

Lección 1

Hacienda pública. Concepto, sujeto y campo

1. HACIENDA PÚBLICA. CONCEPTO Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

1.1 Objeto material de estudio de la Hacienda Pública

Si con la intención de saber en qué consiste esta asignatura tomamos cualquier manual cuyo objeto de estudio sea la Actividad Financiera del Sector Público o, más abreviadamente, Hacienda Pública, podremos comprobar como, cualquiera que éste sea, iniciará su discurso haciendo una referencia más o menos amplia a la Economía en general primero, y después, a la Economía Pública o Economía del Sector Público en particular.

Respecto a la primera de estas referencias -la Economía-, es ésta una disciplina científica cuya definición y delimitación de su objeto de estudio ha sido ensayada de múltiples formas en incontables ocasiones, del mismo modo que, en el mismo número de ocasiones o casi, los resultados alcanzados en tales intentos han sido rechazadas y consideradas inadecuadas por una u otra razón; a pesar de lo cual, la debida a L. Robbins y divulgada por O. Lange y otros importantes teóricos, «(*disciplina*) que tiene como objeto todas aquellas actividades humanas dirigidas a la consecución de cualquier fin, siempre que para ello se cuente con medios escasos susceptibles de usos alternativos», es la que en la actualidad cuenta con un mayor grado de aceptación.

Como puede comprobarse con la simple lectura de la definición literalmente transcrita, en los términos en que Robbins plantea la actividad económica, ésta siempre implica la toma de decisiones en un contexto de escasez de medios para llevarlas a cabo, los cuáles tienen utilidades alternativas por añadidura. Pues bien, son precisamente el sujeto que adopta estas decisiones y la forma en que las mismas son resueltas los elementos que permiten delinear el otro ámbito de referencia al que antes se ha hecho alusión: la Economía Pública o del Sector Público.

Así es en efecto. En las sociedades actuales, los criterios conforme a los que los distintos agentes que las componen adoptan sus decisiones económicas son dos: el mercado y la autoridad. Esta dualidad del proceso decisor en materia económica, entre otras cosas, permite escindir el total de las posibles decisiones de naturaleza económica a estudiar en dos grandes grupos o bloques temáticos: la **economía pri-**

vada, en la que las decisiones son adoptadas descentralizadamente y de acuerdo con los principios establecidos por el mercado o sistema de precios (soberanía del consumidor, beneficio y escasez) y la **economía pública**, o conjunto de decisiones de carácter económico que son adoptadas centralizadamente, están sustentadas por el principio de autoridad que detenta su intérprete (al que, de momento y de una forma un tanto genérica, llamaremos *estado*) y son coactivamente impuestas a los demás agentes del sistema.

Establecidos, *grosso modo*, los límites de sus dos ámbitos disciplinares de referencia, procede ahora hacer lo mismo con la Hacienda Pública. Para ello, destacaremos aquellos aspectos que, por singularizarla dentro de las demás ciencias sociales, su definición debe recoger de una u otra forma, a saber: el hecho de que la misma constituya sólo una parte de la Economía Pública por un lado y, por otro, el que su campo de estudio venga delimitado por el contenido, causas y efectos de los programas de ingresos y gastos públicos. De esta forma, la Hacienda Pública, o Actividad Financiera del Sector Público como también se denomina, puede definirse como la materia o asignatura que abarca «**el conjunto decisiones económicas que comporta la realización de los programas de ingresos y gastos del estado y la mutua relación existente entre ellos**». Es decir, que lo que va ser objeto de atención en este curso son todas aquellas intervenciones públicas en la economía que se aglutinan materialmente en el Presupuesto del Estado, el cuál, de esta forma, se constituye en la referencia institucional básica para el estudio de la Hacienda Pública.

1.2 Características relevantes

Como fácilmente se intuye de la lectura de la definición que se acaba de dar, muchas son las características o rasgos notables que cabe atribuir a esta parte concreta del conocimiento económico; no obstante de lo cual, atendiendo a la finalidad meramente introductoria de este primer epígrafe, limitaremos la consideración de las mismas a las a continuación relacionadas y brevemente comentadas.

El primer aspecto notable sobre el que debe llamarse la atención es el de que la Hacienda Pública, aún cuando la reputemos de conjunto de proposiciones científicas susceptible de constituir por sí mismo un ámbito disciplinar perfectamente delimitado, **es tan sólo una parte** del campo de conocimientos abarcados por la Economía Pública; y que el hecho de considerarla como una materia científica dotada de sustantividad propia no tiene otra justificación que las más que probadas ventajas que a la eficiencia del estudio y la investigación proporciona la división y especialización del esfuerzo intelectual.

