

CAPITULO 13

La intervención del Estado en la Economía: la política fiscal



Aunque la intervención del Estado en la Economía no es algo reciente, es un hecho que ésta se ha intensificado de forma notable a lo largo del presente siglo. Los objetivos finales que persigue suelen ser el progreso económico y social del país, si bien es frecuente que se concrete en variables tales como el nivel de empleo y el control de la inflación.

Los instrumentos más importantes que emplea el sector público para intervenir en la Economía son: los gastos públicos, los impuestos y la reglamentación de la actividad económica.

13.1. LA INTERVENCION DEL ESTADO Y SUS OBJETIVOS

A lo largo de la historia la intensidad de la intervención del Estado en la economía ha ido variando, alternándose las épocas de liberalismo con otras de una mayor intervención. Esta situación cambia a partir de la crisis de 1929. En este año se inició la Gran Depresión, y en la mayoría de los países occidentales se produjo una gran recesión, caracterizada por un drástico aumento del desempleo y la quiebra de un gran número de empresas.

S/ A LA INTERVENCION	
Los Keynesianos	Los monetaristas (*)
<ul style="list-style-type: none">• Los keynesianos son los seguidores de las teorías elaboradas por J. M. Keynes (1833-1946).• Rechazan el supuesto de que la economía tiende libremente al pleno empleo de los recursos productivos.• Recomiendan la intervención del Estado mediante las políticas monetaria y fiscal, especialmente esta última, con objeto de estabilizar la economía.	<ul style="list-style-type: none">• Los monetaristas tienen su origen en la tradición de la Universidad de Chicago (USA) y, en particular, en la obra de Milton Friedman (1912-).• Confían en el libre juego de las fuerzas del mercado como instrumento para situar la economía próxima al pleno empleo.• La intervención del Estado se debe reducir a lo mínimo posible: en esencia, a controlar estrictamente la cantidad de dinero.

Esquema 13.1

El debate sobre la intervención del Estado en la economía.

(*) Los monetaristas son los continuadores de las ideas de los economistas clásicos (véase «Nota sobre el pensamiento económico» del Capítulo 12).

En muchos países, el miedo a que se produjesen nuevas recesiones llevó a aumentar de forma apreciable la intervención del Estado en la actividad económica.

En este proceso influyó de manera importante la obra de J. M. Keynes, *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*. Keynes proponía una actitud activa por parte de los gobiernos ante las crisis económicas, defendiendo el aumento del gasto, y en particular del gasto público, como una forma de combatir las depresiones económicas. En cualquier caso las ideas intervencionistas han sido criticadas por los monetaristas (Esquema 13.1).

13.1.1. Las funciones y los objetivos del sector público

En la actualidad corresponden a las entidades vinculadas con el sector público tanto las funciones básicas en la programación económica como el papel dominante en las actividades de carácter social. Paralelamente, se ha producido un aumento paulatino de los poderes atribuidos al sector público para establecer normas de carácter económico. En muchos países el sector público ha actuado como promotor directo de grandes empresas industriales y se ha responsabilizado igualmente de la creación de organizaciones financieras de importancia.

A grandes rasgos, las funciones principales del sector público son las siguientes (Esquema 13.2):

- fiscal
- reguladora
- proveedora de bienes y servicios
- redistributiva, y
- estabilizadora

• Fiscal	Estableciendo y cobrando impuestos.
• Reguladora	Mediante leyes y disposiciones administrativas que afectan a la actividad económica. Así, es frecuente establecer controles de precios a algunas industrias, regular los monopolios y proteger a los consumidores en materias relacionadas con la publicidad, la sanidad o la contaminación.
• Proveedora de bienes y servicios	Mediante las empresas públicas, esto es, las empresas propiedad del Estado, éste facilita bienes y servicios públicos (defensa, transporte, enseñanza), produce bienes de consumo o producción (automóviles, agua, energía). Asimismo, paga pensiones y otros seguros sociales y promueve la inversión en zonas deprimidas, etc.
• Redistributiva	Tratando de modificar la distribución de la renta o de la riqueza entre personas, regiones o colectivos, procurando que resulte más igualitaria. Para ello utiliza normas (por ejemplo, leyes de salario mínimo) y también los ingresos y gastos públicos).
• Estabilizadora	Procurando controlar los grandes agregados económicos, evitando excesivas fluctuaciones de los mismos y tratando de paliar los efectos de las caídas de la actividad productiva.

Esquema 13.2

Las funciones del sector público.

13.1.2. Objetivos del sector público

Los gobiernos, con su intervención en la Economía, persiguen unos objetivos últimos de carácter general, tales como el progreso económico y social del país.

Para conseguir estos objetivos últimos, los gobiernos tratan de conseguir unos objetivos económicos que, como vimos en el Capítulo 11 al estudiar la política macroeconómica, se concretan en los puntos siguientes:

- El mayor nivel de empleo posible.
- La estabilidad de los precios.
- El crecimiento económico.

