

Aspectos económicos generales de la actividad financiera

Prof. Lorna Medina Calvo

Tema II

Temario

1. Política Fiscal y Sector Público
2. Funciones fiscales: función de asignación, función de distribución, función de estabilización, coordinación.
3. Provisión Pública de Bienes.
4. La asignación de los recursos: la utilización eficiente de los recursos y los fallos del mercado; la redistribución de la renta y la riqueza.

Economía y Sector Público

- Según la definición de Robbins, la economía es la ciencia que estudia la conducta humana como relación entre unos fines jerarquizados y unos medios escasos susceptibles de usos alternativos.
- ¿Qué bienes hay que producir?
- ¿En qué cantidad?
- ¿Con qué medios?

Economía y actividad financiera

- Al analizar la actividad financiera en su vertiente económica Robbins señala 4 características fundamentales:
 - Los fines son diversos
 - El tiempo y los medios para realizar tales fines son limitados
 - Son medios de aplicación alternativa
 - Los fines tienen una importancia diferente

Problema de la escasez de medios

- Problema relativo, limitado con relación a la demanda
- Teoría general del valor: las cosas tienen un valor o importancia diferente y pueden por ello cobrarse en diferente orden, la escasez se complementa con una jerarquía de fines.

Actividad financiera

- Concurrencia de cierto tipo de necesidades que deben ser satisfechas por una organización estatal a través del proceso de ingresos y gastos públicos
- Apreciación por los sujetos de la utilidad relativa de los bienes que disponen en su empleo alternativo para la satisfacción del conjunto de necesidades.
- Criterio subjetivo de valor.
- **Hay bienes absolutamente libres cuyo consumo es ilimitado, no hay entorno a ellos actividad económica**
- **Identificar bienes económicos en función de su necesidad y escasez**

Actividad financiera

- Teoría social de la Hacienda: pretende explicar la actividad financiera como un proceso económico colectivo de satisfacción de necesidades
- Todo sujeto tiene necesidades autónomas, tanto de bienes libres como de bienes económicos. El esfuerzo aislado es insuficiente para la satisfacción de necesidades de ahí surge la asociación, para cumplir con la necesidades colectivas.

Economía y Sector Público

- ¿Qué bienes hay que producir? ¿En qué cantidad? ¿Con qué medios?
- R/ sociedades primitivas la solución a las mismas era por las costumbres o los usos sociales
- En las sociedades más avanzadas estas preguntas son respondidas generalmente por el mercado, a través de los precios.
- La existencia de una serie de fallos en el funcionamiento del mercado, posibilitó la aparición de un nuevo agente económico que respondía a las cuestiones anteriormente planteadas en función de decisiones dictadas por la autoridad.

Economía y Sector Público

- De esta manera, la economía pasa a contemplar dos grandes ámbitos de actuación, por un lado el sector privado donde las actividades se rigen por el principio de mercado; y por otro, el sector público que se rige por el principio de presupuesto.
- La economía del sector público está conformada por el conjunto de decisiones económicas que surgen de las elecciones realizadas por la autoridad, impuestas obligatoriamente y que operan en un determinado contexto de relaciones de propiedad de los factores productivos.
- El último fin del proceso es la satisfacción de las necesidades de los distintos individuos que componen la colectividad.
- La actividad del sector público determinará una estructura colectiva de preferencias, en función de las diversas preferencias individuales.

Economía y Sector Público

- El problema radica en la determinación de las preferencias individuales, ya que como el nivel de oferta de bienes públicos no depende de las aportaciones individuales, el consumidor nacional puede ocultar sus verdaderas preferencias por los bienes públicos, actuando como un consumidor insolidario, un usuario que no paga.
- A pesar de esto, la cuestión a resolver consiste en establecer los mecanismos políticos de decisión que permitan diseñar el mapa de preferencias colectivas a partir de las preferencias individuales, reveladas o estimadas.

