

Recensión de “Termites of the state. Why complexity leads to inequality”, de Vito Tanzi

José M. Domínguez Martínez

jmdominguez@uma.es

Universidad de Málaga. Departamento de Economía Aplicada (Hacienda Pública, Economía Política y Política Económica). Calle Ejido, 6. 29071 Málaga.

Recibido: 3 de abril de 2020
Aceptado: 6 de agosto de 2020

Resumen

En este trabajo se efectúa una reseña de la obra de Vito Tanzi “Termites of the state. Why complexity leads to inequality”, publicada en 2018. Dicha obra ofrece una amplia visión de la evolución del papel del sector público en los países democráticos desde finales del siglo diecinueve hasta las primeras décadas del veintiuno. En el libro se lleva a cabo un análisis de la fundamentación teórica de las funciones a desempeñar por el Estado en un sistema económico basado en el mercado, así como una detallada exposición de los cambios que han marcado su evolución en el período de referencia. Se incide en cómo las transformaciones económicas, tecnológicas, sociales y políticas han condicionado el ámbito de las actuaciones del sector público, y en cómo éstas han ido moldeando la realidad socioeconómica. El autor pone de relieve cómo la complejidad de las relaciones económicas y sociales, a medida que los países se desarrollan, crea las condiciones para el surgimiento y la proliferación de un conjunto de “termitas” que socavan la actuación tanto del mercado como del sector público. Especial atención se presta a los factores que, a lo largo de las últimas décadas, han incrementado la desigualdad en la distribución de la renta, así como a las alternativas para la corrección de este problema. En la obra se insta a la búsqueda de fórmulas novedosas que, sin renunciar a las instituciones democráticas ni a la economía de mercado, permitan potenciar la efectividad de las intervenciones del sector público.

Palabras clave: Sector público, Mercado, Desigualdad, Fallos del mercado, Fallos del sector público, Vito Tanzi, Termitas del Estado.

Códigos JEL: D31, D33, H1, H2, H3, H4, H5, K2, N40.

1. INTRODUCCIÓN

Hace unos años, con motivo del comentario de la ponencia presentada por Vito Tanzi (2010) en una conferencia sobre la evolución de los sistemas fiscales, tuve ocasión de expresar mi opinión sobre la trayectoria investigadora del mencionado economista, caracterizándola por su “gran claridad expositiva, que logra hacer compatible con el rigor argumental, y la

aportación de perspectivas novedosas, conclusiones operativas y cuestiones de interés para el análisis económico”¹. Esa valoración, si cabe acentuada, he de refrendarla después de la lectura de la obra “Termites of the state. Why complexity leads to inequality”, publicada en 2018 (Cambridge University Press) (“Termitas del estado. ¿Por qué la complejidad conduce a la desigualdad?”), de la que se realiza una reseña en el presente trabajo.

A través de sus aproximadamente 450 páginas, en esta obra Vito Tanzi ofrece al lector un auténtico compendio de sus conocimientos, experiencias y reflexiones acerca de la intervención del sector público en las economías de mercado. Y, aun cuando se presta una especial atención a la vertiente de la desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza, con las peculiaridades que luego se indican, podemos afirmar que nos encontramos ante un verdadero tratado sobre el papel del Estado en la economía. Un tratado simple y accesible en cuanto a la presentación de los contenidos, pero de enorme alcance y de gran profundidad respecto a la relevancia y al fondo de las cuestiones abordadas. Y precisamente por su riqueza de contenidos y enfoques no es una tarea trivial tratar de extraer una síntesis sin tener la sensación de ignorar otros aspectos que igualmente merecen ser reseñables. En suma, no es fácil otorgar el atributo de prescindible a ninguno de aquéllos a lo largo de los 34 capítulos, más la introducción, que componen el libro. En todo caso cabría hacerlo, en ocasiones, por reiteración de ideas más que por su posible carácter superfluo.

Partiendo de la dificultad antes expresada, esta reseña está organizada de la siguiente manera: i) inicialmente se hace alusión al contexto y a la motivación de la obra; ii) se indica luego cuál es su estructura; iii) a continuación se destacan los principales contenidos; iv) posteriormente se recogen algunas conclusiones y consideraciones; v) igualmente, en un apartado posterior, los aspectos más innovadores; y, vi) finalmente, se ofrece una valoración global de la obra, que ya se ha anticipado en esta introducción.

