

HACIENDA

Tema 1 y 2 (LIBRO FÁCIL)

1- Economía y sector público

Según la definición de Lionel Robbins, la economía es la ciencia que estudia la conducta humana como relación entre unos fines jerarquizados y unos medios escasos susceptibles de medios alternativos. Las preguntas a las que debe responder la economía son ¿qué producir?, ¿qué cantidad?, ¿con qué medios?; y quién debe consumir los bienes y quién producirlos.

Las sociedades primitivas la solución la daba la costumbre o los usos sociales de cada pueblo. Posteriormente se llegó al trueque o intercambio de bienes (primer tipo de mercado).

La mano invisible de A. Smith posibilitó la aparición de un nuevo agente económico que respondía a las preguntas a través de las decisiones dictadas por la autoridad (Estado, Administración o Gobierno); con ésto la economía se divide en dos ámbitos: el sector privado (actividades regidas por el principio de mercado) y el sector público (actividades regidas por el principio de presupuesto).

La actividad del sector público debe estar orientada a las preferencias del colectivo y con la carga que exige la Administración para apreciar que grado de aceptabilidad reciben sus actuaciones, tras ser constatadas con actuaciones alternativas. El objetivo es establecer mecanismos políticos que permitan tomar la decisión en favor de las preferencias colectivas.

2- La aparición del sector público en la economía

Actualmente los individuos deben recurrir a intercambios para satisfacer necesidades, siendo necesaria la existencia de mecanismos de selección de recursos, bienes y servicios. Las decisiones de producción y consumo se toman a través del sistema de precios en las economías de mercado y el sector público nace como consecuencia del mal funcionamiento del mercado en ciertas cuestiones.

La Hacienda pública nace al mismo tiempo que la economía como disciplina científica, con la publicación en 1776 de La Riqueza de las Naciones (de A. Smith). A. Smith dice que el Estado debe ser cauteloso al intervenir en los mercados, primando la actividad económica privada y el principio *laissez faire*. En los últimos doscientos años las ideas han sufrido cambios reflejados en "Teoría General" (John Keynes, 1936), que introduce el concepto de hacienda compensatoria y otorga al sector público un papel de máxima relevancia en la economía.

3- Objetivos y actuación del sector público

A. Smith decía que la misión del Estado consistía en garantizar los derechos de propiedad privada y resolver los conflictos entre particulares, contribuyendo a la defensa nacional, orden interno, justicia y mantenimiento de la casa soberana.

4- Economía pública y hacienda pública

Actualmente tenemos economías mixtas (coexistencia entre sector privado y sector público). La Hacienda pública se define como el conjunto de actividades del Estado, siempre que vengan informadas por el principio de presupuesto y cuya existencia está justificada por fallos de mercado en la consecución de objetivos esenciales en un sistema económico moderno; y también por la necesidad de disponer de un presupuesto de ingresos y gastos públicos y un proceso político para la toma de decisiones que satisfaga las necesidades públicas.

En las últimas décadas el concepto de Hacienda pública se ha ampliado hacia lo que conocemos como economía pública, que se define como el conjunto de decisiones económicas con origen en las elecciones que realiza la autoridad e impuestas de forma coactiva. Así pues, definimos estrictamente la Hacienda pública como la actividad financiera del sector público (elecciones económicas que comporta la realización de ingresos y gastos del Estado).

La Hacienda pública tiene un objeto material (parte de la realidad que estudia la ciencia) constituido por la actividad financiera del sector público; y un objeto formal (punto de vista desde el cual la Hacienda pública enfoca y estudia la realidad) constituido por los enfoques económico, político, jurídico, sociológico, etc.

5- Delimitación contable del sector público

El sujeto que lleva a cabo la actividad financiera de la Hacienda pública es el sector público, dividido en dos puntos de vista: el contable y el económico. La necesidad de tener un Sistema de Cuentas Nacionales para los países se observó en los años 30, cuando la economía se sumió en la depresión y desempleo generalizado.

GRUPO

Tipos de sistemas de cuentas:

5.1- Sistema de cuentas de las Naciones Unidas (SCN)

La primera concepción de este sistema tiene como finalidad centralizar, organizar y presentar toda la información estadística básica de origen estructural, que los agentes económicos producen en una economía y que son fundamentales para elaborar los agregados macroeconómicos de un país.

En 1968 se revisó, incorporando un esquema que comprendiera todo el proceso económico en sus aspectos reales y financieros, la producción y utilización de bienes, los ingresos y su distribución, y la acumulación y la financiación. En 1993 se volvió a revisar, dando lugar al SCN-93.

Por contabilidad nacional se entiende un sistema de información constituido por un conjunto de cuadros estadísticos, donde se registran y clasifican los hechos económicos de las distintas entidades del país.

5.1.1- Sectores

El SCN-93 diferencia los siguientes sectores:

- Sociedades no financieras: se crean con el fin de producir bienes y servicios no financieros para el mercado. Estas sociedades no pueden ser consumidores finales y su beneficio debe distribuirse a otras unidades institucionales.
- Sociedades financieras: organizaciones que realizan funciones de intermediación para financiar, obtener, transformar y distribuir disponibilidades financieras. Estas son: Banco Central, otras instituciones de Depósito, otros Intermediarios Financieros (excepto Compañías de Seguros y Fondos de Pensiones), Auxiliares Financieros y Compañías de Seguros y Fondos de Pensiones. Su principal fuente de recursos son fondos procedentes de pasivos financieros.
- Gobierno General: son las actividades realizadas por el Gobierno Central, Estatal, Municipal y los Organismos de la Seguridad Social de carácter obligatorio. Este sector organiza y financia el suministro de bienes no de mercado. Sus recursos provienen de pagos coactivos que realizan otros sectores.
- Hogares: unidades de consumo que pueden realizar cualquier tipo de actividad económica, ya sea ofertando mano de obra o produciendo a través de sus propias empresas (mientras no sean sociedades). Tipos: Renta Mixta del Empleador, Renta Mixta de los Trabajadores Autónomos, Remuneración de Asalariados, Rentas de la Propiedad y Transferencias.
- Instituciones privadas sin fines de lucro que sirven a los hogares (IPSFLH): instituciones residentes que proporcionan a los hogares bienes y servicios no de mercado. Sus recursos provienen de aportaciones voluntarias.
- Resto del mundo: sector constituido por todas las unidades institucionales no residentes que realizan transacciones o mantienen relaciones con las unidades residentes.

5.1.2- Transacciones

Son acciones realizadas por mutuo acuerdo entre dos unidades o sectores institucionales. Categorías:

- Transacciones en bienes y servicios: se relacionan directamente con los procesos de producción de las unidades económicas residentes, la utilización de bienes y servicios y los intercambios exteriores.
- Transacciones de distribución del valor agregado por los residentes, así como las de redistribución de la renta y el patrimonio, la distribución de las rentas de factores que provienen del resto del mundo y las transferencias sin contrapartida.
- Operaciones financieras: registran las variaciones de activos y/o pasivos financieros de las unidades institucionales.

5.1.3- Cuentas y saldos contables

- Cuenta de bienes y servicios: muestra la producción y las importaciones, el consumo intermedio, el consumo final, la formación bruta de capital y las exportaciones.
- Cuenta de producción: muestra la producción económica y el consumo intermedio.
- Cuenta de distribución y uso de la renta: integrada por: generación de renta, asignación de renta primaria, distribución secundaria de la renta, redistribución de la renta en especie, y uso de la renta.
- Cuenta de acumulación y financiación: se divide en: cuenta de capital, cuenta financiera y otras variaciones de activos y pasivos.
- Balances

5.2- Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95)

GADED

Es un sistema contable con el objetivo de describir un sistema económico y está formado por dos tipos de informes contables:

- Las cuentas de los sectores, que reflejan las diferentes etapas del proceso económico de cada sector institucional (producción, generación de la renta, distribución de la renta, redistribución de la renta, utilización de la renta y acumulación financiera o no financiera).
- Las tablas "input-output" y las cuentas por ramas de actividad: pormenorizan los elementos que componen el proceso productivo y los flujos de bienes y servicios.

El SEC-95 es compatible con el SCN-93, diferencias entre ambos:

- En el SEC los conceptos se describen con una definición y una relación de los elementos que se incluyen y los que se excluyen. En SCN los conceptos se describen más generalmente y se trata de explicar los motivos que llevaron a adoptar determinados convenios.
- El SEC incluye capítulos sobre cuentas regionales y cuentas trimestrales.

5.2.1- Sectores

- Sociedades no financieras
- Instituciones financieras (Banco Central, instituciones financieras monetarias, intermediarios excepto empresas de seguros y fondos de pensiones, auxiliares financieros, empresas de seguros y fondos de pensiones.
- Administraciones Públicas
 - Administración Central: órganos administrativos del Estado y otros organismos centrales con competencia en el territorio económico, excepto Administraciones de la Seguridad Social
 - Comunidades Autónomas
 - Corporaciones Locales
 - Administración de Seguridad Social
- Hogares: empleados, asalariados, y otros hogares
- Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares
- Resto del Mundo (Unión Europea)

En el caso Español los sectores son:

- Administración Central (Estado y organismos autónomos centralizados)
- Entes territoriales (Comunidades Autónomas y corporaciones locales)
- Seguridad Social

5.2.2- Cuentas y saldos contables

- Cuenta de producción
- Cuentas de distribución y utilización de la renta (cuentas de distribución primaria de la renta, cuentas de distribución secundaria de la renta, cuenta de redistribución de la renta en especie y cuenta de utilización de la renta)
- Cuentas de acumulación (cuenta de capital, cuenta financiera, cuentas de otras variaciones de los activos)
- Balances (balance de apertura, variaciones de balance y balance de cierre)

6- Dimensión óptima del sector público. Modelos

El primer modelo parte de la idea de que la dimensión del sector público es determinada desde el beneficio y el coste social marginal, así el óptimo del sector público estaría en el beneficio social marginal derivado del gasto público cuando se igualara al coste social marginal que soporta la comunidad para financiarlo.