Aparición del SP en la economía

- Los recursos son escasos y es necesario realizar elecciones para asignarlos.
- En economías complejas, los individuos deben recurrir a intercambios para satisfacer sus necesidades, haciendo necesaria la existencia de mecanismos de asignación de los recursos, bienes y servicios.
- En las economías de mercado la coordinación de las decisiones de producción y de consumo se realiza a través del sistema de precios.

Aparición del SP en la economía

- El sector público nace precisamente como consecuencia del mal funcionamiento del mercado en algunas cuestiones.
- El rol que debe de desempeñar el sector público en un sistema económico basado en derechos de propiedad privados depende de la visión que se tenga acerca de la idoneidad del mercado para conseguir determinadas finalidades, por lo que el sector público intenta asignar los recursos de forma eficiente y de manera equitativa.

Aparición del SP en la economía

- El nacimiento de la Hacienda Pública coincide con el nacimiento de la Economía como disciplina científica en 1776, con la publicación de La Riqueza de las Naciones, de Adam Smith.
- Smith: el Estado debía de ser cauteloso al interferir en el normal funcionamiento de los mercados y la actividad económica privada.
- Durante los últimos 200 años se han producido cambios importantes, con la aparición de la Teoría General en 1936 de John Maynard Keynes, que introduce el concepto de hacienda compensatoria y otorga al sector público un papel activo y de máxima relevancia en la economía.
- A finales de siglo se cuestiona la actuación del gobierno en la economía.

Objetivos y Actuación del Sector Público

- Adam Smith pretendía garantizar, como objetivo, el respeto a los derechos de propiedad privados y resolver conflictos de intereses que se producen entre los individuos, contribuyendo a la provisión de los bienes sociales esenciales como la Defensa Nacional.
- Por lo que el Estado debía de actuar reforzando los derechos de propiedad, defender la competencia, realizar la provisión de bienes sociales, corregir todos los fallos que impidan un funcionamiento eficaz de los mercados.

Sector Público

- **Objetivos fundamentales**

- Eficiencia: *asignación eficiente* de los recursos, que conduzca a un *crecimiento económico* equilibrado y estable (mejora del bienestar individual, del empleo, de la producción).
- Equidad: *redistribuir* la renta y la riqueza de un país bajo los principios de equidad y justicia.

Economía Pública y Hacienda Pública

- En los Países desarrollados abundan las economías mixtas, en las que el sector público coexiste con el sector privado.
- La economía pública se define como el conjunto de decisiones económicas que tienen su origen en elecciones realizadas por la autoridad e impuestas de forma coactiva, operando en un determinado contexto de propiedad de los factores productivos.

Economía Pública y Hacienda Pública

- La Hacienda Pública se define como el estudio de la actividad financiera del sector público, hay que hacer un par de incisos para acotar más precisamente el objeto de la actividad financiera, la primera es que la hacienda no se ocupa de cuestiones de dinero, liquidez o mercados de capital, sino de problemas como asignación de recursos, distribución de la renta, o estabilidad de precios, etc... La segunda es el reconocimiento de su inscripción o pertenencia a la economía pública, de la que solo constituye una parte.

Funciones de la Hacienda Pública

- **Asignación Eficiente de Recursos:**

Los bienes que es posible comprar en el mercado mediante el pago de un precio tienen dos características, la primera es que al ser consumido por una persona, el beneficio que se obtiene de su consumo solo recae sobre el que lo consume; y la segunda es que para consumirlo es preciso pagar un precio, por lo que quedan excluidas de su consumo todas aquellas personas que no satisfagan ese precio.

Asignación eficiente de los recursos

- Sin embargo, no todos los bienes poseen las dos características anteriores, siendo posible que presenten pautas de consumo diferentes, en particular:
 - Consumo no rival, el consumo de un bien por parte de una persona no excluye este mismo consumo por parte de otras personas, no resulta eficiente excluir a alguien de su consumo, ya que el coste de la extensión de sus beneficios es nulo. Es posible incrementar la utilidad de otras personas sin disminuir la de ninguna otra.
 - Consumo no exclusivo, no puede excluirse a nadie del consumo del bien, aunque no esté dispuesto a soportar el costo. Ello supone la negación del principio de exclusión, si no se paga por un bien se queda excluido de su consumo.

