuales:

- a) La Ignorancia y/o irracionalidad de los consumidores, los cuáles, en unos casos no son capaces de determinar con toda precisión cuáles son las ventajas e inconvenientes de los distintos bienes y servicios, bien porque falle la información, bien porque ésta tenga costes adicionales o, simplemente, bien porque los individuos no sean capaces de interpretarla adecuadamente; y en otros porque, aún contando con la información necesaria e interpretándola adecuadamente, se produce un comportamiento del sujeto contraria a la lógica que se deriva de tal información, que es un fenómeno al que los sociólogos y psicólogos sociales de hoy dedican una gran atención y al que Pigou bautizó como «capacidad telescópica defectuosa» de los individuos.
- b) El hecho de que en estos bienes y servicios se de una especial y fuerte presencia de externalidades, que, por lo mismo, exige un tratamiento específico de los mismos. Así por ejemplo, un buen servicio educativo, masivamente consumido por la población, beneficia no sólo a sus consumidores directos, sino también a otros muchos agentes del sistema, como por ejemplo los empresarios, los cuáles van a poder contar con una fuerza de trabajo mucho más y mejor cualificada que si tal consumo masivo de buena formación no tuviese lugar, así como otros ciudadanos no consumidores directos de tal servicio que, sin embargo, encontrarán en el comportamiento social de sus conciudadanos mejor educados una mayor satisfacción personal.
- c) La importancia estratégica que tienen estos bienes y servicios en las políticas de redistribución de renta y la riqueza. En efecto, debido a sus efectos externos (sobre todo en el caso de los positivos), existen una serie de bienes y servicios de este tipo de los que, no es ya que no puedan dejarse de suministrar a los económicamente más desfavorecidos, es que además han de proporcionárseles

en mucho mayor medida que a otros estratos de población, pues solo así es posible garantizar la igualdad de oportunidades a todos; y otro tanto ocurre, pero en sentido contrario, pues está empíricamente demostrado que son las clases más desfavorecidas las más vulnerables a los bienes que satisfacen necesidades indeseables. Es por esto que, al hablar de los bienes preferentes, con frecuencia se les suele designar como bienes tutelares, ya que por razones de justicia social los poderes públicos reconocen y tutelan el derecho de los ciudadanos a acceder a ellos en unos casos, así como la defensa de las nocivas consecuencias de los otros.

En cuanto a la oposición a la tutela pública de este tipo de bienes sobre la base de la manifiesta distorsión de las preferencias individuales que la misma supone, se argumenta que a un individuo que libremente vota (o no) y que asume las consecuencias de su voto, se le imponga o limite algún consumo al margen de sus preferencias y de lo que el mercado competitivo oferte, es un paternalismo que queda completamente fuera de lugar en una sociedad democrática.

2.4 Estructura de costes de la empresa y asignación óptima

Como es sobradamente sabido, la condición de equilibrio conducente a la asignación óptima de los recursos cuando el mercado es de libre competencia no es otra que el precio de la cantidad intercambiada (P) sea igual a su coste marginal de producción (C'), siendo esta una situación que en el más frecuente de los casos -que los rendimientos a escala de la empresa sean decrecientes- tiene lugar en cualquier punto de la parte creciente de la curva o función de costes marginales; la cual por otra parte, debido a que ponen de manifiesto unos costes medios de producción crecientes, es la representación gráfica de la función de oferta de la empresa en el mercado.

Ahora bien, si en vez de tal caso habitual de rendimientos decrecientes se considera volúmenes de producción que se mantuviesen en la parte decreciente de la curva de costes marginales (esto es, la empresa estuviese funcionando con rendimientos a escala crecientes o, todo lo más, constantes), la cosa sería sustancialmente distinta, ya que el criterio $P = C'$ daría como resultado una producción cuyo precio de mercado es inferior a su coste unitario, y ésta es una situación que sólo puede ser mantenida por muy pocas empresas y siempre por un tiempo limitado.