El segundo modelo habla de la asociación entre la dimensión del sector público y la maximización del bienestar social. Pone de relevancia el coste de oportunidad que se está dispuesto a asumir al aumentar la participación del sector público.

6.1- Indicadores estadísticos

Los principales índices de medida del tamaño del sector público son:

A) Indicadores basados en el gasto público

- El volumen del gasto público expresado en porcentaje del PIB (muestra la cifra de negocio que gestiona la administración pública, un valor elevado mostrara una elevada capacidad de la administración para actuar sobre la asignación de recursos económicos de la sociedad en la que

interviene)

$$\frac{\text{Gasto total del sector público}}{\text{PIB}} \times 100$$

- El volumen del gasto público deducidas transferencias, en relación al PIB (muestra la asignación de recursos reales del sector público)

$$\frac{\text{Gasto total sector público} - \text{Gasto de transferencias}}{\text{PIB}} \times 100$$

B) Indicadores basados en los ingresos públicos

- El volumen de ingresos públicos de carácter coactivo expresado en porcentaje del PIB (se le llama presión fiscal, es la suma de los impuestos directos, indirectos y cotizaciones obligatorias para la financiación del sistema de seguridad social)

$$\frac{\text{Ingresos coactivos totales del sector público}}{\text{PIB}} \times 100$$

- El volumen de presión fiscal dividido entre el PIB per cápita (se le llama esfuerzo fiscal, pretende constatar que bajo el supuesto de que dos estados tienen el mismo porcentaje de impuestos sobre la renta, el residente del Estado donde la renta personal per cápita fuera más elevada realizaría un menos sacrificio en el pago de los impuestos)

$$\frac{\text{Impuestos totales} / \text{PIB}}{\text{PIB} / \text{Población}} \times 100$$

- El volumen del gasto público en porcentaje del PIB dividido entre el PIB per cápita (Pizarro y Trigo intentan solucionar problemas del anterior índice ajustándolo más a la realidad económico-financiera del medio y largo plazo)

$$\frac{\text{Gasto público} / \text{PIB}}{\text{PIB} / \text{Población}} \times 100$$

C) Otros indicadores de la dimensión del sector público

- La proporción del empleo del sector público en el empleo total (permite conocer el uso directo de la fuerza laboral por parte del sector público)

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

- La proporción de la producción del sector público dentro de la producción total o valor añadido por el sector público a la formación PIB (muestra la eficacia relativa a los sectores público y privado)

$$\frac{\text{Valor añadido bruto generado por el sector público (VABsp)}}{\text{PIB}} \times 100$$

6.2- Presión fiscal

Alan Smith decía que el principio de responsabilidad fiscal es: "el Gobierno no debe gastar sin decretar impuestos; y el Gobierno no debe endeudar a las generaciones futuras a través de una financiación deficitaria de inversiones públicas destinadas a proporcionar beneficios temporales y efímeros"

Andreae habla en cambio de "fertilidad fiscal", más apropiado cuando los ingresos tributarios se emplean más productivamente que si los hubiesen tenido los contribuyentes (pretende que no se vean los impuestos como una carga, sino como un beneficio del país)

Schmölders decía que sólo se podía hablar de presión fiscal cuando sucedía lo contrario a la "fertilidad fiscal"

La acción de la Administración puede ser examinada desde 2 puntos de vista:

a) Presión fiscal económica:

Expresa el porcentaje de renta que los contribuyentes de un país destinan a cubrir los ingresos fiscales

$$\text{Presión fiscal económica} = \frac{\text{Ingresos tributarios}}{\text{PIB}} \times 100$$

Esta expresión se divide en 2:

$$\text{Presión fiscal (PF1)} = \frac{\text{Ingresos tributarios excluidas cotizaciones a la SS}}{\text{PIB}} \times 100$$

$$\text{Presión fiscal (PF2)} = \frac{\text{Ingresos tributarios totales, incluidas cotizaciones a la SS}}{\text{PIB}} \times 100$$

PIB

Situaciones de los impuestos según Pantaleoni:

- Repercusión del impuesto: hace referencia a aquel que por disposición legal debe pagar el impuesto
- Traslación del impuesto: se refiere a aquellos que compran el producto (traslación hacia delante) o a los propietarios de los factores de producción (Traslación hacia atrás)
- Incidencia del impuesto: situación en la que un contribuyente no puede trasladar más el impuesto
- Difusión del impuesto: efectos del impuesto sobre la economía del contribuyente y sobre la de aquellos con la que éste se relaciona.

Según Kuznets, la inclusión, exclusión y evaluación de b y s que han de computarse en el PIB ofrece problemas teóricos relativos a b y s a los que no les corresponde corriente monetaria hacia los particulares y problemas referidos a la exclusión de pagos monetarios. Estos problemas hacen referencia a 3 aspectos:

- 1-Dificultades para valorar la "economía sumergida" (economía que los individuos ocultan a las autoridades)
- 2-B y s producidos y consumidos dentro de la unidad económica individual (autoconsumo)
- 3-Utilización de imputaciones en b y s que es imposible conocer su valor, haciéndose una estimación del mismo.

Pizarro y Trigo atienden que no queda reflejado el déficit del sector público en el medio y largo plazo, señalan que el déficit es un flujo que se transforma en deuda. Cuando éste crece, sus efectos reducen la capacidad adquisitiva de los agentes económicos y producen distorsiones como:

- Aumento de la prima de riesgo del país, con el consiguiente incremento del tipo de intereses
- Tensiones en los mercados monetarios ante la inminencia de renovación de deuda
- Incidencia del riesgo de cambio propiciado por el crecimiento de consumo público en el valor nominal de la deuda expresada en moneda interior.

Con todo esto, Pizarro y trigo sugieren:

Gasto Público

$$\text{Presión fiscal (PF3)} = \frac{\text{Gasto Público}}{\text{PIB}} \times 100$$

b) Presión fiscal psicológica:

Schmölders dice que la tarea de la psicología financiera es investigar la conducta de los particulares en relación a la Hacienda Pública. La presión fiscal psicológica no es sino el sentimiento de la magnitud de la carga fiscal soportada individualmente.

Costes de recaudación: costes y molestias que origina la recaudación de impuestos.

Componentes: *-costes administrativos: gastos de la propia Administración para gestionar impuestos.*

-costes de cumplimiento: costes de los contribuyentes para cumplir con los requisitos del sistema tributario. Tipos:

- 1) *costes directos en dinero (factura pagada al asesor fiscal)*
- 2) *costes en tiempo (horas dedicadas a temas tributarios)*
- 3) *costes psicológicos (preocupación por la obligación tributaria)*

Los hacendistas dicen que el sistema fiscal debe ser caro para tener resultados de calidad, además de tener que ser un sistema complejo y cambiante para poder ser equitativo.

Tipos de pago de impuestos:

- 1) Retención de origen (declaración de la renta): impuestos directos, el particular paga la renta y retiene toda o parte de la cuantía y la ingresa en el Tesoro Público.
- 2) Repercusión (presión fiscal indirecta): impuestos indirectos, el vendedor paga la cuota al Tesoro y la recupera de los consumidores en proporción igual mayor o menor dependiendo de las leyes de mercado (con esto los consumidores pagan sin sentir parte del impuesto que están pagando)

Mentalidad fiscal: Grossman: Moral Fiscal: actitud de un grupo o de la totalidad de los contribuyentes frente al cumplimiento de sus deberes fiscales // Mentalidad fiscal: ofrece diferencias de un pueblo a otro, dependiendo de la moral fiscal, del éxito o fracaso de determinados impuestos y del carácter general de su sistema tributario. La Mentalidad Fiscal está arraigada en cada sociedad y el legislador tiene que

- adaptarse a la "conciencia social" en vez de tratar de cambiarla por la fuerza.
- Resistencia fiscal: desde Pantaleoni tipos de resistencia fiscal:
- remoción: cuando el contribuyente trata de no pagar variando sus planes de consumo o producción.*
 - elusión: cuando el contribuyente trata de no pagar usando aplazamientos o ventajas de la ley a tal efecto.*
 - evasión: cuando el contribuyente trata de evitar del todo o en parte el pago por medios legales.*
- Cuando un sistema fiscal tiene un régimen jco. Mal estructurado, se fomenta la evasión tributaria.
- Fraude fiscal: es difícil de identificar, la Administración tiene dos medios para estimarlo: mediante agregados macroeconómicos y datos fiscales. Categorías:
- a)*métodos directos: mediante encuestas o servicios de inspección*
 - b)*métodos de contraste: analizan la discrepancia entre las magnitudes estimadas por las estadísticas económicas públicas. Tipos:*
 - 1)*contrastes recaudatorios: comparación de la recaudación efectiva con la recaudación potencial estimada.*
 - 2)*contrastes de información declarada: compara magnitudes económicas obtenidas de las declaraciones con las ofrecidas por las estadísticas básicas.*
- Puede analizarse según 2 componentes:
- a)*componente estructural: afecta a todos los sistemas tributarios con independencia del país, varía con el componente histórico y social.*
 - b)*componente no estructural: depende de la justicia, la eficacia de los controles administrativos, la conciencia de los ciudadanos, la calidad del sistema, etc.*
- Causas del fraude: -las imputables a los ciudadanos (conciencia civil o ética)
 -las imputables a la Administración (falta de controles)
 -causas económicas (mala situación económica o presión fiscal excesiva)

Tema 1 y 2 (LIBRO DIFÍCIL)

En los últimos tiempos se ha incrementado el gasto público total y el PIB. Estas cifras muestran la importancia de la Economía Pública.

1-El contenido de la Economía Pública

Estudia la intervención que la autoridad pública efectúa en una economía de mercado, a través de *ingresos y gastos públicos*. También considera cuál es el papel del Sector Público en la economía de mercado moderna, cómo se comportan las Administraciones Públicas y cómo se toman las decisiones. También investiga los efectos económicos y las repercusiones de las actuaciones públicas en el sector privado.

