



Universidad de Oviedo
La Universidad de Asturias

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

ECONOMÍA CONSTITUCIONAL

Bloque I: Marco general de actuación del Sector Público

Asignatura Optativa – Licenciatura en Derecho
Profesor: Dr. Roberto Fernández Llera [rfllera@uniovi.es]

www.campusvirtual.uniovi.es
<http://ocw.uniovi.es>

BLOQUE I

Marco general de actuación del Sector Público

- Razones y mecanismos de la intervención pública en la economía: eficiencia, equidad y estabilización
- El presupuesto público como institución
- Introducción al análisis económico del Derecho: la constitución económica

Razones y mecanismos de la intervención pública en la economía: EFICIENCIA

- Un **fallo de mercado** aparece cuando no se cumple alguno de los supuestos de la competencia perfecta:
 - Garantía de derechos de propiedad
 - Ausencia de bienes públicos
 - Ausencia de externalidades
 - Mercados competitivos
 - Información perfecta
- Cuando aparece un fallo de mercado, una **ineficiencia**, está justificado que el Sector Público intervenga para tratar de corregirlo o mitigarlo

Razones y mecanismos de la intervención pública en la economía: EFICIENCIA

- **Garantía de derechos de propiedad**
 - Intervención pública “mínima” → condición necesaria para el libre mercado
 - Poder sancionador en exclusiva
- **Bienes públicos** → consumo simultáneo y no rival (el consumo por una persona no impide lo mismo a otras al mismo tiempo) y no excluyente (no se puede negar el consumo a nadie, aunque no pague → usuario gratuito)
 - La provisión por el sector privado sería ineficiente (alumbrado público, faros, gastos de defensa...)
 - Hay bienes públicos puros (defensa, justicia...) y mixtos (donde podría ser posible excluir del consumo (ej. vacunación))
 - Cuestiones a resolver por el gestor público:
 - a) Cantidad ofertada → revelación de preferencias (elecciones, encuestas, sondeos...)
 - b) Forma de financiación (impuestos u otras)

Razones y mecanismos de la intervención pública en la economía: EFICIENCIA

- **Externalidades**

- Efectos externos sobre “terceros” que se producen por la producción o el consumo de bienes y servicios por parte de un agente económico
- Positivas (generan beneficios y su provisión privada es deficitaria → educación) o negativas (generan costes y su provisión privada es excedentaria → contaminación)
- La intervención pública se puede sustanciar:
 - Con una asignación de la propiedad (Teorema de Coase)
 - Con intervención “activa” del Sector Público (Pigou)
 - *Positivas*: con gratuidad, subvenciones a producción...
 - *Negativas*: con regulaciones y limitaciones, impuestos...
 - con

Razones y mecanismos de la intervención pública en la economía: EFICIENCIA

- **Competencia imperfecta**

- a) **Monopolio**: el único productor maximiza beneficios cuando oferta una producción inferior a la eficiente y cobra por ella un precio superior al óptimo (pérdida de bienestar social)
 - Caso especial: monopolio natural, caracterizado por altos costes fijos iniciales → redes de banda ancha, ferrocarril...
 - Intervención pública: directa (propiedad pública) o indirecta (control de tarifas, leyes antimonopolio...)

- b) **Oligopolio**: pocos productores

- **Información imperfecta**

- Fallos habituales: el consumidor no tiene toda la información relevante, asimetrías de información consumidor-productor o entre el mismo tipo de agente económico... →
- Ejemplos de comportamientos estratégicos: selección adversa de seguros (misma prima para fumadores y no fumadores); riesgo moral (asegurado “a todo riesgo” con peor conducta)
- Intervención pública: transparencia en mercados, legislación de productos...

Razones y mecanismos de la intervención pública en la economía: EQUIDAD

- ¿Es **deseable** la distribución de renta resultante del libre juego del mercado? → **juicios de valor**
 - Cambios dinámicos (en el tiempo)
 - Cambios espaciales (en el territorio)
- **Múltiples criterios** “científicos” de redistribución, pero la decisión final es política, ideológica o filosófica:
 - Basados en la dotación de recursos
 - 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 ganada
 - Recibir lo que uno podría ganar en un mercado competitivo, en igualdad de posiciones de salida
 - Utilitaristas: maximizar el bienestar social total o el bienestar social medio
 - Igualitaristas: igualar bienestar individual, “maximin”, equidad categórica (bienes preferentes)
 - Criterios mixtos