En efecto, los rendimientos a escala crecientes es una situación que normalmente se da en aquellas producciones industriales o de abastecimientos básicos que requieren un gran volumen de inversiones iniciales (gastos de primer establecimiento) debido a la gran dimensión de planta que exige su puesta en funcionamiento (empresas productoras de energía eléctrica, agua, red nacional ferroviaria...etc.), lo que se traduce en una estructura de costes absolutamente desproporcionada hacia los costes fijos. Esta situación hace añicos la pretensión de un mercado con el suficiente

numero de oferentes como para hacerlos a todos precio aceptantes y lleva de hecho a una situación de monopolio, que además ha recibido la denominación de «monopolio natural» en la particular jerga de los economistas. En todo caso, lo que ni su eufemístico nombre puede disimular es que, de acuerdo a la lógica que impone la eficiencia en el proceso de producción, la provisión de este tipo de bienes y servicios, por lo general básicos y de consumo obligado para toda la población como se ha dicho, queda a merced de un monopolio de oferta; lo que en modo alguno es admisible desde un punto de vista social, pues, como sabemos, en esa situación la maximización del beneficio empresarial pasa por producir una cantidad del bien o servicio de que se trate siempre menor a la que potencialmente puede absorber el mercado, pues sólo así el ingreso marginal (precio) superará al coste marginal dando lugar a un beneficio extraordinario. Es así como también se justifican las intervenciones públicas en la búsqueda de la asignación socialmente óptima, la cuál en este caso puede concretarse tanto en la producción pública directa, apareciendo así una modalidad concreta de empresas públicas, como la indirecta, a través de las regulaciones y precios intervenidos.

3. DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LA RENTA

3.1 Formas de entender la distribución de renta

La distribución de la renta, entendida como el estado social al que el sistema llega tras repartir el resultado del proceso de producción, es un fenómeno socioeconómico que puede ser objeto de estudio o investigación desde múltiples y muy diferentes perspectivas. Así, cabe en primer lugar considerar cómo se divide la renta entre las diferentes personas o unidades familiares que integran el colectivo social del sistema, siendo ello conocido como **distribución personal**. También es posible atender a cómo se adjudica el resultado del proceso productivo entre los diferentes factores (trabajo, capital,...) que han intervenido en el mismo, denominándose entonces **distribución funcional** de la renta lo que es objeto de estudio. Igualmente, es posible utilizar una perspectiva espacial en el estudio de tal reparto, teniéndose entonces un estudio de la **distribución territorial** del susodicho resultado social. Finalmente, aunque con ello no se agota el repertorio de las posibles distribuciones ni mucho menos, cabe la posibilidad de utilizar como referencias de la distribución de la renta al tiempo y a los individuos de manera simultánea, hablándose entonces de las **distribuciones intra o intergeneracionales**, que son las que se refieren a cómo se reparte la renta entre los integrantes de una misma generación en el primer caso y, en el segundo, entre cierto número de generaciones de una misma realidad nacional.

Dada tal variedad de enfoques, advertamos que, salvo que explícitamente se aluda a otro en algún momento, la perspectiva desde la que aquí se va a considerar a la distribución de la renta es la personal.

3.2 La distribución de la renta ¿es un problema económico?

Considerando entonces la distribución de la renta desde su perspectiva personal, lo primero sobre lo que hay que llamar la atención es sobre el cuando menos sorprendente grado de coincidencia que, históricamente además, suscita la idea de que la distribución personal de la renta a la que llega el sistema productivo como resultado del libre juego de las fuerzas del mercado es, no ya escasamente justa o equitativa como se requiere, sino por completo inaceptable desde el punto de vista social. Esta insospechada avenencia entre teóricos tan habitualmente discrepantes, que, por lo general, suele además proclamarse simultáneamente a la absoluta fe en el libre mercado en la consecución de las otros dos grandes finalidades (asignación eficaz y crecimiento estable), está fundamentada, en lo principal al menos, en otro lugar común entre cuantos sienten alguna inquietud intelectual por los aspectos socioeconómicos de la realidad, y es en el convencimiento de que las desigualdades que en la distribución de la renta tienen lugar como consecuencia del funcionamiento del mercado competitivo pueden rebasar, y ampliamente además, lo que desde una perspectiva social se considera razonable al respecto, tal y como pone de manifiesto el más superficial análisis de la evolución seguida por las economías occidentales a lo largo de la centuria 1850-1950, que es a lo largo de la cuál, y al rebufo de los graves hechos económicos que en ella tuvieron lugar precisamente, se desarrolló el cuerpo principal de esta disciplina.

No obstante, antes de apresurar nuestro juicio y renegar del mercado como criterio rector de la organización económica del sistema por su contrastada incompatibilidad con el objetivo distributivo, ha de tenerse presente que, en sí misma, la consecución del objetivo justicia en la distribución del resultado del esfuerzo colectivo es algo por completo ajeno al mercado o sistema de precios, por lo que atribuir responsabilidad a este criterio de administrar recursos en la no consecución de un objetivo para el que no está concebido es, en el mejor de los casos, una forma de engañarse.