Nos concentraremos en los ingresos y gastos públicos de las Administraciones Públicas (Estado, CCAA, Municipios y SS; también forman parte las empresas públicas)

1.1-La Eficiencia y la Equidad como objetivos esenciales de la Economía Pública

La Economía Pública estudia la elección, puesta en práctica, y los efectos de los ingresos y gastos públicos según unos criterios de Eficiencia y Equidad. Objetivos de los sectores públicos actuales:

- Lograr una asignación eficiente de los recursos que conduzca a un crecimiento económico equilibrado
- Redistribuir la renta y la riqueza de un país.

Los impuestos reducen los recursos que pueden utilizar privadamente los individuos o las empresas. El trabajo hacendístico se dirige a investigar la eficiencia económica de los trasvases de recursos, mirar si se reduce indebidamente el bienestar económico individual o si se disminuye la oferta de trabajo, de ahorro, o la aceptación de riesgos empresariales, también hasta qué punto hay que producir trasvases de recursos que forman la actividad pública, y a en qué y cómo se usan los recursos. Desde el punto de vista de la Equidad la economía pública contempla el tema de la distribución entre los ciudadanos de un país de esa detracción de recursos y de quiénes resultan beneficiados de la actuación pública, de cómo se reparte el coste de la actividad hacendística y sobre quién incide verdaderamente.

1.2-¿Qué es la economía pública?

Es economía sustantiva del Sector Público, aunque integre conceptos filosóficos, políticos y jurídicos de la

actualidad y requiera el apoyo de técnicas cuantitativas como la econometría y la contabilidad. La economía pública se centra en la adopción de decisiones colectivas sin la ayuda del mercado, en la actividad de las Administraciones Públicas y en su financiación.

2-Los enfoques de la Economía Pública. Teoría positiva y normativa de la Economía Pública

Una proposición científica positiva es la que se refiera a "lo que es"; la ciencia positiva estudia el "ser" de los temas considerados. Una ciencia normativa se ocupa del "deber ser", de las propuestas que alcanzan un fin. La Economía Positiva resulta necesaria para la Normativa, ya que si hay que recomendar una actuación es necesario conocer los efectos probables de todas las alternativas; la Economía normativa es una buena guía para la investigación positiva al subrayar donde se necesita un conocimiento teórico y empírico mayor.

3-El sector público: Agentes y actividades

Desde un punto de vista doctrinal el Sector Público es aquella parte de la economía nacional cuyas decisiones y actividades dependen de la autoridad de los poderes públicos. Un agente pertenece al Sector Público si sus decisiones se basan en el principio de autoridad, jugando el principio de mercado un papel reducido o nulo.

La tarea básica del Sector Público es garantizar la administración del Estado (servicios generales de la Administración, defensa nacional, orden y justicia), a esta función se le han unido dos: desarrollar la política del bienestar social y organizar servicios comunes que si no se producirían en la medida socialmente deseable (infraestructuras, sanidad, educación, etc.). Al conjunto de agentes económicos que realizan estas actividades se les denomina Administraciones Públicas, Sector Público Administrativo o Sector Público.

Sistemas de contabilidad nacional: se ocupan de definir el concepto de Administraciones Públicas con base en concepciones generalmente aceptadas. El SEC define al sector Administraciones Públicas como unidades institucionales con la función de producir b y s no destinados a la venta y a efectuar operaciones de redistribución de renta y riqueza, procediendo sus recursos de pagos obligatorios de otros sectores. En España, las entidades de las Administraciones Públicas son:

- 1) Administración central: Estado // Organismos de la Administración Central
- 2) Administraciones territoriales: CCAA // Corporaciones locales
- 3) Administraciones de la SS: Sistema de la SS // Otras administraciones de la SS

La definición del sector Administraciones Públicas también hace referencia a que puede ser propietario de empresas y realizar actividades lucrativas. En España las empresas se organizan así:

- 1) Empresas públicas no financieras:
 - Entidades públicas empresariales
 - Sociedades estatales, de las CCAA y municipales
 - Servicios municipalizados
 - Entidades privadas controladas por el Estado
- 2) Instituciones financieras públicas:
 - Instituciones de crédito, distinguido sistema monetario (Banco de España) y entidades oficiales de crédito (Instituto de Crédito Oficial)
 - Instituciones de seguros (Consortio de Compensación de Seguros, Cesce y Musini)

El concepto de empresa pública incluye a todas las entidades, servicios y empresas de propiedad o bajo control público dedicados a la producción de b y s para su venta en el mercado. Cada estado determina a su manera el sector empresas públicas dentro de la economía nacional.

Actividades del Sector Público:

Operaciones monetarias:

- 1) Gastos públicos, ingresos públicos y operaciones financieras: incluye transacciones de bienes, servicios y activos o pasivos financieros, así como las transferencias de la renta y de capital realizadas por las Administraciones Públicas.
- 2) Actividad empresarial, gastos fiscales y operaciones financieras: actividades que dan lugar a transacciones monetarias que no se incluyen en el presupuesto o se incluyen de forma parcial.

Operaciones no monetarias:

- 3) Legislación básica, regulación y avales públicos: incluye las actividades públicas más difíciles de cuantificar.

3.1-La dimensión del Sector Público: Índices

Los intentos de medir el peso del Sector Público en la economía tienden a centrarse en las operaciones presupuestarias de las Administraciones Públicas. Los dos índices agregados más empleados son la relación entre los gastos no financieros totales y el PIB; y la relación entre los ingresos no financieros totales y el PIB. La tosquedad de estos índices sugiere la conveniencia de utilizar índices desagregados.

Una primera desagregación es la que diferencia los gastos finales (demanda final de b y s o absorción de recursos reales por parte de las Administraciones Públicas) de los gastos de transferencia (entrega de recursos sin

contraprestación). Los gastos finales pueden ser corrientes (consumo de servicios no destinados a la venta prestados a la colectividad o a hogares a título gratuito), y de capital o inversión bruta (formación bruta de capital público y adquisición neta de terrenos). Los gastos de transferencia pueden ser corrientes (pagos de intereses derivados de deuda pública, junto a transferencias a familias, subvenciones a empresas, transferencias de capital y otras transferencias) y de capital.

Los ingresos totales pueden ser ingresos impositivos o fiscales (pagos obligatorios sin contraprestación directa: impuestos directos, indirectos y cotizaciones sociales) y otros ingresos. La relación entre los ingresos impositivos y el PIB recibe los nombres de presión fiscal o nivel de imposición.

Administración Pública. Funciones:

- 1) Productor: una medida de la producción pública FINAL viene dada por el total de sueldos pagados por las Administraciones Públicas más el consumo de capital fijo (excedente bruto de explotación). No confundir con producción pública TOTAL = Producción final + consumos intermedios. Los consumos intermedios son:
 - a) bienes no duraderos (duración inferior a 1 año)
 - b) servicios comprados fuera del Sector Administraciones Públicas durante 1 año
- 2) Consumidor: el gasto público final viene dado por las compras totales al sector privado, a las que se debe sumar el valor de la producción pública final. Así el consumo público es la producción pública total menos los pagos parciales y las ventas residuales. También es la suma de sueldos pagados por las Administraciones Públicas, las compras corrientes netas y el consumo de capital fijo.
El SEC-95 define al consumo público como gasto en consumo final de las Administraciones Públicas.
- 3) Empleador: su papel puede aproximarse por el valor total de los sueldos pagados o por el nº de empleados a su servicio. También puede aproximarse por el volumen de capital físico público o por la formación bruta de capital público.
- 4) Redistribuidor: su papel puede aproximarse por la suma de los gastos de transferencia, los gastos fiscales y los impuestos totales.
- 5) Legislador
- 6) Asegurador de riesgos
- 7) Prestamista o prestatario: papel un tanto menor que los anteriores.

3.2-Las cuentas de las Administraciones Públicas

La Contabilidad Nacional permite conocer cómo los sectores institucionales contribuyen a la formación de las macromagnitudes (PIB, consumo, ahorro, etc.). El sistema SEC establece para cada sector 6 cuentas: Producción (C.1), explotación (C.2), renta (C.3), utilización de renta (C.4), capital (C.5) y financiera (C.6).

La actividad económica de las Administraciones Públicas puede ser descrita por medio de 3 cuentas:

- 1) Cuenta de Renta y Utilización de Renta (C.3 y C.4): ingresos corrientes de las Administraciones Públicas. Constituida por:
 - a) impuestos sobre la renta y el patrimonio y las cotizaciones sociales
 - b) transferencias corrientes recibidas, que recogen operaciones de distribución procedentes de otros sectores (juego, loterías y apuestas y transferencias desde otras partes del mundo)

Los empleos corrientes tienen dos componentes:

- a) transferencias entregadas: prestaciones sociales (pensiones, desempleo, etc.) e intereses efectivos de la deuda pública, subvenciones de explotación y otras transferencias corrientes (loterías, becas y ayudas, transferencias a partidos políticos y sindicatos, y cooperación internacional)
 - b) consumo público: se obtiene de la renta bruta disponible, que es la diferencia entre recursos corrientes y transferencias corrientes entregadas. Consumo público es: valor de los servicios no destinados a la venta, formado por las compras netas, la remuneración de los asalariados y el consumo de capital fijo.
- 2) Cuenta de Capital (C.5): describe las operaciones ligadas a la inversión en activos no financieros.
Tipos:
 - a) Recursos de Capital: dados por la suma del ahorro bruto, los impuestos sobre el capital (sobre todo Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones) y las transferencias de capital recibidas (Fondos estructurales de la UE)
 - b) Empleos de Capital: formación bruta de capital de las Administraciones Públicas y transferencias de capital entregadas a otros sectores como contribución a la formación bruta de capital de éstos.

La diferencia entre recursos y empleos de capital es la capacidad o necesidad de financiación. Esta diferencia muestra el total de recursos que las Administraciones Públicas ponen a disposición de otros sectores institucionales.