Razones y mecanismos de la intervención pública en la economía: EQUIDAD

- **Diferentes enfoques de la equidad:**
 - Igualdad de oportunidades
 - Igualdad de resultados
- **En términos hacendísticos:**
 - Equidad horizontal: tratar fiscalmente igual a los que son iguales en términos económicos (ej. asalariado y autónomo con la misma renta)
 - Equidad vertical: tratar fiscalmente de forma diferente a los que son diferentes en términos económicos → ¿con qué diferencia?
- **Intervenciones públicas alternativas:**
 - A través del gasto público:
 - Transferencias en especie: bienes preferentes
 - Transferencias monetarias: pensiones, subsidios, renta básica...
 - A través de los impuestos: IRPF, I. Patrimonio, I. Sucesiones y Donaciones, I. sobre Bienes Inmuebles...
 - Política de rentas: salario mínimo, salario social, precios máximos o mínimos...

Razones y mecanismos de la intervención pública en la economía: EQUIDAD

- **Límites a la redistribución**
 - Económico → conflicto entre eficiencia y equidad
 - Una política redistributiva muy “débil” sería ineficaz, pero una muy “agresiva” genera efectos desincentivo:
 - Desincentiva el trabajo → paro
 - Desincentiva el ahorro y la inversión
 - Incentiva el fraude fiscal y la elusión
 - Impulsa la economía sumergida...
 - Político: coste / beneficio electoral

Razones y mecanismos de la intervención pública en la economía: ESTABILIZACIÓN

- **Doble función:**
 - Estabilización de las variables macroeconómicas: inflación, paro, déficit, deuda, tipos de interés...
 - Promoción del crecimiento económico sostenido, suavizando los ciclos
- **Política fiscal (presupuesto) y política monetaria (emisiones de moneda, tipos de interés...)**
- **Múltiples agente implicados:** gobierno central, Banco Central, instituciones supranacionales, organismos internacionales y... en menor medida, los gobiernos territoriales
- **Diferentes enfoques:** intervencionistas vs. liberales → “confusión” entre objetivos e instrumentos
- **Ejemplos:** aumento del gasto público y rebajas de impuestos para estimular el crecimiento → déficit público; acumulación de superávit para compensar el déficit en las fases de menor crecimiento; mayores tipos de interés para estabilidad de precios...

Otros mecanismos de la intervención pública en la economía: la legislación

- **Estructura legal básica**
 - Protección de derechos de propiedad
 - Normas sobre contratos, quiebras, garantías de calidad
 - Administración de justicia
- **Regulación general y sectorial**
 - Ventas de alcohol
 - Horarios comerciales
 - Normas sobre contaminación
 - Código de circulación
 - Normativa sobre seguros
 - Coeficientes bancarios
 - Épocas de veda
 - Etc...



Ejemplo:
Ley de Economía Sostenible

El presupuesto público como institución (i)

- **Definición clásica (Neumark):** resumen sistemático y cifrado, confeccionado en periodos regulares, de las previsiones de gastos y de las estimaciones de ingresos previstos para cubrir dichos gastos
 - Documento jurídico: reserva de Ley
 - Equilibrio contable de ingresos y gastos
 - Carácter limitativo del gasto
 - Estimaciones de ingresos
- **Ciclo presupuestario**
 - Elaboración [enero-septiembre del año t-1]
 - Enmienda y aprobación, si procede [último trimestre, año t-1]
 - Ejecución [1-enero a 31-diciembre del año t]
 - Control [desde el 1-enero del año t hasta su total finalización]

El presupuesto público como institución (ii)

- **Elaboración**

- Departamentos de gasto del gobierno → agregación de preferencias “de abajo hacia arriba”
- Papel del Ministerio de Hacienda (o equivalente):
 - Previsión de ingresos ordinarios, extraordinarios y déficit
 - Ajuste de gastos entre departamentos (arbitraje)
 - Poder de veto (puede ser asumido por la Presidencia)
- Diferentes técnicas:
 - a) Incrementalista: $\text{presupuesto}_t = f(\text{presupuesto}_{t-1})$
 - b) Presupuesto de base cero: ordenación por prioridades de actividades, con detalle analítico para las distintas formas de alcanzar el objetivo; discusión costosa; identificación de niveles de esfuerzo (mínimo; corriente o actual; mejora)
 - c) Por programas: identificación de los objetivos a medio plazo de la acción pública; evaluación de alternativas (ACB); dificultades técnicas y políticas; costes de implementación
 - d) Por objetivos:
 - Clasificación por unidades administrativas y funciones; definición de actividades y tareas concretas
 - Mecanismo de medición y evaluación de productividad
 - Consecuencias: aumento responsabilidad y rendición de cuentas; dificultades de medición