Asignación eficiente de los recursos

- En la medida en que se presenten las condiciones de consumo no rival y no exclusivo, estaremos en presencia de bienes cuya asignación eficiente no podrá ser garantizada por el mercado, por lo que entonces intervendrá el sector público.

Bienes públicos

- **Los bienes cuyo consumo es de forma simultánea no rival y no exclusiva son bienes públicos puros**, también existe bienes públicos mixtos, que reúnen parcialmente las características de consumo no rival y de no exclusividad. En estos casos, existe una demanda por parte de los consumidores privados pero no es la más eficiente, pudiéndose presentar casos de provisión insuficiente o excesiva de tales bienes.
- La Provisión, en el caso de los bienes puros el sector público los proporciona directamente. Como sea que la sociedad en forma democrática decida que el bien debe ser producido, se hace imprescindible la creación de un **mecanismo de financiación** por parte de aquellos que se benefician de su consumo, es decir, el conjunto de la colectividad. En general, el mecanismo elegido son los impuestos.
- Con esto se plantearían dos decisiones que deben de ser realizadas a través de las instituciones de elección colectiva, la cantidad de bien público que se desea y su concreto procedimiento de financiación.

Externalidades y bienes mixtos

Se puede definir una **externalidad** como la situación en la cual los costos o beneficios de producción y/o consumo de algún bien o servicio no son reflejados en el precio de mercado de los mismos. En otras palabras, **son externalidades aquellas "Actividades que afectan a otros para mejor o para peor, sin que éstos paguen por ellas o sean compensados. Existen externalidades cuando los costos o los beneficios privados no son iguales a los costos o los beneficios sociales. A mayor clarificación: una externalidad es el "Efecto negativo o positivo de la producción o consumo de algunos agentes sobre la producción o consumo de otros, por los cuales no se realiza ningún pago o cobro"**.

Externalidades y bienes mixtos

- Las Externalidades pueden ser positivas o negativas.
 - Si son positivas, es posible suministrar el bien o servicios de forma gratuita (sanidad, educación...), u ofrecer subvenciones a la producción que permitan reducir el costo y elevar su consumo.
 - Si son negativas, el nivel de producción o consumo puede reducirse por medio de regulaciones, prohibiciones y limitaciones (protección del medio ambiente, el tabaco, el alcohol,...), o estableciendo impuestos que eleven su costo y reduzcan su consumo.

Bienes preferentes y condenables

- Existe un buen número de bienes y servicios cuyo suministro podría ofrecer el sector privado de la economía, en los que el mercado sería capaz de garantizar una provisión eficiente, pero sobre los cuales el sector público interviene por razones políticas.
- Estas razones son:
 - La Ignorancia o irracionalidad de los consumidores en la valoración del bien. (Vacunación)
 - El Reconocimiento de las Externalidades.
 - La Justicia social.

Monopolios naturales

- La función asignativa del sector público también puede defenderse desde un enfoque diferente. Hasta ahora nos habíamos apoyado en la existencia de fallos de mercado por el lado de la demanda, pero también podemos enfocar este problema por el lado de la oferta, en concreto considerando el caso de las empresas con rendimientos a escala crecientes.
- La competencia en los mercados asegura la asignación eficiente de recursos cuando cada uno de los mercados se halle en una situación tecnológica caracterizada por rendimientos a escala constantes o decrecientes. Si esta situación no se produce sino que conforme aumenta el tamaño de la empresa, se producen mayores rendimientos, y las empresas pequeñas serían expulsadas del mercado. Ya que el monopolio no iguala el costo marginal de producción al precio de venta porque incurriría en pérdidas.
- **En general, los servicios públicos (agua, gas, teléfono, ...) son sectores caracterizados por un gran volumen de inversiones iniciales, que conducen a estructuras de costos decrecientes, lo que las convierte en monopolios naturales, ya que la magnitud de las inversiones iniciales y el costo en que incurren hasta llegar a un número mínimo de usuarios dificulta la entrada de competidores en el sector.**

Redistribución de Renta y Riqueza

- La adopción de medidas que favorezcan la redistribución de las rentas personales constituye una opción política.
- Hay dos fases posibles en la redistribución de las rentas, cuando se atribuyen los ingresos a los factores de producción (distribución funcional) y cuando se amplían o reducen los ingresos recibidos por un sujeto o familia (distribución personal).
- En ambas puede actuar el Estado con los correspondientes mecanismos correctores.