- 3) Cuenta Financiera (C.6): operaciones financieras que utiliza en Banco de España (Oro y posición en Organismo Internacionales, Efectivo y Depósitos transferibles, otros depósitos, valores a corto plazo, Obligaciones, Valores de renta variable, Créditos, Reservas técnicas de seguro, y otras cuentas pendientes de cobro o pago)
El saldo de esta cuenta se denomina saldo de activos (+) y pasivos (-) financieros o ahorro financiero neto, cuya cuantía debe coincidir con el saldo de la Cuenta de Capital (capacidad o necesidad de financiación)

Tema 3 (LIBRO FÁCIL)

1-El presupuesto y el ciclo presupuestario

El presupuesto es un documento financiero donde se reflejan los gastos que se pretenden realizar en un periodo determinado, y donde tb se reflejan los ingresos que constituyen la financiación. Se trata de un documento vinculante para el gestor del mismo. Los gastos tiene carácter limitativo (requieren un trámite especial para incrementar las partidas previstas en los mismos). Los ingresos tiene carácter estimativo.

Características de todo presupuesto público:

- 1) Documento de elaboración periódica (suele ser un año)
- 2) Adopta forma contable
- 3) Constituye una autorización y una previsión de gastos e ingresos
- 4) Representa la concreción de lo que puede denominarse "pla económico de la Hacienda Pública"
- 5) Papel de asignación de recursos
- 6) El gasto público que contiene debe cumplir la función de reasignación y distribución de la renta
- 7) Contribuye a dar estabilidad y desarrollo económico

2-Contenido de los presupuestos

2.1-Clasificación presupuestaria de los gastos

Los créditos presupuestarios se clasifican según 3 criterios:

- a) Funcional o por programas (finalidad y objetivo del gasto): Existen varias clasificaciones funcionales, pero cabe destacar la de las NU:
 - 1) Servicios generales (Administración gral., gastos de defensa, justicia y policia)
 - 2) Servicios comunes (Carreteras, abastecimiento de agua, saneamiento, estinción de incendios y otros servicios)
 - 3) Servicios sociales (Educación, sanidad, SS y otros servicios)
 - 4) Servicios económicos (Agricultura y recursos no minerales, transportes, comunicaciones y otros servicios)
 - 5) Gastos no clasificablesSmith distinguía 3 grupos dentro del total del gasto público: 1) Defensa nacional; 2) Justicia y policia; y 3) Gastos públicos que por no ajustarse a la liquidez que necesita la empresa privada no se producirían por ella.
- b) Clasificación orgánica (quién gasta): Los órganos que realizan el gasto son las secciones, clasificadas para ofrecer una visión de los recursos sometidos a la gestión de cada Ministerio.
- c) Clasificación económica (qué se gasta): Atiende a la naturaleza del gasto público. Sirve para reforzar el control jco y permite agrupar el gasto público en categorías económicas que después serán utilizadas para elaborar las cuentas públicas que se integran en la contabilidad nacional.

Clasificación:

A) TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS

a) Capítulos de gasto (gastos corrientes):

- 1) Gastos de personal: remuneraciones pagadas a funcionarios y personal contratado o eventual.
- 2) Gastos en bienes corrientes y servicios: gastos necesarios para funcionar los servicios públicos.
- 3) Gastos financieros: créditos necesarios para satisfacer los intereses de la deuda pública y otros préstamos.
- 4) Transferencias corrientes: gastos sin contraprestación que los entes públicos proporcionan a otros sujetos públicos o privados para realizar operaciones corrientes.

b) Total operaciones corrientes (operaciones de inversión):

- 5) Fondo de contingencia y otros imprevistos: solución financiera a situaciones extraordinarias e imprevistas.

- 6) Inversiones reales: inversiones directas (edificios, terrenos, maquinaria y otros bienes de capital)
- 7) Transferencias de capital: gastos que los entes públicos proporcionan a otros sujetos públicos o privados para financiar operaciones de formación de capital.

B) TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS

- c) Total operaciones de capital:
 - 8) Activos financieros: adquisición o incremento de activos financieros (concesión de préstamos, compra de acciones y otros tipos financieros)
 - 9) Pasivos financieros: amortización o disminución de pasivos financieros del Estado (amortización de deuda pública, devolución de anticipos del Banco de España o de otros créditos que recibiese el sector público, etc.)

2.2-Clasificación presupuestaria de los ingresos

A) TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS

- a) Capítulos de ingresos (ingresos corrientes):
 - 1) Impuestos directos: gravan manifestaciones directas de la capacidad de pago (renta y riqueza). Se excluyen el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jcos Documentados
 - 2) Impuestos indirectos: Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jcos Documentados, consumo, impuestos sobre tráfico exterior, etc.
 - 3) Tasas y otros ingresos: ingresos provenientes de la venta de bienes y servicios.
 - 4) Transferencia corrientes: ingresos sin contraprestación que los entes públicos reciben de otros sujetos públicos o privados para relajar operaciones corrientes.
 - 5) Ingresos patrimoniales: intereses, dividendos, alquileres, etc.
- b) Total operaciones corrientes (ingresos de capital):
 - 6) Enajenación de inversiones reales: ingresos por venta de activos reales de propiedad pública
 - 7) Transferencias de capital: ingresos sin contraprestación que los entes públicos reciben de otros sujetos públicos o privados para realizar operaciones de inversión.

B) TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS

- c) Total operaciones de capital:
 - 8) Activos financieros: ingresos derivados de la venta de acciones, reintegro de préstamos que concediese el sector público.
 - 9) Pasivos financieros: emisión de deuda pública a corto, medio o largo plazo, préstamos del exterior, etc.

3-El ciclo presupuestario

La vida de un presupuesto se prolonga como mínimo 3 años. Fases:

- 1) Fase de elaboración: proceso de negociaciones entre los responsables de la confección del documento presupuestario y los departamentos ministeriales y órganos del Estado. Existe una fase de protagonismo absoluto del poder ejecutivo en la preparación del presupuesto.
- 2) Fase de discusión y aprobación: protagonismo de las cámaras del poder legislativo. Si al comenzar el nuevo ejercicio presupuestario todavía no hubiese sido aprobado el presupuesto, se prorroga automáticamente el presupuesto del año anterior.
- 3) Fase de ejecución: Tras ser aprobado por el Parlamento, el presupuesto se convierte en Ley y entra en vigor el 1 de enero. La Administración está legalmente limitada en cuanto a los gastos. En cuanto a los ingresos de tipo extraordinario, tb se encuentra limitada legalmente, mientras que si sin ordinarios, la Administración posee una estimación del nivel deseable de ingresos para cubrir los gastos.

Procedimiento de ejecución:

- a) Gastos:
 - 1) Autorización o compromiso: acuerdo del órgano competente de realizar el gasto, calcula su cuantía y reserva parte del crédito destinado a ese fin.
 - 2) Disposición o liquidación: nace una obligación del sector público con terceros. La liquidación se lleva a cabo cuando el servicio se lleva a cabo.
 - 3) Ordenamiento: orden de pago dada en nombre de la Administración por quien tiene autoridad para ello ("ordenador"), a quien tiene que pagar ("pagador")
 - 4) Pago: entrega del dinero, realizada por el contable pagador al acreedor del sector público.
- b) Ingresos: el sector público cuenta con medios coactivos para obligar a los particulares a pagar
- 4) Fase de control:

- a) Control interno o administrativo (independiente de los organismos gestores, en España es el cuerpo de interventores de la Intervención Gral de la Administración del Estado). Este órgano hace un control previo en todas las fases de ejecución del presupuesto, vigilando la legalidad de la ejecución presupuestaria a través del control de la regularidad contable.
- b) Control judicial (Tribunal de Cuentas). Su función consiste en vigilar la legalidad de la actividad presupuestaria realizada por la Administración.
- c) Control parlamentario o político (Parlamento) comprueba si el ejecutivo ha seguido o no los mandatos presupuestarios.

Tema 3 (LIBRO DIFÍCIL)

1-El presupuesto: concepto y proceso presupuestario

La mejor definición es la de Neumark (años 50): el presupuesto es un resumen sistemático y cifrado, confeccionado en periodos regulares, de las previsiones de gastos y de las estimaciones de ingresos previstos para cubrir esos gastos. Características del presupuesto:

- 1) Anticipación (previsión)
- 2) Cuantificación (ingresos y gastos están completamente equilibrados)
- 3) Obligatoriedad (el Sector Público está legalmente obligado a cumplir el presupuesto)
- 4) Regularidad

Convertir al presupuesto en un instrumento de asignación eficiente requiere que éste se elabore como un presupuesto por "objetivos". Un presupuesto por "programas" persigue la eficacia a largo plazo mediante el análisis y la evaluación continuada de los programas públicos. El presupuesto por "programas" es un instrumento de racionalización del gasto, que facilita la dirección estratégica de la actividad pública, enlazando el presupuesto de un año con la planificación de varios años.

El presupuesto por "objetivos" queda a medio camino entre el presupuesto por "programas" y el presupuesto por "actividades", siendo este último aquel que agrupa al gasto público por actividades o por tareas que debe realizar un determinado servicio o unidad administrativa.

2-El presupuesto y la economía: indicadores de la política presupuestaria

2.1-Conceptos de déficit público

El presupuesto registra necesariamente un equilibrio formal o contable. El presupuesto registra un déficit (superávit) cuando ciertos gastos son mayores (menores) que determinados ingresos. Dependiendo del tipo de gastos e ingresos que consideremos tendremos un concepto de déficit o superávit diferente, cuya medida va a depender de factores como: a) las instituciones públicas contempladas; b) las operaciones que se consideran integradas en el saldo presupuestario; c) el momento del registro de los ingresos y los gastos; d) la realización o no de ajustes de inflación, y e) su carácter coyuntural o cíclico y estructural o permanente.

Los datos referentes al Estado son mensuales, se publican pocos días después del cierre del mes, y los expertos los utilizan para indicar la evolución del déficit público.

Si atendemos a las diferentes operaciones que realizan los agentes públicos tenemos 3 conceptos de saldo presupuestario:

- 1) Capacidad o necesidad de financiación (superávit o déficit financiero): refleja la situación excedentaria o deficitaria de fondos una vez han sido atendidos los gastos corrientes y de capital.
- 2) Superávit o déficit primario: diferencia entre la necesidad de financiación y la carga neta de intereses de la deuda pública. Llamando NF_t a la necesidad de financiación en el año t , I_t a los intereses de la deuda, i_t al tipo de interés medio de la deuda y B_{t-1} al volumen de deuda pública en el año anterior, el déficit primario (DP_t) es:

$$DP_t = NF_t - I_t = NF_t - i_t B_{t-1}$$

El saldo primario se utiliza como indicador del grado de sostenibilidad de la política presupuestaria.

