

Recensión de Economía Pública (I y II), de Emilio Albi, José Manuel González-Páramo, Rosa M. Urbanos e Ignacio Zubiri

Javier Salinas Jiménez

javier.salinasj@uam.es

Universidad Autónoma de Madrid. Departamento de Economía y Hacienda Pública, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (Modulo 6). Campus de Cantoblanco, Avda. Francisco Tomás y Valiente, 28049, Madrid, España.

Recibido: 14 de mayo de 2018
Aceptado: 20 de septiembre de 2018

Resumen

En esta recensión se comenta brevemente el manual Economía Pública (I y II). Este manual está dirigido al estudio de la actuación del sector público, abordando el estudio positivo y normativo del impacto del gobierno sobre la economía. El principal objetivo del libro es proporcionar, de forma clara y estructurada, el marco teórico para abordar el análisis económico de la actuación del sector público. El manual, organizado en dos tomos, constituye una magnífica guía de estudio para los estudiantes que vayan a seguir cursos intermedios de Economía Pública.

Palabras clave: Manual de Economía Pública, material docente.

Códigos JEL: H00, A22, A23.

1.-INTRODUCCIÓN.

El debate sobre el papel que debe desempeñar el sector público en la actividad económica es una cuestión clave en la Economía y adquiere especial relevancia en sociedades como la nuestra donde el gasto público alcanza cifras que se aproximan al 40% del PIB. En la actualidad, en la mayor parte de los países occidentales, el Estado interviene de forma significativa tanto en la provisión y producción de algunos bienes y servicios como en la redistribución de la renta y la riqueza y en la regulación de la actividad económica. Por ello, el estudio de la Economía Pública aparece incorporado en todos los planes de estudio tanto a nivel nacional como internacional. En España, en todos los planes de estudio de los Grados en Economía aparecen asignaturas de Economía Pública, y en varios de ellos existen menciones para que los alumnos puedan especializarse en este campo.

La Economía Pública comparte con el resto del análisis económico tanto el marco metodológico como gran parte de los instrumentos que posibilitan su estudio. Como señalaba

Musgrave, los contenidos de la Economía Pública reflejan el avance del análisis económico que ha podido ir siendo aplicado a la solución de problemas hacendísticos. Los instrumentos fundamentales de la Hacienda Pública fueron desarrollados por una serie de grandes teóricos generalistas, no por expertos en el campo de la Economía Pública. Sin embargo, la Economía Pública no se nutre exclusivamente del progreso de la economía analítica, sino que es también muy sensible tanto a los cambios que se producen tanto en las instituciones económicas y sociales como en el sistema de valores imperante en cada época determinada. La consideración de los aspectos legales, sociales e institucionales propios de cada país constituyen elementos clave en el estudio de la vertiente aplicada de la Hacienda Pública.

Economía Pública es un manual dirigido al estudio de la actuación del sector público, abordando el estudio positivo y normativo del impacto del gobierno sobre la economía. La distinción entre proposiciones de carácter positivo y proposiciones de carácter normativo está presente en la práctica totalidad del manual y ayuda a estructurar el contenido del mismo y a ofrecer a los estudiantes, de forma pedagógica, una distinción clara entre ambos tipos de análisis. En el manual se intenta dar respuesta a las cuestiones clave que configuran el cuerpo de la asignatura, tales como ¿por qué interviene el sector público en la economía?, ¿cuáles son los objetivos que se persiguen con dicha intervención?, ¿qué bienes y servicios deben ser financiados o producidos por el sector público?, ¿qué restricciones políticas y sociales condicionan la actuación pública? y ¿qué tipo de financiación debe utilizarse y cuáles son los efectos económicos de los principales impuestos?, ¿qué bienes y servicios y que vías de financiación deben corresponder al gobierno central y cuáles a los gobiernos subcentrales?. Este manual constituye una herramienta sumamente útil para poder dar respuesta a estas cuestiones y proporciona a los alumnos de cursos intermedios de Economía Pública una guía clara de estudio, ofreciendo referencias y estudios empíricos aplicados al sector público español.