La determinación del papel del sector público en la economía y su relación con el sector privado constituye una cuestión clave, si no la principal, de la Teoría de la Hacienda Pública. Al margen de su lógica y obligada inclusión en los manuales y textos generales de la especialidad, dada su trascendencia, son numerosas las obras que se ocupan de analizarla de manera específica, tanto en el plano teórico como en el de su plasmación en la realidad. El propio V. Tanzi es autor de destacadas contribuciones al respecto². Otros trabajos de interés son los de Albi (2000), Musgrave (1989) y Stiglitz (1989)³. Asimismo, diversos autores se han ocupado de analizar los temas apuntados en los escenarios configurados a raíz de la crisis financiera internacional iniciada en 2007-2008 y de las tendencias observadas al hilo de procesos tales como la globalización, la revolución tecnológica y la aparición de nuevos paradigmas económicos⁴.

2. EL CONTEXTO Y LA MOTIVACIÓN DE LA OBRA

“Termites of the state” es, en gran medida, fruto de la trayectoria académica y profesional de Vito Tanzi, dentro de la que destacan sus 27 años de permanencia en el Fondo Monetario Internacional, la mayoría de ellos como responsable de su departamento de asuntos fiscales, el desempeño de la presidencia del International Institute of Public Finance, la asunción de responsabilidades económicas, durante una etapa, en el gobierno italiano, y su experiencia como profesor universitario. Con anterioridad, tuvo la oportunidad de completar su formación como hacendista en la Universidad de Harvard, en la primera mitad de los años

sesenta, de la mano de algunas de las principales figuras de entonces de la profesión económica. De hecho, Otto Eckstein fue el supervisor de su tesis doctoral, y Richard Musgrave, el segundo lector.

Con semejante respaldo, difícilmente puede sorprender la consistencia de la obra, máxime cuando su autor (pág. vii) reconoce que ha invertido tres años en su elaboración y que está basada "en un montón de lectura, un montón de reflexión y un montón de observación".

El análisis del papel del Estado en la economía de los países democráticos constituye una línea esencial en las investigaciones realizadas, a lo largo de su trayectoria, por Vito Tanzi, de las que, en la amplia y valiosa relación de referencias bibliográficas, se recogen cerca de una cincuentena. El estudio de su evolución a lo largo del siglo veinte y en las primeras décadas del actual, atendiendo a los cambios económicos, sociales y políticos registrados, así como a la diferente naturaleza de los problemas a abordar, es el foco del libro. No en vano, Tanzi (pág. 1) arranca la introducción con una clara declaración de principios. El papel económico que los estados o, en sentido más estricto, las administraciones públicas o los sectores públicos, en todos sus aspectos, desempeñan o deben desempeñar en los países democráticos con economías de mercado es un tema de gran importancia... Podría ser considerado *el tema más importante en Economía*" (cursiva en el original).

Los obstáculos que impiden al sector público llevar a cabo una actuación económica óptima centran la atención de Tanzi. A este respecto, la complejidad tiene, en su opinión (págs. 9-10), un notable protagonismo en el sentido de mermar la capacidad efectiva de actuación del sector público, advirtiendo de que "cuanto mayor y más ambicioso es el papel [del sector público], más probable es que aumente la complejidad, creando problemas no anticipados".

3. ESTRUCTURA DE LA OBRA

El libro reseñado está dividido en tres partes: en la primera, que comprende los primeros nueve capítulos, se ofrece una descripción del cambio que, en el curso del siglo veinte, experimentó la ideología económica inspiradora de la actuación económica del sector público; en la segunda (capítulos 10 a 26) se describe cómo la ampliación del alcance de la intervención del sector público en el siglo pasado hizo que dicha intervención fuese cada vez más difícil de ser controlada y monitorizada; la tercera (capítulos 27 a 34) se ocupa del problema de la distribución de la renta, que, según Tanzi, ha llegado a ser cada vez más desigual en numerosos países, y que está generando reacciones populistas potencialmente peligrosas.