- 3) Capacidad o necesidad de endeudamiento (variación de pasivos financieros): la necesidad de endeudamiento en el año t (NE_t) se obtiene sumando a la necesidad de financiación la variación neta de activos financieros (VAF)

$$NE_t = NF_t + VAF_t$$

Representa el importe por el que el Sector Público ha de endeudarse para atender a todas sus operaciones.

Si atendemos al momento de contabilización de los ingresos y los gastos diferenciamos:

- a) Saldo de caja: mide la diferencia entre ingresos y pagos de caja ocasionados por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias realizadas en el ejercicio con independencia del año en que devengaron los derechos o se reconocieron las obligaciones.

b)Saldo de gestión: refleja la variación en las operaciones reales, es decir, en el momento en el que se reconocen los derechos y las obligaciones, con independencia de cuando se hagan efectivas en caja. Este saldo es la capacidad o necesidad de financiación en términos de Contabilidad Nacional.

Lo más normal es que los gobiernos sean deudores netos, con lo que será necesario realizar ajustes por inflación si deseamos conocer su déficit real. Definimos déficit real como: variación en el endeudamiento real entre dos periodos, llamando DR_t al déficit real en el año t , B_t a la deuda pública y π a la tasa de inflación.

$$DR_t = B_t / P_t - B_{t-1} / P_{t-1} = NF_t / P_t - \pi_t (B_{t-1} / P_t)$$

2.2-El presupuesto y la actividad económica

El déficit total puede entenderse como el agregado de un componente discrecional y un componente inducido o automático que depende del ciclo económico. Se denomina al primer componente "déficit estructural o déficit ajustado por el ciclo" y al segundo "déficit cíclico o déficit coyuntural". Llamando DE_t al déficit estructural en t y DY_t al déficit coyuntural, el déficit público sería:

$$NF_t = DE_t + DY_t$$

Tema 4 (LIBRO DIFÍCIL)

1-Gasto público: Equidad y Eficiencia

Todos los gobiernos proveen de forma gratuita (o en coste inferior al mercado) bienes como la educación o la sanidad. En la mayoría de los países, el Sector Público ha establecido programas de transferencia de renta como las Pensiones o las Prestaciones por Desempleo. A esto se le llama ESTADO DE BIENESTAR.

1.2.-Las causas del crecimiento del gasto público

Las teorías acerca de por qué crece el gasto público son dos: las Teorías de la Demanda y las Teorías de la Oferta.

1)Teorías de Demanda

CUADRO 6.3a. Teorías explicativas del crecimiento del gasto público: Teorías de Demanda

Teoría	Contenido esencial	VARIABLES CLAVE	Autores
<i>Ley de Wagner I: Reestructuración de la sociedad</i>	La transformación de una sociedad tradicional en una sociedad industrializada compleja lleva consigo la sustitución de actividad privada (familiar o grupal) por actividad pública: oferta de bienes públicos esenciales (defensa, justicia, orden interno), regulación económica, corrección de las externalidades y administración de monopolios naturales.	Empleo en la industria Participación Laboral Femenina Crecimiento Demográfico Estructura Poblacional Densidad de Población Urbanización	Wagner (1877/90) Bird (1971)
<i>Ley de Wagner II: Demandas elásticas de bienes sociales</i>	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.	Renta <i>per cápita</i> Renta disponible <i>per cápita</i>	Wagner (1877/90) Bird (1971)
<i>Efecto Desplazamiento</i>	El gasto aumenta a saltos como consecuencia de conmociones sociales, tras las cuales el nivel de gasto no retorna a su nivel inicial.	Guerras Crisis	Peacock y Wiseman (1961)
<i>Redistribución de Renta</i>	El gasto público en tareas redistributivas tiende a crecer en una sociedad democrática por dos motivos: competencia entre partidos por votos en un contexto de distribución desigual y extensión del voto a ciudadanos con renta inferior a la media.	Diferencia entre renta media y mediana. Extensión del derecho a voto	Downs (1957) Romer y Rosenthal (1979) Metzler y Richard (1981)
<i>Grupos de Interés</i>	Grupos de presión organizados tienen incentivos a presionar y «cabildear» en favor de gastos cuasi privados cuyo coste impositivo se distribuye entre toda la población.	Fuerza de los sindicatos Número y peso de otras organizaciones.	Buchanan y Tullock (1962) Cameron (1978) Becker (1983)
<i>Ilusión Fiscal</i>	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.	Déficit Público Ratio impuestos directos/indirectos Número de figuras impositivas Tasa de inflación (Rémora inflacionaria)	Buchanan y Wagner (1977) Oates (1995b)

Fuente: González-Páramo y Raymond (1988).

GAL

2) Teorías de Oferta

CUADRO 6.3b. *Teorías explicativas del crecimiento del gasto público: Teorías de Oferta*

Teoría	Contenido esencial	VARIABLES CLAVE	Autores
<i>Efectos precios relativos y demandas inelásticas</i>	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. Cuando la demanda de éstos es relativamente inelástica ante cambios en «precios» el gasto público tiende a aumentar en términos nominales (no necesariamente en términos reales y en relación al PIB).	Precios relativos de los bienes y servicios públicos	Baumol (1967) Beck (1981) Pommerehne y Schneider (1982)
<i>Ciclo político-económico-electoral</i>	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.	Tasa de paro Crecimiento de la renta disponible Frecuencia electoral Coaliciones de gobierno	Frey y Schneider (1981)
<i>Burocracia I: Maximización del presupuesto</i>	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 relativamente poco informado.	Número de empleados públicos	Niskanen (1971) Romer y Rosenthal (1979)
<i>Burocracia II: Empleados públicos como votantes</i>	Como votantes cabe esperar de los burócratas una actitud favorable a mantener y aumentar el peso del sector que los sustenta.	Número de empleados públicos Actitudes de los burócratas (encuestas) Signo del partido en el poder	Bush y Denzau (1977) Frey y Pommerehne (1982) Cameron (1978) Castles (1982)
<i>Ideología del partido dominante</i>	Gobiernos socialistas o pro-estatalistas tienden a incrementar el gasto público más que los de signo liberal o conservador.	Signo del partido en el poder	Cameron (1978) Castles (1982)
<i>Centralización del poder político</i>	La descentralización fiscal puede tanto aumentar el gasto (cuando existen duplicidades o la financiación del gasto procede de niveles superiores de gobierno) como reducirlo (al existir un control más directo de los gastos locales por los votantes).	Organización política del Estado Participación de los impuestos recaudados por el gobierno central en el total	Tarschys (1975) Brennan y Buchanan (1978) Oates (1985a)
<i>Presupuestación incrementalista</i>	Con frecuencia los presupuestos se elaboran a partir de los del año anterior y sólo se debaten aumentos (o disminuciones). El crecimiento del gasto depende de la capacidad de la autoridad presupuestaria para contener las demandas de aumento del gasto de los distintos departamentos.	Técnica presupuestaria	Wildavsky (1964)

Fuente: González-Páramo y Raymond (1988).

¿Cuál es la teoría correcta?: no es posible encontrar una teoría general del crecimiento del gasto con validez universal dado que existen factores que inciden sobre el crecimiento del gasto que son de carácter no económico y que varían con el tiempo y con los países. Podemos utilizar conjuntamente las distintas teorías para poder identificar cuáles son las causas que en cada momento están haciendo que el gasto aumente.

1.3-Cremiento del gasto y eficiencia

El primer elemento que determina la eficiencia o ineficiencia de los incrementos del gasto es la causa que lo genera. La eficiencia del gasto depende no sólo de si responde a un aumento de las preferencias de los ciudadanos sino tb de los efectos de los instrumentos necesarios para financiar estos incrementos del gasto..

Los problemas derivados de un crecimiento ineficiente del gasto, una carga impositiva creciente y un aumento del endeudamiento son los que han llevado a muchos países a moderar el crecimiento del gasto y, en algunos casos, a reducirlo.

El Sector público debe comportarse con eficiencia a la hora de gastar. En España (art 31.2 C): "El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía"

El análisis de eficiencia se puede limitar a determinar si el Sector Público está siendo eficiente desde el punto de vista productivo. El análisis de la Eficiencia Productiva permite determinar si el Sector Público puede prestar determinados bienes y servicios a un coste menor (o prestar más de esos bienes y servicios al mismo coste). El análisis de la Eficiencia Económica es un instrumento para evaluar qué bienes y servicios debe prestar el Sector Público.

La Eficacia es el logro de los objetivos propuestos, y por tanto, el grado de eficacia de un gestor público es el porcentaje en el que ha logrado el objetivo propuesto.

Tema 5 (LIBRO DIFÍCIL): El gasto público en el estado del bienestar (I)

1-Gastos sociales

Parte de la actividad pública tiene por objetivo garantizar un nivel de vida suficiente a todos los ciudadanos dentro del Estado de Bienestar. Instrumentos:

- 1) Medidas dirigidas a facilitar a todos los individuos el consumo de algunos bienes o servicios considerados INDISPENSABLES. Para ello se utilizan instrumentos como las transferencias directas al consumidor, reducciones en los impuestos a pagar, subvenciones para la venta de

- bienes o servicios en el mercado a menor precio. A estos bienes y servicios que el Sector Público subvenciona se les denomina Bienes Preferentes o Sociales.
- 2) Transferencias monetarias a los individuos. A estas transferencias se las denomina Prestaciones Económicas y son por ejemplo las pensiones o el seguro por desempleo.