Redistribución vía gasto público

- El principal instrumento para llevar a cabo una política fiscal redistributiva es el gasto público, ya que puede aplicarse con distinta intensidad en diversos sectores económicos alterando los precios relativos de bienes y servicios.
- Sin embargo el mayor impacto redistributivo se alcanza con el gasto de transferencias siempre que esté dirigido a favorecer a los individuos peor situados en la escala de rentas.
- **Transferencia** en contabilidad presupuestaria es todo desplazamiento patrimonial que tiene por objeto una entrega dineraria o en especie entre los distintos agentes de las Administraciones Públicas, y de éstos a otras entidades públicas o privadas y a particulares, así como las realizadas por éstas a una Administración Pública, todas ellas sin contrapartida directa por parte de los entes beneficiarios, destinándose dichos fondos a financiar operaciones o actividades no singularizadas (en esto último se diferencian de las subvenciones).

Redistribución vía gasto público

- Se puede dar por el suministro gratuito de determinados bienes colectivos o en las subvenciones a empresas que prestan determinados servicios, para que los colectivos se puedan beneficiar de un menor costo en su consumo. Las transferencias pueden ser en especie o monetarias.
- La filosofía de ambas opciones presenta diferencias sustanciales. La utilización del suministro de bienes preferentes tiende en mayor medida a igualitarismo de tipo específico, intentando reducir las diferencias en la distribución de ámbitos muy concretos. Por otra parte, el uso de transferencias monetarias se apoya en un mayor respeto a las preferencias individuales, ya que permite al receptor la adquisición de cualquier tipo de bien. En cualquier caso, los gastos públicos serán más redistributivos si son financiados por quienes disfrutan de rentas más elevadas.

Redistribución vía impuestos

- **Impuestos sobre la Renta:**
- La diferencia entre la renta personal y la renta disponible viene determinada por el impuesto sobre la renta, que es progresivo y además discrimina el gravamen de las rentas según su fuente, el trabajo o el capital.
- También se pueden hacer diferencias al determinar la cantidad que se ha de pagar a la Hacienda Pública (cuota tributaria), para favorecer más que proporcionalmente a las unidades familiares próximas al nivel de pobreza, según el número de hijos, etc.
- El impuesto sobre la renta personal se presenta en las sociedades modernas como el mejor instrumento para la reducción de las desigualdades existentes.
- Este impuesto es progresivo, pues cuanto más elevada es la renta del contribuyente, mayor será el gravamen que se le aplique.

Redistribución vía impuestos

- **Impuestos sobre la Riqueza:**
- Existen impuestos que gravan las herencias y donaciones en sus distintas modalidades, caudal relicto (o masa hereditaria) al fallecer su titular, sobre las porciones hereditarias, sobre los legados, sobre las donaciones. La importancia del patrimonio poseído por el heredero o donatario en relación con el que adquiere por herencia o donación.
- También ha de citarse el impuesto sobre el patrimonio neto, que aspira a ser pagado con la renta del propio patrimonio, por lo que es de reducida eficacia redistributiva.
- Otro impuesto son sobre la propiedad inmobiliaria –urbana y rústica–. O en nuestro caso casas de lujo.

Política de rentas y redistribución

- Regular los incrementos salariales y congelar los rendimientos de capital, son mecanismos al servicio de la redistribución de la renta, pues los mayores índices de concentración de las rentas más altas se encuentran en los titulares de capitales. Cuando se establecen topes mínimos o subvenciones a los precios de los productos agrícolas, en defensa de las explotaciones agrarias medianas y pequeñas, también se favorece la redistribución de la renta.
- La intervención del Estado aparece así en forma de política de salarios (incluso fijando el salario mínimo), de política de sostenimiento de los precios agrícolas o de política de control limitativo de las rentas del capital.
- En ocasiones esta clase de intervenciones no produce los efectos deseados, porque no son eficaces los controles de los precios agrícolas, de los salarios, etc.