2.- CONTENIDO.

El principal objetivo del libro es proporcionar, de forma clara y estructurada, el marco teórico para abordar el análisis económico de la actuación del sector público. El manual está organizado en dos tomos. En el primero, *Economía Pública I*, se incluyen los fundamentos de la materia y se aborda el estudio del presupuesto, de la justificación de la intervención del sector público en la actividad económica, de la Elección Colectiva y el Federalismo Fiscal y del gasto público. En el segundo, *Economía Pública II*, se recogen la Teoría de la imposición, el análisis de las distintas figuras impositivas y de otros ingresos públicos y el de la Economía Pública Internacional.

La estructura del libro es tradicional o clásica y, al igual que hacen los principales manuales de Economía Pública que son referencia en el ámbito internacional, compila los temas de estudio de interés para la Hacienda en un conjunto de bloques temáticos:

1.- Teoría del Presupuesto, que estudia la integración de los ingresos y gastos públicos en el documento presupuestario desde una doble perspectiva. Por una parte, analiza los determinantes y los efectos económicos del presupuesto y, por otra, trata de diseñar las técnicas más adecuadas para racionalizar y controlar las decisiones públicas implícitas en el presupuesto. Al análisis de Presupuesto se dedica el segundo capítulo del primer volumen, en el que tras realizar una breve descripción de los agentes que integran el sector público, de las actividades que desarrolla y de los indicadores para medir el peso del sector público en la

actividad económica se aborda el estudio del documento presupuestario. En concreto, se define el presupuesto, utilizando la definición clásica de Neumark, y sus principales notas características para describir, a continuación, las fases del proceso presupuestario. Se repasan a continuación, de forma somera, las principales alternativas al presupuesto tradicional (presupuesto por programas, presupuesto por objetivos y presupuesto base cero) para concluir dedicando un apartado a la utilización del saldo presupuestario como indicador de la política presupuestaria y al análisis del marco de gobernanza fiscal de la Unión Europea, que condiciona fuertemente la política presupuestaria de los Estados Miembros.

2.- Teoría de los Fallos del Mercado, que analiza la legitimidad de la intervención pública en una economía de mercado, así como las áreas y condiciones para tal intervención. A este bloque se le dedica el tercer capítulo del volumen, analizándose cuáles son las causas que justifican la intervención del Sector Público en la asignación de recursos en una economía de mercado, en qué condiciones y en qué áreas. El objetivo de este bloque es, como indican los autores, desarrollar un marco analítico a partir del cual se puedan ofrecer justificaciones condicionadas a la intervención del sector público en una economía de mercado y diseñar los instrumentos específicos con los que corregir las ineficiencias que resulten de dicho sistema. Para ello se enuncia, en primer lugar, el Primer Teorema Fundamental de la Economía del Bienestar y se describen los instrumentos de intervención del sector Público en una economía de mercado. A continuación, se describen los principales fallos de mercado y los posibles mecanismos de intervención pública que podrían utilizarse para corregir las asignaciones ineficientes que se derivan de los mismos. Una vez analizada la intervención pública por razones de carácter asignativo, se exponen los argumentos de equidad que pueden justificar la intervención pública en la economía y se describen, de forma breve, los criterios de equidad que han tenido una mayor influencia en la orientación de la actuación pública por razones distributivas.