4. CONTENIDO DE LA OBRA: PRINCIPALES ÁMBITOS TEMÁTICOS

La exhaustiva aproximación al papel del sector público que se lleva a cabo a lo largo del libro hace que sea considerablemente difícil ofrecer un esbozo de la multiplicidad de temas abordados. Y, en buena medida, esa dificultad deriva de la ausencia de linealidad en la evolución de la teoría y de la práctica de la intervención económica del sector público,

caracterizada por una agenda cada vez más diversificada y cambiante, con frecuentes movimientos pendulares. En modo alguno constituye una materia en la que se pueda hacer balance y liquidación de las tendencias del pasado. En cualquier momento, conviven realidades heterogéneas, dentro de un panorama repleto de altibajos en el que aparecen y desaparecen propuestas, o bien reaparecen otras formulaciones pretéritas hasta entonces olvidadas. Y ello sin tener que aludir a las enormes divergencias existentes, dentro de la doctrina económica, respecto al papel de los distintos instrumentos fiscales, a la consideración de los niveles óptimos de deuda pública, a los efectos reales de los programas de ingresos y gastos públicos, o al recurso a instrumentos no presupuestarios, tales como la política monetaria o la regulación.

Ese panorama poliédrico y lleno de matices es especialmente apreciable en el campo de la Economía del sector público, pero no es exclusivo de esta especialidad. Como recuerda Tanzi (pág. 10) citando a Myrdal, "... en Economía 'el número de verdades generales auténticamente reconocidas es... muy pequeño... *todas* las doctrinas siguen existiendo persistentemente. Ningunas nuevas teorías llegan a suplantar completamente a las antiguas'" (cursiva en el original).

Sin perder de vista las limitaciones narrativas que se desprenden de ese marco, ¿qué puede encontrar el lector que se adentre en el libro aquí reseñado? A nuestro entender, como antes se señalaba, una especie de compendio o tratado acerca del papel del sector público en países democráticos con economía (mixta) de mercado. Carente de una estructura y de una sistemática acordes con esa calificación y la variedad de los contenidos, tal vez por una falta de aspiración expresa en tal sentido, podemos acotar, al menos, los siguientes grandes apartados:

1. Visión histórica del papel del sector público en la economía.
2. La fundamentación teórica de la intervención del sector público en la economía: la teoría de los fallos del mercado.
3. La ampliación de la intervención económica del sector público: la perspectiva del enfoque musgraviano.
4. La incorporación de nuevos paradigmas: la teoría de la elección colectiva y la teoría de los fallos del sector público.
5. El Estado omnipotente frente al fundamentalismo del mercado: la repercusión en las políticas públicas.
6. El arsenal de instrumentos de intervención pública en la economía: un inventario actualizado.
7. El impacto de la globalización económica y de las nuevas tecnologías: nuevas realidades e implicaciones para el mercado y para el sector público.
8. La perspectiva de la equidad: el aumento de la desigualdad económica, consecuencias y alternativas para su atenuación.

5. ALGUNAS CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES BÁSICAS

En concomitancia con lo ya expresado anteriormente, no resulta tampoco una tarea sencilla aflorar las conclusiones que se desprenden de la obra comentada. Cualquier selección de un fragmento genera la duda del coste de oportunidad, del sacrificio de otros muchos aspectos de interés que quedan fuera. A pesar de ello, a continuación se recogen, simplemente a título enunciativo, algunas consideraciones que pueden extraerse. La única pretensión es

mostrar algunas de las grandes líneas que son objeto de tratamiento, renunciando de antemano a una discusión de las proposiciones formuladas en el texto:

EL CAMINO HACIA EL ESTADO DEL BIENESTAR

Desde finales del siglo diecinueve, período que se caracteriza por la mayor aproximación conocida al modelo de “laissez-faire”, la participación del sector público en la economía fue ampliando paulinamente su radio de influencia. En las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial se produjeron una serie de cambios relevantes en el ámbito del sector público que llevaron a la creación de los denominados Estados del bienestar en los países con economía de mercado. Algunas iniciativas políticas se convirtieron en promesas gubernamentales y luego éstas se transformaron en listados de derechos de los ciudadanos.

Las décadas de los años cincuenta y sesenta marcan el cénit del optimismo sobre la capacidad del sector público para resolver los problemas económicos. Hasta tal punto es así que llegó a considerarse completamente resuelto el problema de la producción, por lo que la única tarea a resolver era la de la distribución. La teoría de los fallos del mercado estaba en su esplendor, y se consideraba que la aplicación de políticas keynesianas de gestión de la demanda era un arma infalible para garantizar la estabilidad económica.