En efecto, como sabemos por Microeconomía, el mercado distribuye el resultado del proceso productivo entre los propietarios de los distintos factores que en él intervienen, de acuerdo al grado en que cada uno de tales factores participa en dicho proceso, es decir, de acuerdo únicamente a su productividad o capacidad de generar output. El corolario de esto no es sino que el mercado adjudica la renta exclusivamente entre aquéllos que evidencian capacidad productiva, lo que desde luego nada tiene que ver ni con la justicia, ni con la equidad, ni con la igualdad, ni con nada que a estas categorías se asemeje. Más aún, no es ya que el mercado autorregulable no promueva la justicia o la equidad, es que ni tan siquiera garantiza la mera supervivencia de aquellos miembros del colectivo que por cualquier causa, por lo general ajena a su voluntad, no manifiestan capacidad para ser productivos en los estrictos y estrechos términos en que tal capacidad es entendida por el sistema de precios, tratándose además de un mecanismo de atribución de resultados que, por sistema, tiende a premiar a los más fuertes y/o a los que más tienen en detrimento de los más débiles y/o menos poseen.

Ahora bien, del hecho de que el mercado sea técnicamente incapaz de alcanzar una distribución personal de la renta y la riqueza justa o equitativa no se deriva en modo alguno que el sector público, por el mero hecho de que cuente con criterios de actuación adicionales al mercado (coacción como instrumento y ausencia de lucro como motivación) si lo vaya a conseguir, entre otras razones, porque tal objetivo no puede ser definido sino en términos bastante ambiguos debido a la coincidencia en él de tres aspectos o facetas distintas que, además, inciden de manera muy dispar en cada momento histórico:

- La faceta ética. Que es la que se manifiesta en la pretensión de establecer un determinado grado de desigualdad que se reconozca como socialmente aceptado. Obviamente, en tal establecimiento juega un papel crucial lo que cada uno a título individual entiende por «justo» y «no justo».
- La faceta política. Que es la que permite vislumbrar que más allá de un determinado grado de desigualdad en la distribución personal de la renta el orden social se pone en peligro, comprometiéndose así seriamente a la estabilidad del propio sistema.
- La faceta económica. Que viene a recordarnos que la cantidad de bienes y servicios que un colectivo es capaz de generar en el tiempo depende, además de la dotación de factores con la que cuenta, del sistema de incentivos que rija en el mismo, y como en este sentido bien se sabe, no todos los incentivos motivan o inducen de igual forma a la totalidad de propietarios de recursos productivos para incorporarlos al proceso de producción. A partir de aquí, y dejando al margen la posición que cada uno tenga al respecto, algo absolutamente perceptible es que la búsqueda de rentas, y de manera más precisa la búsqueda de rentas superiores a la de nuestros semejantes (los demás), constituye un puntal fundamental en el sistema de incentivos vigente en las sociedades actuales. Por lo que, a pesar de su ya comentada falta de adecuación a la finalidad redistributiva, lo que también parece claro es que tampoco puede prescindirse así como así de la distribución del resultado del proceso productivo a la que llega el libre juego de las fuerzas del mercado.

Es decir, que tras esta digresión y aunque ello resulte un tanto desalentador, únicamente hemos sido capaces de llegar a la más absoluta de las dudas e incertidumbres, pues, por una parte sabemos que el mercado autorregulable, único capaz de proporcionar un sistema de incentivos que permita alcanzar las otras finalidades sociales, no distribuye personalmente la renta con justicia y equidad porque no es esa su finalidad, y por otra, que pronunciarse acerca de la equidad o la justicia de una distribución personal entraña siempre un juicio de valor previo, no existiendo sin embargo ningún método científico que sirva para resolver las discrepancias que se producen en el terreno de la ética. Así que, al final, lo que nos queda no es sino preguntarnos ¿deben o no los economistas en general, y en particular los hacendistas, dedicar su esfuerzo a indagar sobre la justicia o equidad de la distribución? ¿tienen algún valor científico o referencial el resultado de sus indagaciones a este respecto?,

cuestiones estas para las que las respuestas de las que disponemos son, por múltiples y completamente dispares, de una validez harto relativa.