3.- Teoría de los Fallos del Sector Público. Frente a la teoría de los fallos del mercado, la teoría de los fallos del Sector Público analiza las dificultades con las que se encuentra el Sector Público para agregar las preferencias individuales en una regla de elección colectiva. Se ocupa asimismo de analizar los condicionantes de la actuación de diversos agentes integrantes del Sector Público o exteriores a él, así como los efectos que esa actuación tiene sobre las decisiones públicas. A este bloque se le dedica el cuarto capítulo del primer volumen analizándose las propiedades que debe cumplir un mecanismo de Elección Colectiva y enunciando el Teorema de Imposibilidad de Arrow. A continuación, se analizan las propiedades y características de los sistemas de votación y de la elección mediante funciones de bienestar social, para concluir con un análisis del comportamiento de los agentes económicos que intervienen en el proceso de adopción de las decisiones públicas y que pueden perseguir objetivos propios específicos diferentes de la maximización del bienestar social. En concreto, se presenta el modelo de Niskanen para analizar el comportamiento de los funcionarios públicos y se examina de forma breve los condicionantes y factores que pueden afectar a la toma de decisiones públicas derivadas de los intereses particulares de los representantes políticos y de la actuación de los *lobbies* o grupos de presión. Este bloque concluye con un epígrafe en el que se realiza una valoración global de la eficiencia esperada de los procesos de elección colectiva, y de las implicaciones que ello tiene a la hora de elegir entre la provisión pública o privada de determinados bienes y servicios.

4.- Teoría de la Hacienda Pública Multijurisdiccional. La subdivisión de las haciendas nacionales en entidades descentralizadas dan contenido al bloque de la Hacienda Pública Multijurisdiccional. Los desarrollos teóricos en este campo se ocupan del análisis de los condicionantes y efectos de tales organizaciones, así como del estudio de la asignación más

adecuada de las funciones entre los distintos niveles de gobierno y la coordinación entre ellos. Estas cuestiones se examinan en el capítulo cinco del primer volumen en el que tras exponer los argumentos teóricos de carácter normativo que ofrecen una justificación económica para la descentralización, las funciones económicas que deben corresponder a cada nivel de gobierno y las vías de financiación de los gobiernos subcentrales, se ofrece una breve panorámica de la situación en España describiendo los principales rasgos de la financiación autonómica y local en nuestro país.

5.- Teoría del Gasto Público, que se ocupa tanto de la evaluación a priori y a posteriori de la eficiencia del gasto público como del conocimiento de los efectos sobre el sector privado del gasto público, así como de los efectos asignativos y distributivos de las distintas partidas de gasto público. A este bloque se dedican los capítulos seis, siete, ocho y nueve del primer volumen. En el capítulo seis se describen las distintas teorías explicativas del crecimiento del gasto público, desde el lado de la demanda y de la oferta y se presentan las principales técnicas de evaluación de impacto de las políticas públicas y de evaluación de la eficiencia del gasto público. Se dedica la última parte del tema a los aspectos relacionados con la incidencia del gasto público y a sus efectos redistributivos. En el capítulo siete se hace una descripción en profundidad de la técnica Análisis Coste Beneficio (ACB) para evaluar la rentabilidad social de proyectos e inversiones públicas. La estructura de este tema es muy tradicional, ofreciéndose en primer lugar una serie de criterios para la identificación y valoración de los costes y beneficios sociales para a continuación exponer el concepto de tasa de descuento social y describir las principales reglas de decisión para la evaluación de los proyectos de inversión. El capítulo finaliza realizando algunas consideraciones sobre la inclusión del riesgo, la incertidumbre y los efectos redistributivos en la evaluación de los proyectos públicos. Finalmente, los capítulos ocho y nueve abordan el estudio de los principales programas de gasto público, centrándose especialmente en el análisis de dichos programas en España. El capítulo ocho se dedica a los gastos sociales. En el capítulo se ofrecen los argumentos que justifican la intervención del sector público en los ámbitos sanitario y educativo, se analizan los argumentos a favor de la producción pública o privada de estos servicios y se realiza una descripción de los sectores sanitario y educativo en nuestro país. También se dedica un breve apartado al gasto en Dependencia y otro al gasto en vivienda. En el capítulo nueve se analizan las prestaciones monetarias realizadas por el sector público, centrándose en el sistema de pensiones, en el seguro de desempleo y en los programas de lucha contra la pobreza.