LA REACCIÓN ANTE EL INTERVENCIONISMO DEL SECTOR PÚBLICO: TEORÍA Y PRÁCTICA

Pero ese “feliz alineamiento de las estrellas, que había hecho posible y estimulado grandes y presumiblemente exitosas intervenciones en la economía por los gobiernos, no se mantuvo incólume en el tiempo” (pág. 60). La combinación de la aparición de nuevos postulados teóricos y de escollos en la evolución económica allanó el terreno para el surgimiento, o más bien recuperación, de la teoría de los fallos del sector público. Algunas escuelas de pensamiento económico mostraron puntos de debilidad en la política anticíclica keynesiana y otras cuestionaron la visión de que un protagonismo creciente del sector público promovería necesariamente el interés público y el bienestar general.

Una forma de atenuar tales fallos sería establecer un conjunto de reglas y restricciones a fin de limitar las actuaciones de los *policymakers* y de los gestores públicos. Al margen de que pueda cuestionarse el supuesto de que la falta de demanda agregada sea siempre la causa fundamental de una recesión, la sustitución de la política fiscal por la monetaria puede obedecer a que ésta, a diferencia de la primera, no requiere de la aprobación de cambios legislativos.

LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DEL SECTOR PÚBLICO

Posteriormente, a pesar del retorno de la fe en el mercado, los niveles de gasto público y de impuestos, como porcentajes del PIB, se mantuvieron en cotas elevadas durante casi toda la segunda parte del siglo veinte. El aumento de la presión fiscal se frenó en numerosos países en los años noventa, pese a lo cual continuó la expansión del gasto público, con el consiguiente incremento del saldo de la deuda pública. En línea con trabajos anteriores, Tanzi defiende, para el caso de los países desarrollados, un tamaño del sector público concretado en ratios de gasto público y de fiscalidad en torno al 30%-35% del PIB. En su opinión, niveles superiores deben justificarse en función de los resultados obtenidos.

Más difícil es determinar empíricamente el número óptimo de regulaciones públicas. El criterio del análisis coste-beneficio resulta de gran relevancia con vistas a su establecimiento. La interferencia directa del sector público en la economía ha tendido a reducirse progresivamente, mientras que otras intervenciones, a través de regulaciones y de acicates públicos, han aumentado. El concepto de bien público (en realidad, bien colectivo o social) resulta útil para comprender una parte sustancial del papel asignativo esencial del Estado, pero tiene una relevancia reducida para el explicar el crecimiento y los niveles actuales de gasto público.

LOS OBJETIVOS DEL SECTOR PÚBLICO: EFICIENCIA VS EQUIDAD

El papel redistributivo que el sector público había desempeñado en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial se vio luego mermado en respuesta a un énfasis recuperado en la eficiencia económica.

A lo largo de las cuatro últimas décadas, el papel económico del Estado ha sido más favorable hacia los grupos de alta renta y menos, especialmente, hacia los de renta media. Varias son las razones, según Tanzi, que apoyan esta conclusión: la existencia de relaciones privilegiadas entre el sector público y determinados agentes privados, la creciente importancia y la protección de la propiedad intelectual, y los cambios introducidos en los sistemas fiscales.

EL ENFOQUE METODOLÓGICO DE LA ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO

Aun cuando el esquema musgraviano de las tres ramas del presupuesto público es de gran utilidad para organizar las discusiones sobre las funciones del sector público, Tanzi señala su ingenuidad al prescindir de la interrelación entre las distintas ramas. Igualmente aboga por abordar conjuntamente las actuaciones en materia de impuestos y de gastos públicos.

EL FUNDAMENTALISMO DEL MERCADO Y EL PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO

Tanzi cuestiona las pautas de actuación derivadas del fundamentalismo del mercado, sustentado en una creencia cuasi-religiosa. La influencia de esta corriente dio lugar a que, durante una etapa, la visión basada en el papel normativo del Estado fuese reemplazada por otra que defendía un papel limitado para el gobierno. La regulación y las instituciones necesarias para la realización de intercambios y el cumplimiento de los contratos delimitan, junto al mantenimiento de la ley y el orden, y la provisión de infraestructuras básicas, el ámbito del papel económico mínimo del Estado. Ahora bien, a diferencia de épocas anteriores, la función de protección de la propiedad obedece fundamentalmente a la de carácter inmaterial, incluyendo la intelectual.