A más largo plazo el Estado también persigue otros objetivos, como por ejemplo el logro de una equitativa distribución del ingreso (véase Capítulo 12) y el equilibrio de los intercambios comerciales con el resto del mundo (véase Capítulo 16).

13.2. LOS INSTRUMENTOS DEL SECTOR PÚBLICO: LA POLÍTICA FISCAL

El gobierno, para alcanzar los objetivos que se propone, se vale de la política económica. Esta generalmente se lleva a cabo mediante los instrumentos que proporcionan

la política fiscal y la política monetaria. La **política monetaria** se ocupa principalmente de controlar la cantidad de dinero y los tipos de interés.

En este capítulo vamos a abordar sólo la **política fiscal**. La política monetaria la estudiaremos en el Capítulo 15.

13.2.1. La política fiscal

Los programas del gobierno con respecto a la compra de bienes y servicios, y el gasto de transferencia y la cantidad y tipo de impuestos integran la política fiscal.

◆ **Las decisiones del gobierno referentes al gasto público y a los impuestos constituyen la política fiscal.**

■ Los ingresos públicos

Los ingresos públicos son los ingresos del Estado obtenidos fundamentalmente a través de los impuestos.

◆ **Los impuestos son los ingresos públicos creados por ley y de cumplimiento obligatorio por parte de los sujetos contemplados en la misma.**

Al igual que ocurre con el gasto público, el Gobierno puede actuar sobre la economía utilizando los impuestos. Si el nivel de actividad económica es relativamente bajo y existe un volumen considerable de desempleo, el gobierno puede reducir los impuestos con objeto de impulsar la demanda de consumo. Por el contrario, si la demanda agregada es superior a la capacidad productiva del país, una estrategia puede consistir en elevar los impuestos.

13.2.2. El presupuesto del sector público

Los ingresos y los gastos del sector público se integran constituyendo el presupuesto.

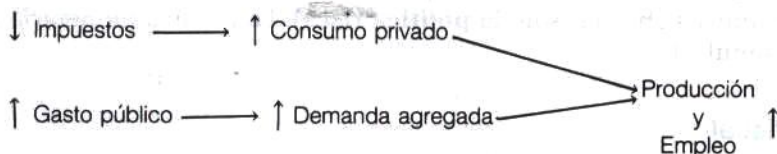
◆ **El presupuesto del sector público es una descripción de sus planes de gasto y financiación; dicho presupuesto suele ir acompañado de cambios en los impuestos.**

Las actuaciones que el sector público lleve a cabo en relación con los gastos públicos y los impuestos se recogen en el presupuesto. El presupuesto del sector público se puede definir de forma esquemática como sigue:

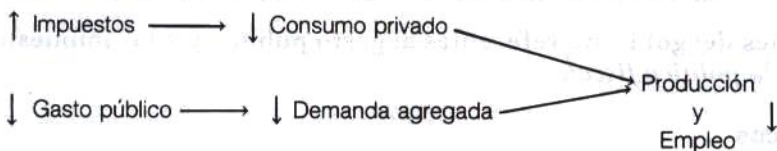
$$\text{Presupuesto del sector público} = \text{Ingresos públicos} - \text{Gastos públicos}$$

Si los ingresos públicos superan a los gastos públicos habrá un **superávit presupuestario**. Por el contrario, un **déficit presupuestario** tendrá lugar cuando los ingresos públicos sean menores que los gastos públicos. El **presupuesto** estará **equilibrado** cuando los ingresos públicos sean iguales a los gastos públicos.

1. La política fiscal expansiva



2. La política fiscal restrictiva



Esquema 13.3

La política fiscal en acción ()*

(*) En una economía con sector público los componentes de la demanda agregada son: consumo privado, inversión y gasto público.

Lógicamente, las medias expansivas (aumento del gasto público o reducción de impuestos) tenderán a crear déficit en el presupuesto, mientras que las políticas restrictivas actuarán en sentido contrario (Esquema 13.3).

13.3. EL CARACTER AUTOMATICO DE LA POLITICA FISCAL

La visión de la política fiscal como instrumento estabilizador de la actividad económica puede hacer pensar que ésta sólo ayuda a controlar la economía si se adoptan políticas discrecionales.

- ◆ **Las políticas fiscales discrecionales son las que exigen tomar medidas explícitas. Las más significativas son: 1) los programas de obras públicas y otros gastos, 2) los proyectos públicos de empleo, 3) los programas de transferencias, y 4) la alteración de los tipos impositivos.**

Aunque las políticas fiscales discrecionales son importantes, el sistema impositivo tiene unos efectos automáticos sobre la evolución de la actividad económica, esto es, sobre las depresiones y sobre las expansiones que conviene analizar.

- ◆ **Una depresión es un período prolongado de baja actividad económica y elevado desempleo.**

13.3.1. Los impuestos como estabilizadores automáticos

En el mundo real los impuestos suelen variar con el producto nacional. De hecho, es bastante frecuente que los impuestos sean de naturaleza proporcional, es decir, que produzcan ingresos que suponen un determinado porcentaje del producto nacional.