1.1-Bienes preferentes y equidad categórica

En España la delimitación de bienes sociales tiene cobertura constitucional. El art 27.1 reconoce educación para todos los españoles, el 43.1 derecho a la salud y el 47 derecho a vivienda digna y adecuada, pero sólo se reconoce gratuidad (y obligatoriedad) a la enseñanza básica. La C tb establece obligación del Estado de promover y tutelar acceso a la cultura (art 44) y facilitar el ocio (art 43.3). Pese a todo, los beneficiarios preferirían que el Sector Público les diese el dinero que cuesta todo esto y les dejara gastarlo libremente, y realmente el individuo que recibe una transferencia monetaria estará siempre mejor o igual que el que recibe en "especie".

Equidad categórica: idea de que todos los individuos tiene derecho (y a veces obligación) a consumir ciertas cantidades mínimas de determinados bienes preferentes.

2-Sanidad

2.1-La sanidad como bien preferente

2.1.1-La provisión pública de sanidad

Existe consenso acerca de que una sociedad desarrollada no puede permitir pobreza, merma o muerte por el coste de una enfermedad de alguno de sus individuos, por ello se dice que la sanidad es un servicio a garantizar.

Los seguros privados y los públicos adolecen de problemas como que nunca ofrecen una cobertura total, así como que ciertos grupos de población con mayor probabilidad de caer enfermos sólo tendrían cobertura pagando primas elevadas, y que en ciertos casos las compañías se negarían a pagar. Otros grupos con problemas serían aquellas profesiones de riesgo elevado o aquellas personas con protección ex post, es decir, aquellos que sufren una enfermedad y que apesar de tener recursos no contratan un seguro privado por despreocupación frente al riesgo de enfermedad. Pese a todo lo anterior, los seguros privados pueden ser un complemento importante de los planes públicos de protección sanitaria.

2.1.2-Los modelos de provisión pública de sanidad

1) Modelo de SS: aquel que se financia con impuestos sobre las rentas del trabajador, denominadas cotizaciones sociales, aunque tb existen prestaciones gratuitas para quienes no trabajan. Se puede excluir de la obligación de pagar cotizaciones a los individuos de renta elevada, dándoles de esta forma la elección de optar por sistemas privados de seguros.

La diferencia entre los seguros públicos y los privados reside en que los primeros son obligatorios y que las cotizaciones se establecen en función de las rentas en vez de en función de la probabilidad de caer enfermo. España era un sistema sanitario de SS, pero desde 1986 con la Ley Gral Sanitaria se comenzó a transformar en un Servicio Nacional de Salud, donde las prestaciones sanitarias son universales (todos tienen derecho a ellas) y gratuitas. Los ingresos para financiar estas prestaciones se obtienen con cargo a los ingresos generales del Estado (IRPF, IVA,...). El modelo de Servicios Nacionales de Salud ofrece mayor equidad pues la salud como bien prioritario se ve como más coherente al equiparlo por igual a todos los individuos, al igual que el derecho a educación. Tb es un modelo más redistributivo, al basarse en los ingresos gales del Sector Público

2.1.3-Producción pública versus producción privada

La provisión pública de sanidad puede hacerse por:

1) Producción privada: los medicos son profesionales libres y los hospitales privados, así, cuando un individuo necesita tratamiento, puede elegir un agente privado, pagando el Sector Público la factura (con ciertos límites en cuanto a las cantidades). En general en casi todos los países con un sistema de SS, la mayor parte de la producción es privada.

2) Producción pública: el Sector Público es el que compra los medios de producción y contrata a los médicos. En España, al usuario se le asigna un centro médico y libertad reducida a la hora de elegir profesional, dentro de aquellos que trabajen en el citado centro.

Problemas / Soluciones:

- a) Los médicos, como cualquier otro profesional, prefieren cobrar más, pudiéndoles inducir mediante incentivos monetarios a trabajar más o menos horas.
- b) Los hospitales privados rechazan a quienes no pueden pagar.
- c) Posiblemente prime a la hora de emitir un diagnóstico la ética profesional sobre la retribución.
- d) Algunos tratamientos tienen carácter de monopolios naturales por tener un coste fijo considerable,

situándose los mercados privados como monopolistas; el Sector Público puede resolver el problema, pero con un recursos de regulación, quedándose tb el Sector Público como monopolista al ser el regulador.

e)El sector público resuelve problemas como el de las zonas rurales, pues el sector privado nunca se asentaría en estas zonas.

f)El sector privado valora los cuidados y duración de los mismos para cada paciente, existiendo claramente un exceso de los mismos para obtener mayor retribución. El Sector Público tal vez se quede corto.

En caso público se les pide a los directores de cada unidad sanitaria una estimación ex ante de sus necesidades para cada año, haciendo que tales directores exageren las necesidades, además, la producción pública adolece de las limitaciones de gestión que acompañan a cualquier proceso democrático.

La producción privada (al descentralizar las decisiones de gestión) suele ser más eficiente, garantizando la libertad de decisión del usuario y eliminando las colas de espera, pero tb genera un gasto excesivo, fomenta situaciones de monopolio y cubre insuficientemente ciertas zonas de demanda reducida (zonas rurales).

La producción pública gestiona los recursos ineficientemente y limita la elección de los usuarios, pero elimina los problemas de la producción privada, aunque en caso de reducciones de coste, se pueden generar colas de espera y un nivel peor de asistencia sanitaria.

2.2-El sistema sanitario público en España

El sistema sanitario español se encuentra inmerso en un proceso de transformación debido a la Ley Gral. de Sanidad de 1986. El proceso culmina en 2000, cuando la Sanidad pasa a financiarse exclusivamente mediante ingresos gales del Estado (impuestos)

El INSALUD y sus equivalentes autonómicos se encargan de proveer cobertura y la mayor parte de la producción de la sanidad. El INSALUD, para poder atender a todas las necesidades "compra" de forma regular servicios a hospitales privados, denominados hospitales concertados.

Las prestaciones del INSALUD incluyen toda asistencia sanitaria y tratamientos hospitalarios a excepción de la asistencia dental y la asistencia psiquiátrica. Los gastos de farmacia sólo están parcialmente cubiertos para los trabajadores en activo, aunque en algunos casos especiales, el sistema público provee el medicamento de forma gratuita.

Grupos no protegidos por la Sanidad Pública:

1)Funcionarios: están protegidos por Mutualidades de carácter público; a través de ellas pueden comprar si cobertura al INSALUD o a aseguradoras privadas.

2)Empleados de algunas empresas de gran tamaño: protegidos por Mutuas Personales (similares a las Mutualidades de los funcionarios)

La experiencia internacional demuestra que existe una relación estrecha entre el nivel de renta per capita y el gasto en sanidad per capita.

2.3-La reforma de la Sanidad Pública

El sistema sanitario español adolece de problemas importantes, como el grado de insatisfacción de los usuarios, el sentimiento de que se trata de un sistema ineficiente con desperdicio de recursos, así como la preocupación por el incremento del gasto en Sanidad (lo que lleva a un aumento de los impuestos o reducción de los gastos en otros sectores). Formas de reformar la Sanidad Pública:

A)El control del gasto en Sanidad: existen gastos excesivos, como el caso de que los ciudadanos no son conscientes del coste de Sanidad y pensar que las prestaciones del sistema son elevdas a pesar de que los recursos que se dedican sean limitados, o el caso de individuos que abusan de ser un sistema gratuito y consumir excesivos medicamentos o acudir al médico sin necesidad de ello.

Para corregir este exceso podría introducirse un sistema copago, es decir, hacer pagar al usuario un determinado tanto por cien del coste de la asistencia sanitaria, el nombre de este tanto por cien se llama ticket moderador. Este ticket presenta problemas pues los usuarios con mayor renta demandarán menos consultas, así como gente con renta baja y una enfermedad crónica, o como aquellos que por ahorrar dinero no tomen medicación.

Estos problemas del ticket moderador han llevado a algunos autores a sugerir que para reducir el gasto de la Sanidad sería más efectivo actuar sobre la oferta, y para ello han planteado medidas que se apoyan en 2 principios:

1)Trasladar parcialmente la responsabilidad de asignación de los recursos a los médicos y hospitales.

2)Inducir a médicos y hospitales a producir de forma eficiente mediante sistemas de asignación de objetivos o sistemas de incentivos monetarios.

B)Los modelos de competencia interna: el punto de partida de este modelo es la observación de que en un sistema privado de seguros médicos existe una separación de funciones y una competencia que garantiza la eficiencia de los resultados, es decir, los médicos y hospitales deben trabajar de forma eficiente, dado que si venden sus servicios a un coste elevado, por encima de sus eficiencia, las empresas de seguros no los contratarán. Con esta competencia se consigue una gestión eficiente.

Para conseguir este objetivo hay que apoyarse en 3 principios:

1)Separación de las áreas de financiación, provisión y producción pública; descentralización de la provisión y gestión de las unidades productivas.

2) Competencia entre las unidades productivas públicas y privadas

3) Libertad de elección del usuario.

El objetivo de la división de funciones es introducir un mecanismo que permita controlar los defectos de funcionamiento del sistema, a la vez que posibilitar que quien provee controle a quien produce.

C) Flexibilización de la gestión: consiste en dar a los centros sanitarios autonomía para organizar sus recursos, es decir, que dentro de un presupuesto establecido puedan decidir con libertad cómo gastarlo. Un elemento básico de esta política es cambiar el estatuto jco de los centros médicos que pueden pasar a convertirse en instituciones de derecho privado (igual que fundaciones empresas públicas, etc). Esta flexibilización se complementa con una política de incentivos en la medida en se produzcan ahorros en el presupuesto asignado. Pesa a todo lo descrito, un hospital continuaría siendo una unidad burocrática, con lo que persistirían los problemas de carencia de incentivos a la gestión eficiente del gasto y la contratación de los profesionales más competentes.

D) Otras medidas:

- 1) Establecimiento de un sistema de Evaluación y Gestión Sanitaria: controlar la actuación médica y complementarlo con incentivos monetarios individuales o, a niveles de grupos reducidos. Este sistema debería analizar los costes de provisión de los diferentes centros y emitir informes sobre si los recursos se utilizan adecuadamente; debería tb revisar la calidad individual y colectiva de los médicos, así como su productividad y eficiencia.
- 2) Control del gasto farmacéutico: establecimiento de medidas de control de los precios (uso de genéricos, precios de referencia,...) y de reducción de cantidades.
- 3) Reducción de prestaciones ofrecidas por el sistema: no cubrir ciertos tipos de dolencias o enfermedades leves.