EL FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO Y DEL MERCADO: EL PAPEL DE LAS “TERMITAS”

Tanzi (págs. 119-120) define las “termitas del Estado” como los “diversos elementos que se adentran en el sistema político y que corrompen, o distorsionan, el papel económico legítimo que los gobiernos tratan de desarrollar”, en tanto que las “termitas del mercado” “distorsionan el funcionamiento legítimo del mercado”. Uno de los ejes de la obra es poner de manifiesto cómo dichas “termitas” perturban las actuaciones del sector público y del mercado. La identificación del interés público resulta más ardua en una situación de creciente complejidad. También son numerosas y crecientes las “termitas” que, al hilo de los cambios en

las relaciones económicas y sociales, socavan el funcionamiento y los resultados de las actividades del mercado.

LA COMPLEJIDAD DE LAS SOCIEDADES ACTUALES Y EL PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO

A lo largo del libro, se sostiene la tesis de que, a medida que las economías y los mercados se desarrollan, tienden a ser más complejos y a estar más interconectados, se amplía el campo para la posible intervención del sector público. La aparición de bienes (y males) colectivos supranacionales exigiría la intervención de un gobierno a escala global, lo que hoy se concibe como una meta utópica. Ahora bien, dada la magnitud de los problemas y la multiplicidad de agentes implicados, las soluciones basadas en el teorema de Coase pierden protagonismo.

CRISIS FINANCIERAS Y DESREGULACIÓN

La gran crisis económica y financiera internacional iniciada en 2007, al igual que otras menores que la precedieron, es producto de un amplio conjunto de factores y tendencias, pero, a juicio de Tanzi, sin el proceso de desregulación que propició la creación de un mercado financiero global, algunos episodios de crisis no se habrían producido o lo habrían hecho con menor intensidad. Además, la fe ciega en el mercado se basaba en análisis económicos sumamente teóricos y abstractos.

LA PUGNA DE LOS SISTEMAS ECONÓMICOS

Pese a las críticas hacia la economía de mercado, Tanzi considera que este tipo de sistema genera aún resultados generalmente satisfactorios. La cuestión no es, por tanto, buscar un sistema alternativo, sino dilucidar si los cambios económicos y sociales han creado circunstancias más proclives al abuso y si, de acentuarse, podrían promover la asunción de políticas populistas. La respuesta radica en el desempeño por el sector público de un papel más significativo y eficaz que el observado en los últimos años.

Tanzi también atribuye connotaciones religiosas al pensamiento socialista, que considera como fuente de “termitas” en estado latente a la espera de un mejor momento para resurgir. El mercado podría requerir más intervención gubernamental no ya para reemplazarlo en algunos aspectos, sino para hacer que funcione más cerca de la forma en que un mercado eficiente debería realizar sus funciones.

6. APORTACIONES NOVEDOSAS

Son muchas, más de quinientas, las referencias bibliográficas que se acumulan a lo largo del libro. Sin embargo, pese a esa ingente recopilación de trabajos, Tanzi ofrece perspectivas innovadoras en distintos apartados que resultan altamente interesantes y clarificadoras a la hora de visualizar la dinámica de las tendencias económicas y la génesis de los problemas asociados, así como para ponderar la articulación de las diferentes alternativas para hacerles frente. He aquí algunas de ellas:

EL ARSENAL DE INSTRUMENTOS DEL SECTOR PÚBLICO: UNA TAXONOMÍA COMPLETA

La plasmación de un inventario completo de los principales instrumentos de política económica, expuesto en el capítulo 13, es en sí misma remarcable, ya que permite disponer de una visión comprehensiva de las posibles vías de intervención pública en la economía. A este respecto cabe reseñar la inclusión, junto a otras actuaciones más habituales, de apartados referentes al poder de expropiación y de calificación urbanística, la conscripción, la capacidad de certificación y autorización, las obligaciones contingentes, las regulaciones económicas, y los “acicates” (“nudges”). Curiosamente, de este inventario quedan fuera la política de tipos de cambio y, singularmente, la política monetaria, a la que se hace mención en otros capítulos. Tal vez la razón no sea otra que la configuración de los bancos centrales como instituciones autónomas e independientes, lo que ha llevado a su concepción como la cuarta rama del poder del Estado⁵.