Otro rasgo definitorio sobre el que nunca será demasiado lo que se insista es que, como parte de la Economía Pública que es, el conjunto de decisiones económicas e intervenciones en el sistema al que se refiere la Hacienda Pública, además de ser adoptadas al margen de cualquier motivación lucrativa, se sustentan en el principio de **autoridad** que detenta su intérprete (el estado), pudiendo en consecuencia ser coactivamente impuestas a los demás agentes del sistema.

Debe destacarse además la gran importancia que a esta materia se le reconoce en los ámbitos académicos y la enorme repercusión social que tiene cuanto en ella es objeto de consideración. Obviamente, esta relevancia tiene mucho que ver con lo elevado de la participación pública en el quehacer económico cotidiano de los actuales economías nacionales, la cual, canalizada a través del presupuesto del estado en su mayor parte, exige un estudio cada vez mayor y más diversificado.

Un aspecto que importa dejar bien claro desde el principio es el que se refiere al equívoco al que puede conducir la expresión «*actividad financiera*» cuando se aplica para designar a las actuaciones del sector público de las que aquí nos vamos a ocupar. En efecto, el empleo que más habitualmente se da a la voz «*financiera*» es para designar aquellas actividades que comportan flujos monetarios o de caja, por lo que, de utilizar nosotros el término en cuestión en su acepción habitual, el contenido de la Hacienda Pública como disciplina vendría dado por el análisis de las distintas operaciones y flujos de caja originados en la realización de los programas de ingresos y gastos públicos contenidos en el presupuesto del estado. Esto sin embargo no es así, y ello se debe a que las voces españolas *finanza* y *financiero*, al igual que sus equivalentes en otros idiomas (inglés: *finance* y *financial*, alemán: *finanzen* y *finanzieren*, italiano: *finanze* y *finanziaría*, etc), proceden de la voz francesa *finance*, la cuál, originariamente, se utilizaba para designar al conjunto de recursos del soberano (el estado en la actualidad), siendo este significado y no el más usual con el que, en el ámbito de esta materia al menos, ha de entenderse y aplicarse esta palabra, pues sólo a partir de esta acepción del término es como la expresión Hacienda Pública o Actividad Financiera del Sector Público acota como su campo de estudio «*las importantes divergencias reales y los diferentes efectos socioeconómicos causados por el proceso de gastos e ingresos públicos*», y no así los de la liquidez o tesorería asociados a las operaciones presupuestarias.

El quinto y último aspecto que de esta materia al que aquí se va a aludir es la diversidad de perspectivas desde las que es posible llevar a cabo el estudio e investigación de la Hacienda Pública, y que no es sino consecuencia de dos hechos diferentes: de un lado, la variada pluralidad de agentes, relaciones y variables que se ven afectadas por las distintas intervenciones presupuestarias en el sistema, y de otro, la paulatina incorporación al estudio de esta disciplina de profesionales procedentes de campos del conocimiento hasta hace bien poco totalmente ajenos al fenómeno

financiero, lo que tiene mucho que ver con ya mencionada creciente importancia que se otorga a esta materia.

En efecto, así es. Las decisiones presupuestarias adoptadas autoritariamente con la finalidad de intervenir en la administración de los recursos escasos de la sociedad, además de constituir un subconjunto de proposiciones susceptibles de ser estudiadas desde una perspectiva **económica**, son el resultado de una confrontación de posiciones políticas e ideológicas cuya gestación, desarrollo y concreción tienen en la perspectiva que proporciona la **Ciencia Política** su forma “natural” de ser analizadas. Por otra parte, estas decisiones presupuestarias generan en los individuos toda una serie de tendencias, manifestaciones y conductas –individuales y de grupo-, cuyo estudio cae de lleno en el ámbito disciplinar de la **Psicología Financiera**. Pero es que además, tanto las intervenciones presupuestarias en el sistema como las mismas situaciones a las que conducen, necesariamente han de ser objeto de regulación legal, acerca de la cuál sólo es posible discernir adecuadamente desde la perspectiva que proporciona el **Derecho**. Asimismo, tanto las posiciones ideológicas que concurren en el debate financiero como las acciones y reacciones que suscitan su plasmación en intervenciones públicas concretas, son fiel reflejo de los juicios de valor prevalecientes en la sociedad, los cuáles tienen en la Filosofía, y más concretamente en la **Ética**, el ámbito disciplinar que tradicionalmente ha venido ocupándose de su estudio y análisis. De igual forma, como este conjunto de intervenciones en el sistema da lugar a una amplia gama de alteraciones de la estructura social del mismo, necesariamente ha de existir una parcela especializada de la Sociología (la **Sociología Financiera**) capaz de afrontar su análisis siguiendo las pautas metodológicas específicas. Finalmente, y dado que la planificación, ejecución y control de los programas de ingresos y gastos públicos se presentan en un lenguaje contable específico y dan lugar a unos determinados flujos financieros, este conjunto de decisiones públicas es susceptible también de ser analizado desde la perspectiva que proporciona la **Ciencia Contable** o de las Finanzas, dando, a este último término, ahora sí, el significado o acepción más habitual del mismo.