Criterios sobre la distribución justa

- La distribución de la renta determinada por el mercado depende de la distribución de las dotaciones de los factores y de sus precios, y no tiene porque coincidir con la que se considera socialmente más deseable.
- La utilidad que los individuos derivan de su renta es conocida y cuantificable, la renta total disponible para la distribución es fija, se pueden considerar, siguiendo a Musgrave existen criterios alternativos para un distribución justa:

Criterios sobre la distribución justa

- Criterios basados en la dotación:
 - Recibir lo que uno puede ganar en el mercado.
 - Recibir lo que uno podría ganar en un mercado competitivo.
 - Recibir solamente la renta de trabajo.
 - Recibir lo que uno podría ganar en un mercado competitivo en igualdad de posiciones de salida.
- Criterios Utilitaristas:
 - Se maximiza el bienestar total.
 - Se maximiza el bienestar medio.

Criterios sobre la distribución justa

- Criterios Igualitarios:
 - Se iguala el bienestar.
 - Se maximiza el bienestar del grupo de renta más baja.
 - La equidad categórica exige la provisión en especie.
- Criterios Mixtos:
 - El límite inferior del bienestar se establece con la regla de dotación aplicable por encima del mismo.
 - La distribución se ajusta para maximizar el bienestar de acuerdo con las valoraciones del bienestar social.

Criterios sobre la distribución justa

- En cualquier caso, la dimensión del proceso redistributivo no es un problema político. No es posible establecer el grado de igualdad o desigualdad socialmente aceptable, ya que es un juicio ético variable en el espacio y tiempo.

Límites a la redistribución

- En última instancia es preciso reconocer que la política de redistribución está sujeta a limitaciones, que deben ser tomadas en cuenta para el diseño de las medidas redistributivas. Hay que plantearse los efectos de los incentivos, las personas con rentas más altas pueden responder a los impuestos redistributivos sustituyendo renta por ocio, realizando prácticas de elusión fiscal, o intensificando la economía sumergida, estableciendo cortapisas al posible alcance de la redistribución. Por otro lado, hay que tener en cuenta el costo, en términos de eficiencia, con el fin de mejorar la distribución y que no provoque un empeoramiento global.

Estabilización y Crecimiento Económico

- Garantizar un nivel aceptable de estabilidad en las principales variaciones macroeconómicas, y ayudar a la consecución de tasas de crecimiento y desarrollo económico que contribuyan a incrementar el bienestar social, son objetivos relacionados.
- Se trata de que los gobiernos intenten impedir la existencia de desempleo e inflación, estabilizando la economía, al tiempo que consiguen una tasa de crecimiento económico aceptable.

Estabilización y Crecimiento Económico

- Mediante la política fiscal, se tiende a compensar los descensos en la demanda agregada producidos por la crisis económica, para así mantener el empleo de los recursos. El gasto público debe ser superior a los ingresos, sea por incremento del gasto mediante una reducción de los impuestos, se producirá un incremento de demanda, pública o privada, respectivamente que absorberá los recursos ociosos.
- Las actuaciones desde el presupuesto deben entenderse como una parte del conjunto de medidas económicas posibles, siendo por tanto necesaria su coordinación con otras políticas económicas como la monetaria o la de rentas.

Estabilización y Crecimiento Económico

- El desarrollo económico implica la existencia de crecimiento económico junto con una serie de cambios subyacentes en los mecanismos institucionales, estructurales y técnicos. El crecimiento económico, en sentido estricto, se puede incentivar garantizando que la tasa de inversión necesaria para alcanzar la tasa elegida de crecimiento en el PIB, y garantizando una oferta de capital de utilidad pública o capital fijo social que permita y propicie el propio proceso de inversión del sector privado de la economía, basado en los transportes y comunicaciones, energía, infraestructuras, etc