ENFOQUE METODOLÓGICO DE LA ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO

En este contexto, queda refrendada con claridad meridiana la necesidad de no circunscribir el estudio de la Hacienda Pública estrictamente a los programas de ingresos y gastos presupuestarios, sino que debe ampliarse para abarcar otras actuaciones públicas complementarias o sustitutivas. El autor de la obra reseñada pone en entredicho el anquilosamiento de una buena parte de los manuales de Hacienda Pública, que, en su opinión, han continuado repitiendo en lo esencial las aportaciones de Samuelson escritas hace sesenta años.

La necesidad de la toma en consideración del sistema financiero es clave, dada su relevancia dentro del sistema económico y sus interrelaciones con el sector público. En particular, la posición del sector público ante una crisis financiera es una cuestión sujeta a implicaciones diversas. En esta misma línea, la consideración de actuaciones basada en las enseñanzas de disciplinas como la Psicología Económica abona el terreno para el enriquecimiento de la Economía del sector público desde una perspectiva multidisciplinar.

EL DISEÑO Y LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL

En el libro se destacan los ingredientes necesarios, considerablemente exigentes, para lograr una aplicación eficaz de la política fiscal, y se hace hincapié en que, cuando algunos de aquellos está ausente, es menos probable que se alcancen los resultados esperados.

EL NUEVO PAPEL DE LOS BANCOS CENTRALES

A raíz de la utilización de medidas no ortodoxas a gran escala, los bancos centrales se han convertido de nuevo en los tesoros de los gobiernos, y la política monetaria, de facto, en una política fiscal camuflada no sujeta a controles políticos.

LA REFORMULACIÓN DE LA LEY DE WAGNER

La ley de Wagner, relativa al crecimiento del gasto público, puede ser reformulada en términos del recurso a la regulación pública, a medida que los países alcanzan un mayor nivel de desarrollo.

LA EFICACIA Y LA CALIDAD DEL SECTOR PÚBLICO

Los requisitos para que el Estado alcance resultados deseables y desarrolle funciones eficientes son sumamente exigentes, pero, desafortunadamente, siempre hay algunos economistas dispuestos a sugerir soluciones fáciles o incluso milagrosas a problemas difíciles. Como contrapunto, un nivel mínimo de alfabetización económica por parte de los ciudadanos puede conceptuarse como un bien colectivo deseable.

Un sector público de alta calidad debe tener reglas claras y útiles para guiar la actividad económica. Idealmente tales reglas deben especificar lo que no está permitido, en vez de requerir autorizaciones para lo que está permitido. La rendición de cuentas no garantiza que el dinero público se emplee de forma que genere el mayor valor añadido para los ciudadanos, ya que puede gastarse de manera ineficiente.

LA CONFLUENCIA DE INTERESES DE LOS AGENTES PÚBLICOS Y PRIVADOS

Los empresarios y el sector público son, y necesitan ser, socios y no competidores, por lo que debe haber un contrato social implícito entre las partes. La renta generada por las actividades de las empresas deben, de alguna manera, repartirse justamente entre los cuatro tipos de socios implicados: propietarios, gestores, trabajadores, y sector público.

LOS NUEVOS CONDICIONANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

Por otro lado, Tanzi expone con claridad cómo las transformaciones auspiciadas por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han hecho que las actividades de algunos profesionales (deportistas de élite, estrellas del espectáculo...) se hayan convertido, sin la aportación de ningún valor añadido intrínseco, en productos universales. La ampliación sin límites del mercado, sin cambio alguno en la esencia de la actividad, ha permitido cosechar unas retribuciones extraordinarias, que, consiguientemente, representan una renta económica pura.

De igual manera, ilustra cómo, en una economía en la que tiene tanto peso el capital intelectual, el papel del Estado como garante de los derechos de propiedad intelectual es crucial para la generación de grandes emolumentos para sus titulares. Incluso en el caso de los bienes sociales puros como la defensa, el impacto de los propios gastos necesarios para su provisión hace que se transformen, al menos en parte, en bienes individuales.

Al hilo de los desarrollos anteriores, sostiene la tesis de que no pueden valorarse de la misma manera las cargas impositivas que recaen sobre rentas procedentes de un esfuerzo específico, obtenidas en un marco transparente y equilibrado, que aquellas otras que gravan rentas económicas puras o generadas por situaciones de ventaja ilegítima.