3.3 Actuaciones redistributivas del sector público

Siendo entonces nuestro punto de partida que el problema distributivo de una sociedad trasciende de lo estrictamente hacendístico, e incluso de lo económico, y se adentra en los escurridizos y conflictivos terrenos de la Política y la Ética, habremos de convenir que la política redistributiva, entendida como las actuaciones públicas acometidas en orden a modificar la distribución personal de la renta a la que el mercado llega, debe instrumentalizarse mediante un cuadro de intervenciones que, en su variada composición, sea capaz de incidir en las múltiples y diversas causas que condicionan a la distribución de renta que se quiere modificar (leyes que regulan la propiedad y sus usos, leyes sobre la herencia, disponibilidad de oportunidades educativas o sanitarias, estructura de los mercados, movilidad social, etc., etc.). Obviamente, esto implica que la redistribución de la renta como tarea ha de acometerse, tanto mediante intervenciones presupuestarias, que son las que en principio nos conciernen y a las que aquí vamos a referirnos brevemente, como no presupuestarias, esto es, aquellas que se concretan en intervenciones públicas que afectan a instituciones jurídicas de muy distinta naturaleza.

Refiriéndonos, pues, a las intervenciones redistributivas de carácter presupuestario, distinguiremos como es obvio entre las que se refieren al orden de los gastos públicos y las concernientes al orden de ingresos. De estos dos tipos, probablemente las que generan una mayor tensión social y, también, controversias entre teóricos más intensas son las relativas a los ingresos públicos, que es donde se incluyen todas las actuaciones tributarias, por más que las consecuencias redistributivas más numerosas y de mayor calado sean sin embargo las correspondientes a los gastos públicos, pues éstos pueden aplicarse directamente a un mayor número y variedad de sectores, actividades, individuos y colectivos que los ingresos públicos.

Los gastos presupuestarios pueden afectarse a las tareas redistributivas de dos formas distintas. A través de las transferencias (movimiento o cesión de recursos sin contraprestación) dirigidas directamente a los segmentos de población beneficiarios de tal política (por ejemplo, los pagos a familias numerosas o los sueldos de inserción social), o bien indirectamente, alterando los precios relativos del mercado de aquellos servicios y bienes cuyos usos y consumos tienen repercusión en la distribución final de renta (educación y salud por ejemplo), financiando mediante transferencias a sus agentes productores.

La filosofía de cada una de estas opciones es muy distinta, por lo que sus utilidades respectivas también habrán de responder a planteamientos sustancialmente di-

ferentes. Así, mientras que con las subvenciones a empresas productoras de los bienes tutelados de lo que se trata es, fundamentalmente, de atenuar las diferencias de renta en las que son los perjudicados colectivos más o menos concretos, facilitando a sus componentes la provisión de tales bienes mediante la reducción de su precio, las transferencias directas a los afectados descansan, de manera principal al menos, en la idea que lo que ha de respetarse por encima de todo son las preferencias individuales, pues el mejor juez del bienestar individual es el propio sujeto, que es el que mejor sabrá cómo aplicar el gasto para orientarlo hacia la atenuación de sus carencias.

En cuanto a la utilización del orden presupuestario de los ingresos con fines redistributivos hay que comenzar diciendo que no hay país civilizado, o que por tal se tenga, que, por principio, no se autoproclame fiscalmente progresivo; es decir, que explícitamente diga que posee un cuadro de ingresos públicos que detrae más a quienes más tienen, y del que son figuras paradigmáticas los impuestos progresivos sobre la renta y la riqueza que algo más adelante tendremos ocasión de estudiar. Asimismo, un adecuado diseño del cuadro impositivo de un país permite a sus poderes públicos actuar sobre la distribución personal de la renta, no ya directamente, sino también a través de la alteración de su distribución funcional mediante la modificación de las presiones fiscales relativas entre las rentas del trabajo y las del capital, o, siguiendo con el mismo ejemplo y considerando sólo a las rentas del capital, discriminando tributariamente al capital mobiliario respecto al inmobiliario.

No se agotan con los impuestos sobre la renta y el patrimonio ni mucho menos las posibilidades redistributivas del orden presupuestario de ingresos públicos. Como vamos a comprobar un poco más avanzado el texto, absolutamente todos los tributos que quepa imaginar tiene consecuencias no sólo en la distribución personal de la renta y la riqueza, sino en otras distribuciones como la ya aludida funcional o la intrageneracional. Unos impuestos lo harán más intensamente o sus efectos serán más inmediatos, mientras que otros tendrán una incidencia menor o sus efectos se dejarán sentir a más largo plazo; pero en cualquier caso el efecto redistributivo siempre estará presente en cualquiera de ellos.