3-Educación. La educación como bien preferente.

En todas las sociedades desarrolladas existe consenso sobre que el Sector Público debe favorecer que los individuos adquieran educación. Objetivos:

- A) Internalizar efectos externos: se dice que a veces la educación produce efectos externos, como favorecer la estabilidad social y el funcionamiento de los sistemas democráticos mediante la formación de ciudadanos / votantes bien informados, o como tb crear cohesión social mediante la transmisión de un patrimonio cultural común. Estos efectos externos podrían justificar una intervención del sector públicos para internalizarlos, concediendo, por ejemplo, subvenciones a la educación.
- B) Reducir la desigualdad económica: según la teoría del capital humano (Gary Becker), la educación aumenta la productividad de los individuos, y por tanto, sus ingresos. La educación sería entonces un inversión en capital humano que produciría rendimientos monetarios futuros. Otros autores como Spence eran menos optimistas, si bien aceptaban el aumento de ingresos, pero no debido a que la educación aumentase la productividad, sino porque los empresarios utilizaban a la educación como una señal de productividad.

La internalización de efectos externos y la reducción de la desigualdad justifican la provisión pública de educación. Existen diferentes grados de intervención pública en la educación: educación primaria (obligatoria), secundaria (obligatoria), bachillerato y formación profesional son gratuitas, mientras que la universitaria es subvencionada y sólo gratuita para aquellos que demuestran capacidad de aprovechamiento del tiempo y el estudio.

Tema 6 (LIBRO DIFÍCIL): El gasto público en el estado del bienestar (II): Prestaciones Económicas

1-Los programas de prestación económica en España

La mayor parte de las transferencias monetarias se realizan por medio de 3 programas:

- a) Programas de pensiones: son prestaciones económicas periódicas de larga duración, destinadas a sustituir una capacidad de generar ingresos del trabajador, que el trabajador ha perdido. Las pensiones de mayor importancia son las de jubilación, existiendo tb las de viudedad, orfandad o a favor de familiares, las de invalidez (incapacitados para ejercer trabajo) Hasta 1990 sólo podían ser beneficiarios los trabajadores que cotizasen a la SS durante 15 años. En ese año se aprobó la Ley de Pensiones no Contributivas, ampliándose la cobertura a aquellos que no hubiesen trabajado, pero ya tuviesen la edad de jubilación y careciesen de recursos.
- b) Programas de incapacidad laboral temporal: programas destinados a sustituir las rentas de personas que temporalmente se hayan quedado incapacitados para trabajar. Concluido el periodo, esas personas se incorporan forzosamente al trabajo o se les concede incapacidad permanente.
- c) Programa de prestaciones por desempleo: sustituyen a las rentas de los individuos que pierden su puesto de trabajo. Se organizan en dos niveles:
 - 1) Nivel contributivo: hace falta haber cotizado 12 meses como mínimo antes de quedar sin empleo. El periodo de prestaciones es de 2 meses por cada 6 trabajados (máximo de 2 años)

2) Nivel asistencial: quienes han contribuido menos de 12 meses pero más de 3; quienes hayan agotado el nivel contributivo y tengan responsabilidades familiares o hubieran cotizado 36 meses o más; los mayores de 52 años que han completado el periodo de prestación contributiva; otros colectivos (emigrantes que regresan a España, personas que salen de prisión, etc). El tiempo máx de percepción es de 30 meses, aunque los mayores de 52 años tienen derecho a prestación hasta la edad de jubilación.

d) Otros programas para prestar recursos a quienes están en la pobreza:

1) Programas de sustitución de rentas: intentan sustituir las rentas del trabajo que el individuo deja de obtener por alguna causa fuera de su control. Las prestaciones son mayores cuanto más renta haya perdido el individuo. Para acceder a estos programas es necesario haber realizado unos pagos periódicos previos al Sector Público denominados cotizaciones sociales. La participación en estos programas es obligatoria para trabajadores y empresarios.

La mayoría de estos programas son similares a pólizas de seguros privados. Las cotizaciones juegan el papel de las primas pagadas a un asegurador privado, y las prestaciones son equivalentes a los pagos del asegurador. A veces se les llama programas de Cobertura Social o Seguros Sociales.

2) Programas de reducción de pobreza: tratan de paliar las situaciones de pobreza extrema. No existen cotizaciones previas y las rentas son idénticas para todos los beneficiarios en las mismas circunstancias.

2-Justificación de los programas de sustitución de rentas.

2.1-La obligación de participar en los programas

La razón es el carácter paternalista del Estado, pues la ausencia de esta obligación haría que los individuos poco previsores se encontrasen sin recursos o en situación de pobreza en el momento de producirse alguna contingencia. Otro argumento se centra en los efectos externos, es decir, en una sociedad desarrollada se ve inaceptable que alguien esté sumido en la pobreza extrema. La última justificación son los problemas de asimetría de información (no podemos prever que sucederá en un futuro)

2.2-El carácter público de los programas de sustitución de renta

La primera razón está en la existencia de los "riesgos sociales". Un riesgo es social cuando, de producirse contingencia, afecta a toda la población o a una gran parte de la misma (Ej: terremoto o guerra). El Sector Público puede cubrir los riesgos sociales porque dispone de recursos para hacer frente a los posibles pagos derivados (puede recurrir a los ingresos generales de los impuestos o emitir deuda pública); el Sector Privado no puede hacer frente a los riesgos sociales.

Las pensiones están sujetas a riesgos sociales derivados de la incertidumbre en la evolución futura de los tipos reales de interés, y se trata de un riesgo social porque afecta a todos los ahorradores.

Desde la perspectiva de la equidad existen dos razones que pueden justificar el carácter público de los programas de sustitución de rentas:

1) Si estos programas los gestiona el Sector Privado, las primas individuales dependerán del capital asegurado y tb de la probabilidad que tuviera cada individuo de sufrir una contingencia.

2) El pago de las prestaciones por pensiones: el Sector Privado toma como guía para estas prestaciones el criterio de que si una persona ha pagado el doble de primas que otra tb recibe el doble de pensión.

Muchos autores han señalado la necesidad de eliminar el componente redistributivo de los programas públicos de pensiones. Las pensiones deben limitarse a sustituir la renta y, si el Sector Público considera que es necesario aumentar las rentas de los pensionistas menos favorecidos debe recurrir a otros programas de carácter exclusivamente redistributivo.

Una característica de los planes privados de sustitución de la renta es la diversidad, pues las empresas privadas ofrecen múltiples pólizas alternativas para que el individuo escoja la que se ajuste mejor a sus necesidades de cobertura. El Sector Público ofrece una única póliza igual a todos los individuos. Todo el mundo tiene los mismos riesgos cubiertos, paga las mismas primas (cotizaciones) y recibe las mismas prestaciones.

La diversidad parece una alternativa más eficiente, pero tiene costes indirectos, pues obliga al individuo a pagar recursos en el proceso de elección entre las diferentes alternativas, a la vez que es más costoso gestionar muchos programas pequeños que uno sólo de grandes dimensiones. Aún así, algunos consumidores pueden preferir el coste de la diferenciación a las supuestas ganancias de la uniformidad.

3-El sistema de pensiones de la SS

GAD3

3.1-El diseño de los programas de pensiones.

Cuando un individuo está ocupado, el Sector Público le retiene de forma obligatoria un porcentaje de su sueldo (cotización del trabajador a la SS); el empresario que le contrata tiene que ingresar otra cantidad a la SS a nombre del trabajador (cotización empresarial a la SS). Cuando se produce la contingencia que de derecho a la pensión, el trabajador recibe una cantidad que depende de sus cotizaciones y de las de su empleador.

La división de la cotización en dos partes tiene el objetivo de que el coste de la financiación de la SS se reparta entre empresarios y trabajadores. Ésto no sucede en la realidad así, pues el empresario reduce el sueldo del trabajador tanto como la cantidad que tiene que ingresar en la SS (ésto se llama traslación), haciendo que el trabajador acabe pagando toda la cuota a la SS.

Para establecer la relación entre cotizaciones y pensiones, llamemos c al tipo total de cotización a la SS, y supongamos de momento que todas las pensiones se pagan exclusivamente con lo recaudado por cotizaciones. Si el salario medio de la economía es w , el nivel de empleo L , la recaudación total por cotizaciones será cwL . En principio, a la hora de pagar las pensiones la SS podría proceder de 2 formas:

- a) Al igual que haría un fondo privado de pensiones, en cada momento la SS invertiría las cotizaciones recaudadas en un activo sin riesgo (sistema de pensiones de capitalización). Si llamamos r al tipo de interés de mercado de los activos sin riesgo, la tasa anual de rendimiento que obtienen los trabajadores en sus cotizaciones con un sistema de capitalización será simplemente r , es decir, lo mismo que si tuvieran un sistema privado de pensiones.
- b) Las cotizaciones que pagan quienes están trabajando servirían entonces para pagar las jubilaciones de quienes están jubilados en el momento presente. Cuando ellos se jubilen, sus pensiones las pagarán las cotizaciones de quienes estén trabajando en ese momento (sistema de pensiones de reparto)

Con un sistema de reparto en cada momento del tiempo los fondos disponibles para pagar pensiones serán cwL . Entonces, si los salarios reales y empleo crecen a una tasa anual de w' y l respectivamente, la tasa anual de crecimiento de los fondos disponibles para pagar pensiones será $w'+l$. El sistema de reparto será entonces más justo, y preferido por el trabajador al de capitalización cuando $w'+l > r$. Esto es, cuando el crecimiento anual de los salarios más el del empleo exceda del tipo de interés vigente en el mercado.

3.2-Determinación del nivel de las pensiones.