6.- Teoría de la Imposición (parte general), que analiza también tanto los determinantes y efectos sobre el sector privado de los ingresos públicos, como las reglas para diseñar políticas de financiación óptimas. A este bloque se dedican los tres primeros capítulos del segundo volumen. En el capítulo primero se definen y clasifican los impuestos y se describen los principales elementos impositivos para, posteriormente, describir los principales principios que deben guiar el diseño de un sistema fiscal, haciendo hincapié en los conflictos entre dichos principios. Como continuación natural del primer capítulo, el segundo capítulo aborda el estudio de los costes de eficiencia asociados a los impuestos y el concepto de equidad impositiva, definiendo el concepto de progresividad. La parte final del capítulo se dedica a las reglas de imposición óptima. Finalmente, el tercer capítulo analiza quién soporta realmente la carga económica de los impuestos, desarrollando en primer lugar el análisis de incidencia en un marco de equilibrio parcial y a continuación un análisis esquemático en un marco de equilibrio general. El capítulo concluye con un apartado en el que se incluyen aspectos relacionados con la incidencia interregional e internacional y con la incidencia dinámica y con los resultados de algunos estudios empíricos sobre la incidencia distributiva de los impuestos, incluyéndose algunos estudios realizados para el caso de España.

7.- Sistema Impositivo, que aborda el estudio teórico de las principales figuras impositivas que gravan la renta, el consumo y la riqueza. Este bloque comienza con el análisis, en el capítulo cuatro, de la imposición personal sobre la renta. En este capítulo se examinan los argumentos que tradicionalmente se han utilizado para justificar la existencia de estos impuestos y se discuten el concepto y la determinación de la renta fiscal; a continuación, se examinan los parámetros que inciden en la progresividad del impuesto y se estudia la elección de la unidad contribuyente y la rémora fiscal. Finalmente, el tema analiza los efectos económicos del impuesto sobre la oferta de trabajo, sobre el ahorro y sobre la composición de la cartera, y discutiendo la evolución reciente del impuesto y las principales propuestas de reforma planteadas en las últimas décadas. El impuesto de sociedades se estudia en el quinto capítulo del segundo volumen, discutiendo en primer lugar los argumentos en favor y en contra de la existencia de este impuesto como figura impositiva independiente y examinando los principales elementos del impuesto. El capítulo analiza también los efectos económicos del impuesto de sociedades sobre el comportamiento empresarial y examina las principales propuestas de integración total y de integración parcial con el impuesto sobre la renta para evitar la doble imposición de los dividendos. En el sexto capítulo se aborda el estudio de los principales impuestos que gravan la riqueza, analizando el impuesto sobre patrimonio y el impuesto sobre sucesiones y donaciones y discutiendo los argumentos de equidad y de control que justifican su existencia y sus principales efectos económicos; también se estudian en el capítulo el impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas y, en el ámbito municipal, el impuesto sobre bienes inmuebles. Para finalizar el estudio de las principales figuras impositivas el capítulo siete se centra en la imposición sobre el consumo; en este capítulo se examinan, en primer lugar, los impuestos sobre consumos específicos y, a continuación, los impuestos generales monofásicos y plurifásicos sobre el volumen de ventas. El tema finaliza con un estudio en profundidad del Impuesto sobre el Valor Añadido, examinando las características del IVA europeo.

El segundo volumen concluye con dos temas que no aparecen en muchos manuales modernos de Economía Pública pero que resultan muy relevantes para un curso intermedio de Hacienda Pública. En estos temas se estudian los precios públicos y el dinero y la deuda pública, por un lado, y los principales mecanismos de coordinación internacional de la imposición directa e indirecta, por otro.