LA POLÍTICA REDISTRIBUTIVA ANTE LOS NUEVOS ESCENARIOS

Continuando en la esfera de la distribución de la renta y la riqueza, Tanzi subraya que el papel redistributivo tradicional del sector público, a través de programas de gasto público y de impuestos, podría ser menos necesario si se corrigieran “ex ante” los efectos que las actuaciones del sector público ejercen sobre la distribución antes del resultado final observado en el mercado. Así, la corrección de los factores que condicionan la distribución de la renta

operada por el mercado conduciría a una menor necesidad de actuación redistributiva “ex post”. La “mano invisible del gobierno”, a través de diversas formas, desempeña así un papel mucho más importante en la distribución de la renta de lo que se piensa normalmente.

LA CORRECCIÓN DE LAS DESIGUALDADES DISTRIBUTIVAS: OPCIONES

Ante el aumento de las desigualdades económicas, la cuestión que se plantea no es reemplazar una economía de mercado por un sistema de planificación central o cualquier otro para promover el objetivo de la igualdad a cualquier coste, sino si cualesquiera diferencias de renta son aceptables en una economía de mercado.

Lo anterior no puede abstraerse de cuáles son los factores que condicionan la evolución de las diferencias de renta. Así, ha de tenerse en cuenta que, progresivamente, las reglas del juego se han hecho menos objetivas, menos transparentes y menos universales. Por otro lado, hay factores de éxito económico que no guardan relación con las aportaciones o el esfuerzo personales.

Es asimismo posible que las mismas fuerzas que están haciendo que la distribución de la renta sea más desigual estén también provocando que sea más difícil gravar a los ricos. Uno de los retos intelectuales para los economistas actuales es buscar fórmulas que permitan compaginar la corrección de las desigualdades distributivas con la democracia y el mercado.

7. “TERMITES OF THE STATE”: UNA VALORACIÓN GLOBAL

La valoración que nos merece la obra de Tanzi aquí reseñada ha sido ya anticipada. Dicha valoración no puede ser sino extraordinariamente positiva, a tenor de la calidad de los contenidos incluidos, su alcance, su relevancia, así como la forma de su transmisión. La obra de Vito Tanzi constituye un tratado de primera categoría acerca de: i) la evolución de la participación del sector público en la economía de los países avanzados, desde finales del siglo diecinueve hasta nuestros días; ii) la fundamentación teórica de dicha intervención, atendiendo a las distintas corrientes de pensamiento económico; iii) los cambios introducidos en las políticas económicas a raíz de los ciclos impulsados por las posiciones doctrinales preponderantes a lo largo del tiempo; iv) el impacto de las políticas públicas en las transformaciones económicas y sociales, y cómo éstas, a su vez, condicionan la implementación de aquéllas; v) el estudio de la incidencia de la complejidad sobre las “termitas” que perjudican el funcionamiento correcto del mercado y del sector público; y, vi) el análisis de los factores que han llevado a un incremento de la desigualdad en la distribución de la renta en las últimas décadas.

La obra se articula en torno a unos ingredientes fundamentales como son una ingente cantidad de pensamiento económico, una gran solidez teórica, y una ilustración continua de la aplicación práctica de las políticas públicas, atendiendo al marco real en el que se desenvuelve la actuación económica del sector público en la sociedad actual.

El texto es recomendable para un variado elenco de colectivos: docentes e investigadores relacionados con la Economía del sector público, que pueden encontrar en él un panorama completo, y un extenso y actualizado repertorio de cuestiones concernientes a la intervención del sector público en la economía; estudiantes de Economía en distintos niveles;

personas no especializadas en este ámbito, a tenor del estilo adoptado, directo, claro y didáctico; también, los políticos y gestores públicos, para quienes puede servir de valiosa guía para iluminar su toma de decisiones.

Partiendo del reconocimiento de la extraordinaria utilidad de la obra, quizás su aprovechamiento podría potenciarse aún más si se estableciera una sistematización diferente y se efectuara una reordenación de algunos contenidos. Es decir, si se dotara al libro de una estructura más propia del tratado que es en realidad.

Notas

¹ Vid. Domínguez Martínez (2010a, pág. 6).