4. CRECIMIENTO ECONÓMICO ESTABLE

Ésta es la función de la hacienda pública que más tardíamente se ha incorporado al acervo de esta disciplina, y aunque habitualmente se la tome por una única función, lo cierto es que sus contenidos son de hecho la suma de dos subfunciones distintas aunque claramente interrelacionadas entre sí: el asegurar que las principales variables macroeconómicas del sistema mantengan niveles estables por un lado, y por otro, el contribuir a la consecución de tasas de crecimiento económico que permitan aumentar el bienestar social. En esta función por otra parte, y a diferencia de lo que ocurre con las otras dos funciones anteriores, el protagonismo de la actividad finan-

ciera del sector público en detrimento de las actuaciones inspiradas en libre juego de la oferta y la demanda no es cuestionado en absoluto por nadie, cosa distinta es desde luego que todo el mundo coincida también en lo apropiado del tipo y la magnitud de la o las actuaciones públicas emprendidas, pero eso es una cuestión perteneciente a un ámbito de discusión en el que aquí no vamos a entrar.

De lo que se trata con el desarrollo de esta función en definitiva es asegurar una demanda efectiva del sistema capaz de absorber la producción disponible de pleno empleo de los factores productivos del mismo en un contexto de estabilidad de precios, siendo ésta una tarea que se incorporó a los quehaceres públicos a raíz de la crisis económica del 1929, que es el contexto en el que Keynes plantea y desarrolla su reconocida Teoría General, la cuál es el cuerpo de conocimientos macroeconómicos que dan lugar a la aparición de las primeras propuestas para utilizar los programas de ingresos y gastos públicos como elementos compensatorios de las oscilaciones en la actividad económica privada a fin de asegurar un nivel de ocupación del sistema elevado y estable. Para ello la ortodoxia keynesiana prescribe unas reglas básicas de actuación que cabe resumir como sigue:

- Si prevalece el paro forzoso, ha de incrementarse el nivel de la demanda agregada a fin de conseguir que los gastos totales crezcan hasta que el sistema sea capaz de absorber la producción de pleno empleo.
- Si, por el contrario, lo que prevalece es la inflación, lo que procede es reducir la demanda agregada de manera que los gastos totales se reduzcan y no excedan el valor de la producción de pleno empleo a precios estables, en lugar de a precios crecientes.
- Finalmente, si la situación viene dada por el pleno empleo y la estabilidad de los precios, de lo que se trata es de mantener el nivel agregado de gasto monetario a precios corrientes, a fin de evitar las tensiones inflacionistas y la desocupación de los recursos.

Esta última regla tiene un alcance mucho mayor del que en principio aparenta, pues no viene a decir, como muchos erróneamente pretenden, que cuando se logra la plena ocupación de los recursos haya de mantenerse estable la demanda agregada para lograr que no se disparen los precios. Muy al contrario, lo que viene a indicar es que, en un contexto de pleno empleo estable, lo que el sector público ha de hacer en cada momento es ir asegurando la demanda agregada que sea capaz de absorber los sucesivos crecimientos de la producción de pleno empleo, pues con un equipo capital creciente, una fuerza laboral más cualificada y una ampliación y mejora de la técnica disponible, asegurar el pleno empleo de los recursos con precios estables equivale a facilitar una expansión de la renta nacional, no a mantener estáticamente una situación dada por un determinado nivel de ocupación de recursos.

Como ha quedado dicho, esta función de la hacienda pública comenzó a entenderse necesaria ante las catastróficas consecuencias del crack del 29, si bien despertó su

mayor interés, tanto entre los políticos como en el mundo académico, a raíz de las inestabilidades y tensiones inflacionistas que surgieron en las principales economías occidentales tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial. La crisis de los setenta (crisis de la energía), con su revisión de los límites del sector público y de las políticas de bienestar, parece haberla llevado a un más que evidente descrédito en la profesión, por más que sean bastantes los que creen que antes o después el interés por este tipo de intervenciones públicas volverá a resurgir con redoblados bríos, pues como decía el gran hacendista estadounidense R. Musgrave en los primeros años cincuenta respecto a ella *«aunque desaparezcan del horizonte las tinieblas de la guerra, permanecerá en él la amenaza de la inestabilidad»*