3. VALORACIÓN.

Como puede observarse tras la exposición del contenido, el libro tiene una estructura clásica, muy similar a la que presentan los principales manuales de referencia utilizados a nivel internacional como pueden ser *Intermediate Public Economics*, de Myles y Hindriks o el más clásico *Public Finance*, de Rosen y Gayer. Sin embargo, estos manuales -aunque pueden ser magníficas referencias para los bloques de fallos del mercado o de Elección Colectiva- carecen, obviamente, de análisis específicos al sector público español. El manual de Economía Pública, además de ofrecer el análisis teórico de los programas de gastos e ingresos públicos, incorpora referencias actuales de las principales investigaciones empíricas realizadas en nuestro país en el campo de la Hacienda Pública. Estos estudios aplicados al caso español resultan especialmente interesantes y relevantes para los estudiantes en los bloques de Presupuestos, Teoría de la Hacienda Pública Multijurisdiccional, Teoría del Gasto Público y Sistema impositivo.

El manual está pensado para ser utilizado por estudiantes con unos conocimientos matemáticos básicos. Se han evitado los desarrollos matemáticos más complejos de forma que, incluso aquellas partes que precisan un mayor aparato matemático, puedan ser seguidas por estudiantes con conocimientos de matemáticas propios del Bachillerato o del primer curso del Grado en Economía.

Cada capítulo se cierra con un “resumen final” en el que se exponen de forma sintética los principales conceptos e ideas expuestas en el tema y se plantean una serie de ejercicios prácticos cuya resolución se ofrece al final de cada volumen. También se incluyen en cada capítulo una serie de referencias adicionales para los alumnos que deseen profundizar en las distintas partes tratadas en el tema. Resultaría conveniente que, además de este material, se incorporaran en futuras ediciones algunas herramientas pedagógicas adicionales a las ya existentes para reforzar el aprendizaje como son definiciones de conceptos clave o estudios de casos reales. También, en relación a las prácticas que se proponen como “Temas para el debate”, sería interesante ofrecer algunas pautas sobre cómo abordar la discusión en cada caso.

En definitiva, el libro constituye una magnífica guía de estudio para los estudiantes que vayan a seguir cursos intermedios de Economía Pública o, como aparecen desglosados en la mayor parte de los planes de estudio de nuestro país, asignaturas cuatrimestrales de Economía del Gasto Público y de Economía de los ingresos Públicos. También puede ser de suma utilidad, incorporando las lecturas recomendadas en cada bloque, a aquellos estudiantes que realicen cursos de postgrado relacionados con la Economía Pública y el análisis de Políticas Públicas. Otra forma de usar el libro, como sugieren los propios autores sería, para aquellos lectores o estudiantes que estén más interesados por cuestiones de carácter empresarial, combinar algunos capítulos del volumen I (Fundamentos y algunas cuestiones relacionadas con el gasto público) y centrarse en los bloques relacionados con la Teoría de la Imposición y el sistema Impositivo. Finalmente, las partes referidas a los distintos bloques pueden ser utilizadas como material introductorio en asignaturas más específicas, optativas en el Grado de Economía, como *Federalismo Fiscal* o *Gestión Pública*.

En definitiva, el manual de Economía Pública en esta cuarta edición es un libro que está muy bien escrito, claro en sus explicaciones y que ofrece un contenido actualizado y adaptado al caso español de sumo interés para los alumnos de Grado que vayan a abordar el estudio de las asignaturas relacionadas con la Economía Pública.

REFERENCIAS

- Hindriks, J. y Myles, G.D. (2013): *Intermediate Public Economics*. MIT Press, Cambridge, 2nd edition.
- Rosen, H. S. y Gayer, T. (2014): *Public Finance*. McGraw-Hill, Boston, MA, 10th edition.

Recension of *Economía Pública (I y II)*, by Emilio Albi, José Manuel González-Páramo, Rosa M. Urbanos and Ignacio Zubiri.

Abstract

This book review briefly comments on the Handbook in Public Economics *Economía Pública (I and II)*. The handbook analyzes the actions of the public sector, both from a positive and a normative perspective. The principal aim of the book is to provide a theoretical framework to approach the economic analysis of public intervention in the economy. The handbook is organized in two volumes and provides an excellent guide for students of Public Economics at the intermediate level.

Key words: Handbook of Public Economics, teaching resources.

JEL Codes: H00, A22, A23.