² Cabe mencionar, entre otras, las siguientes: Tanzi y Schuknecht (1997; 2000).

³ Una visión panorámica de las principales tendencias se ofrece en Domínguez Martínez (2005) y Domínguez y López (2009).

⁴ Al respecto pueden mencionarse las obras de Kaletsky (2010) y de Micklethwait y Wooldridge (2014), de las que en Domínguez Martínez (2010b; 2015) se efectúan sendas reseñas.

⁵ Vid. Tucker (2018).

Agradecimientos

El autor agradece los comentarios, observaciones y sugerencias efectuados por un editor ejecutivo de la revista y por un evaluador anónimo.

REFERENCIAS

Albi, E. (2000). *Público y privado: un acuerdo necesario*, Ariel.

Domínguez Martínez, J. M. (2005). Nuevas ideas y políticas fiscales y presupuestarias: el papel del sector público en el siglo XXI. *Sistema*, 184-185, pp. 27-58.

Domínguez Martínez, J. M. (2010a). Tendencias de los sistemas impositivos en la OCDE: especial referencia al caso español. Instituto de Análisis Económico y Social, Universidad de Alcalá, Documento de Trabajo 01/2010.

Domínguez Martínez, J. M. (2010b). El capitalismo ante una nueva fase: la visión de A. Kaletsky. *Cuadernos de Información Económica*, 218, pp. 171-174.

Domínguez Martínez, J. M. (2015). La carrera global para reinventar el Estado: la visión de Micklethwait y Wooldridge. *eXtoikos*, 16, pp. 39-49.

- Domínguez Martínez, J. M., y López del Paso, R. (2009). Una visión panorámica del sector público en la actualidad: situación, tendencias y retos. *Temas Actuales de Economía*, 4, pp. 13-58.
- Kaletsky, A. (2010). *Capitalism 4.0: The birth of a new economy*, Bloomsbury.
- Micklethwait, J., y Wooldridge, A. (2014). *The Fourth Revolution. The global race to reinvent the state*. The Penguin Press.
- Musgrave, R. A. (1996). The role of the state in fiscal theory. *International Tax and Public Finance*, 3 (3), pp. 247-258.
- Stiglitz, J. E. (1989). On the economic role of the state. En A. Heertje (ed.), *The economic role of the state*. Basil Blackwell.
- Tanzi, V. (2010). Sistemas fiscales en la OCDE: evolución reciente, competencia y convergencia. *Papeles de Economía Española*, nº 125/126, pp. 1-17.
- Tanzi, V. (2018). *Termites of the state. Why complexity leads to inequality*. Cambridge University Press.
- Tanzi, V. y Schuknecht, L. (1997). Reconsidering the fiscal role of the government: the international perspective. *AEA Papers and Proceedings*, 87 (2).
- Tanzi, V., y Schuknecht, L. (2000). *Public spending in the 20th century. A global perspective*. Cambridge University Press.
- Tucker, P. (2018). *Unelected power. The quest for legitimacy in central banking and the regulatory state*. Princeton University Press.

Book Review of “Termites of the state. Why complexity leads to inequality”, de Vito Tanzi

Abstract

In this paper we make a review of Vito Tanzi's work ‘Termites of the state. Why complexity leads to inequality’, published in 2018. The said work presents a broad account of the evolution of the role of the state in democratic countries since the end of the 19th century to the first decades of the 21st century. The book makes an analysis of the theoretical foundation of the functions to be developed by the state in a market-based economic system, and it also offers a detailed review of the changes that have marked their evolution in the referred period. Stress is laid on how the economic, technological, social and political transformations have conditioned the scope of the government actions, and how these have shaped the social and economic reality. The author highlights how the increasing complexity of the economic and social relations, as countries become more developed, creates the conditions for the rise and growth of a set of ‘termites’ that undermines the action of both the market and the public sector. Special attention is paid to the factors which, during the last decades, have led to an increased inequality in income distribution, as well as to the alternatives to correct this problem. The book urges the search of new formulas that, without relinquishing the democratic institutions or the market economy, enable to enhance the effectiveness of government interventions.

Key words: Public sector, Market, Inequality, Market failures, State failures, Vito Tanzi, Termites of the state.

JEL Codes: D31, D33, H1, H2, H3, H4, H5, K2, N40.