El presupuesto público como institución (iii)

- **Enmienda y aprobación**

- Fase parlamentaria → discusión político-técnica
- Instrumentos
 - Enmiendas a la totalidad
 - Enmiendas parciales → intercambio de favores
 - Veto parlamentario (y posibilidad de levantamiento)
- Opciones:
 - Aprobación sin enmiendas
 - Aprobación con enmiendas
 - Rechazo → prórroga automática del presupuesto anterior
 - *La prórroga no afectará a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio anterior o para obligaciones que se extingan en el mismo*
 - *La estructura orgánica del presupuesto prorrogado se adaptará, sin alteración de la cuantía total, a la organización administrativa en vigor en el ejercicio en que el presupuesto deba ejecutarse*
- Ley de Acompañamiento (opcional): medidas complementarias en materia fiscal y presupuestaria → falta de transparencia y utilización para fines no presupuestarios

El presupuesto público como institución (iv)

• Ejecución

- El gobierno lleva a cabo los gastos y obtiene los ingresos
- Gastos con carácter limitativo (salvo modificaciones por Ley)
- Ingresos ordinarios estimativos
- Endeudamiento limitado → normativa de estabilidad presupuestaria
- Criterios de contabilización:
 - Devengo → nacimiento de la obligación o el derecho
 - Caja → pago o ingreso efectivo
- Diferentes momentos de contabilización:
 - Gasto inicial / Ingreso inicial
 - Gasto definitivo / Ingreso definitivo
 - Obligaciones reconocidas / Derechos reconocidos
 - Pagos líquidos / Ingresos líquidos

Indicador básico de ejecución presupuestaria

$$\left(\frac{\text{Obligaciones reconocidas}}{\text{Gastos iniciales}} \right) \times 100$$

El presupuesto público como institución (y v)

• Control

- Verificación del cumplimiento de varios principios:
 - Legalidad: sometimiento a las leyes
 - Eficacia: cumplimiento de objetivos
 - Eficiencia: maximización de resultados, dados unos recursos
 - Economía: consecución de objetivos al menor coste posible
- Diferentes controles:
 - Control interno (durante la ejecución): lo realiza un órgano de la propia Administración: Intervención General
 - Control externo (posterior a la ejecución): lo realizan los OCEX de las CCAA y el Tribunal de Cuentas (sólo éste puede además enjuiciar contablemente)
 - Control político (durante y después de la ejecución): lo realiza el Parlamento a través de mociones, comparecencias, informes de seguimiento, preguntas...
- En determinados supuestos se puede recurrir a auditorías privadas, siempre con carácter complementario a los controles del Sector Público

Introducción al análisis económico del Derecho: la constitución económica

- Análisis de la **Constitución Española de 1978** a la luz de las tres funciones clásicas del Sector Público:
 - Asignación eficiente
 - Equidad
 - Estabilización
- Análisis de **otras constituciones**
- **Legislación básica**

REFERENCIAS: Bloque I

- La **referencia básica** para este bloque es el siguiente manual:

Álvarez, F.; Corona, J.F. y Díaz, A. (2007): *Economía pública. Una introducción*, Ariel, Barcelona.

 - Razones de la intervención pública en la economía: capítulo 2
 - Ciclo presupuestario: págs. 110-112
 - Técnicas de elaboración del presupuesto: págs. 118-126
- De forma **complementaria**, para un análisis más detallado del ciclo presupuestario, se recomienda la lectura del siguiente artículo:

Alesina, A., y Perotti, R. (1996): "Déficit presupuestarios e instituciones presupuestarias", *Papeles de Economía Española*, nº 68, págs. 255-271
- Para una excelente síntesis de la **constitución económica**, se recomienda el artículo siguiente (disponible en el Campus Virtual):

Albertí Rovira, E. (2004): "La constitución económica de 1978 (Reflexiones sobre la proyección de la Constitución sobre la economía en el XXV Aniversario de la Constitución española)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 71, págs. 123-160
- Como **normativas** de obligada consulta (disponibles en Campus Virtual):

Constitución Española / Otras constituciones