Con 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:

$$p = \frac{cwL}{J}, \text{ donde } J \text{ es el n}^\circ \text{ de jubilados en cada momento del tiempo.}$$

Como w y L son independientes de las decisiones públicas, el Sector Público sólo tiene dos opciones. Determinar el tipo de cotización (c) y pagar entonces las pensiones (p) que permita la recaudación resultante, o, determinar primero las pensiones que quiera pagar y establecer el tipo de cotización que sea necesario para financiar dichas pensiones.

Lo que se hace es fijar, además del nivel de pensiones, el de las cotizaciones, cubriendo el posible déficit que resulte con aportaciones del Sector Público con cargo a sus ingresos reales. De esta forma el déficit del sistema de pensiones en el momento t , D_t , será: $D_t = p \cdot J_t - c \cdot w_t \cdot L_t$, este déficit en sí mismo no tiene porque ser imposible de financiar, ya que el Sector Público puede estar dispuesto a reducir otros gastos a cambio de aumentar el nivel de vida de los jubilados.

3.3-El sistema de pensiones de la SS en España

La SS en España está organizada en un Régimen Gral y ocho Régimenes Especiales. La cuantía de las pensiones medias percibidas varían de una manera significativa en función del tipo de actividad desarrollada previamente por el beneficiario. Esta diversidad de regímenes se ha traducido en un sistema público de pensiones que graba y protege de forma muy desigual e inequitativa a los diferentes grupos profesionales.

3.4-Las dificultades financieras de las pensiones públicas

El gran problema del futuro del sistema de reparto surge porque el sistema está expuesto a los cambios demográficos de la sociedad y porque las pensiones públicas se han usado en el pasado como instrumento de redistribución (lo que es posible con el sistema de reparto y no con el de capitalización). Razones como:

- 1) Se aumentan las pensiones para ganar votos
- 2) Aumento del n° de personas pensionistas con respecto al n° de personas en edad de trabajar.

3.5-Las soluciones al problema

GABE

A) Usar conjuntamente una serie de medidas que reduzcan el crecimiento del gasto en pensiones. Este enfoque ya se ha empezado a aplicar en países de la UE, en base a 3 tipos de medidas:

- 1) las pensiones ya causadas, que se están revalorizando anualmente de acuerdo con el crecimiento del Índice de Precios al Consumo, se podrán revalorizar por debajo del aumento de precios señalado por ese índice salvo en casos de pensiones bajas o de las no contributivas, por razones de equidad. El crecimiento de la productividad del trabajo, y de los salarios, sólo afectaría a las nuevas pensiones, que, al convertirse en antiguas, empezarían a ver mermado su valor real ya en el siguiente ejercicio.
- 2) la normativa que rige el cálculo de una nueva pensión. Por ejemplo, se puede ampliar el nº de años con los que se calcula la base de la pensión inicial, promediando los salarios obtenidos en esos años. Otra posibilidad es actuar en la normativa del cálculo de las pensiones iniciales, nos referimos a la pauta con la que se atribuyen "puntos" por cada año cotizado. En la situación española actual se concede un 50% de la pensión por los primeros 15 años mínimos de cotización, 3 puntos porcentuales por cada año adicional cotizado entre los 16 y los 25, 2 puntos por cada año de los siguientes 10 años de cotización, con lo que a los 35 años cotizados se tiene derecho al 100% de la pensión. Si reducimos esa distribución a, por ejemplo, 2,86 puntos porcentuales constantes se alcanzaría una pensión inicial media inferior, penalizando a quienes han trabajado menos años.
- 3) la edad a la que se jubila un trabajador y las posibilidades de jubilarse anticipadamente.

B) Sustituir el sistema de reparto por el de capitalización, aunque la contribución seguiría siendo obligatoria, del salario de un individuo el Estado retendría una cantidad que ingresaría en el fondo de pensiones privado elegido por el trabajador. En términos políticos, este cambio de un sistema por otro, implica que las generaciones vivas acepten unos serios sacrificios para lograr beneficios que disfrutarán generaciones futuras.

C) Sistema mixto: este sistema tampoco estaría exento de dificultades y costes. Supondría combinar las soluciones de las dos alternativas, con reducciones de pensiones y con una transición parcial y lenta hacia un sistema de capitalización. No se eliminarían los sacrificios de las generaciones actuales, aunque serían menos acusados.

4-El seguro de desempleo

Se trata de 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. Supongamos inicialmente que el seguro de desempleo fuese permanente y que, mientras se está en el paro, garantizase al trabajador un salario w^* . Llamemos w al salario antes de impuestos que ganaba el trabajador cuando estaba ocupado. El cociente $(w^*/w) \times 100$ nos mide el porcentaje del salario que le repone al individuo el seguro de desempleo. A este porcentaje se le denomina tasa de reposición del seguro de desempleo.

Si un trabajador parado cobra un seguro por valor de w^* , es lógico pensar que nunca estará dispuesto a aceptar un trabajo que le ofrezca un salario, w_0 , menor o igual que w^* , porque ello implica cobrar lo mismo o menos que cuando estaba parado. Así pues, el salario que se le ha de ofrecer ha de ser suficientemente más elevado que w^* . Al salario mínimo que el trabajador estaría dispuesto a aceptar se le denomina salario de reserva.

Para determinarse lo anterior debe verse hasta que punto está la sociedad dispuesta a soportar los costes de eficiencia de unas prestaciones elevadas a cambio de las ganancias de equidad que estas conllevan.

5-Los programas de lucha contra la pobreza

Una familia se encuentra en el umbral de la pobreza cuando la renta familiar, ajustada por el tamaño de la familia, es inferior al 50% de la renta media del país. La situación es de pobreza extrema cuando esa renta familiar ajustada es inferior al 25% de la renta media.

En España existen transferencias monetarias dirigidas a aliviar el problema de la pobreza. Las más importantes son las prestaciones no contributivas y lo que podríamos llamar los ingresos mínimos de integración ofrecidos por las diferentes CCAA que forman parte de la asistencia social.

Dentro de las prestaciones no contributivas puede diferenciarse entre las pensiones no contributivas y las prestaciones familiares no contributivas. Es norma común no disponer de rentas o que éstas se encuentren situadas por debajo de un umbral muy bajo e igualmente la residencia en la CCAA por un periodo determinado.

Problemas:

- 1) las prestaciones son muy bajas, no llegando al salario mínimo interprofesional
- 2) excluyen de sus beneficios a grupos importantes de individuos
- 3) realizan transferencias desiguales a individuos en situaciones similares de pobreza

5.1-Los programas de transferencia garantizados

El mecanismo más simple para aliviar la pobreza sería establecer un mínimo de renta garantizado en función de la composición de la familia, $T^*(n)$, de tal forma que a todas las familias que no alcanzasen ese mínimo se les realizase una transferencia por la diferencia.

Las transferencias al mínimo tienen diversos problemas. En primer lugar, la ayuda a una familia, A , es igual a $T^*(n) - Y_f$, donde Y_f es la renta familiar. De esta forma, si la familia aumenta sus ingresos del trabajo un céntimo de euro, la cuantía de la subvención se reduce ese céntimo. De esta forma, su renta disponible ($A + Y_f$) no varía cuando su renta familiar aumenta un céntimo. Problemas:

- 1) el resultado es que la familia, a pesar de ganar más renta, sigue en la misma situación de pobreza. A este fenómeno descrito antes se le denomina trampa de la pobreza.
- 2) el mínimo garantizado debe ser inferior al salario mínimo interprofesional, porque en otro caso nadie estaría dispuesto a trabajar por ese salario, prefiriendo acogerse al mínimo garantizado (produce los mismos ingresos pero sin trabajar)
- 3) los mínimos garantizados pueden ofrecer un nivel mínimo de subsistencia, pero no atacan las causas de la pobreza, sino sus efectos. Lo que habría que hacer es determinar por qué una familia ha llegado a una situación tan extrema y poner remedio a las causas, por lo que el programa de transferencia debería ir acompañado de programas de reinserción social que permitan superar las causas de la pobreza.

5.2-El impuesto negativo sobre la renta

Existe un mínimo del IRPF que exime de tributación a las rentas más bajas. También se conceden ayudas a los individuos de renta más baja para comprar viviendas o en concepto de becas.

Algunos autores han sugerido el impuesto negativo sobre la renta (INR), que es, en su versión más simple, un impuesto proporcional sobre la renta combinado con una transferencia per capita de D_0 , a todos los individuos. La transferencia D_0 , a la que se denomina dividendo social, se puede interpretar como una cantidad 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 cuya renta fuera y , serían: $T(y) = ty - D_0$, donde t es el tipo impositivo que paga el individuo ($0 < t < 1$). Si un contribuyente tiene una renta $y_1 > (D_0 / t)$ paga unos impuestos positivos T_1 . Por contra, un contribuyente con renta $y_2 < (D_0 / t)$ recibe una transferencia T_2 . Una forma de escoger el nivel D_0 / t que determina quién recibe transferencias netas y quién paga impuestos netos sería hacerlo igual al umbral de la pobreza.

Características del INR:

- 1) garantiza que todos los que se encuentran en el mismo nivel de pobreza reciban las mismas transferencias
- 2) la renta después de impuestos de un contribuyente será: $y - T(y) = D_0 + (1 - t)y$. Si un individuo carece de renta ($y=0$), el INR le transfiere una cantidad D_0 . Si su renta es positiva, como $t < 1$, su renta después de impuestos será mayor que D_0 , de esta forma, el INR garantiza a todos los individuos un nivel de renta igual o superior a D_0 .
- 3) cada céntimo de aumento en la renta privada antes de impuestos se traduce en $(1 - t)$ céntimos de renta disponibles. Desaparece así la trampa de la pobreza, y se mitigan los desincentivos al trabajo de las rentas bajas.

Problemas de implantarlo: el tipo impositivo necesario para financiar un nivel incluso moderado de D_0 y proveer los ingresos necesarios para financiar el resto del gasto público puede ser muy elevado. Es fácil comprobar que si Y es la renta total y G el gasto público deseado, el tipo marginal necesario para que D_0 se aigual a un $b\%$ de la renta media después de impuestos es: $t = (1 - b)(G/Y) + b$

GADED