Obviamente, tal diversidad de enfoques exige que, antes de seguir adelante, se explícite el que prevalece en el programa lectivo de la Asignatura; cuestión esta a la que ya nos hemos anticipado cuando, en la presentación de la asignatura y en la explicación de su funcionamiento y organización, nos hemos pronunciado por el enfoque económico.

2. SUJETO DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA

Si como ya se ha señalado, el poder de coacción es la prueba de la existencia y el contraste del conjunto de intervenciones en el sistema económico abarcadas por la

Hacienda Pública o Actividad Financiera, y por otra parte sabemos que en cualquier sociedad civilizada es su organización de gobierno la que detenta tal poder y la única legitimada para hacer uso de él en el normal desarrollo de sus funciones, algo que por evidente no precisa de más argumentación es que dicha organización, y más concretamente lo que viene denominándose **el sector público** del sistema, es precisamente por ello el sujeto y principal intérprete de dicha actividad financiera.

Ahora bien, dado el generalizado confusionismo terminológico en el que hoy en día nos desenvolvemos, especialmente notorio en el terreno de las ciencias sociales, manifestar que es el sector público del sistema el sujeto de la Actividad Financiera y no decir gran cosa viene a ser prácticamente lo mismo, por lo que vamos a continuación a perfilar lo más nítidamente posible los contornos del mismo, así como a enunciar sus componentes institucionales más señalados; por más que este intento no esté exento de serias dificultades, pues los criterios de delimitación institucional de los sistemas económicos son varios y no siempre concordantes en lo que a sus aplicaciones se refiere.

En principio y a tenor de lo expuesto en el epígrafe anterior, cabría pensar que la naturaleza de las decisiones adoptadas por las distintas unidades del sistema podría ser la solución, pues se trata de un criterio consistente y riguroso desde una perspectiva teórica y, a la vez, aparentemente sencillo de aplicar. En efecto, de acuerdo a él estaríamos ante unidades y agentes pertenecientes al sector público cuando sus decisiones económicas fuesen adoptadas por una autoridad y coactivamente impuestas a los demás agentes del sistema, y estaríamos ante unidades del sector privado cuando sus decisiones fuesen adoptadas descentralizadamente y de acuerdo a la lógica que se deriva de los principios rectores del sistema de precios.

Ahora bien, por más que la diferencia entre los orígenes de las decisiones de los distintos agentes del sistema parezca nítida y de empleo inmediato, ello no ocurre así en todos los casos, pues la coacción -caracterizadora de las decisiones públicas- admite grados diversos en su aplicación, y el mercado -criterio disciplinador de las actividades del sector privado- puede ser utilizado también, de manera parcial al menos, por unidades y agentes del sector público, existiendo por lo tanto un espacio común integrado por decisiones informadas por la autoridad y el mercado simultáneamente que requieren el concurso de criterios delimitadores adicionales como puedan ser los jurídicos o los contables. En este sentido, a tenor de lo que establecen los principales sistemas de contabilidad nacional (Sistema Europeo de Cuentas o SEC, el de las Naciones Unidas y el de la OCDE) cabe hablar de dos sectores públicos distintos o, mejor aún, de dos formas diferentes de entender al sector público de una economía: **en un sentido estricto** y **en un sentido amplio**, siendo los respectivos contenidos de cada uno de ellos los que a continuación brevemente se comentan.

2.1 El sector público en sentido estricto

Se entiende por sector público en sentido estricto al que abarca **exclusivamente** unidades institucionales cuyas decisiones son adoptadas por una autoridad e impuestas coactivamente. Estas unidades institucionales, denominadas **administraciones públicas** por los principales sistemas de contabilidad nacional, tienen como función económica principal producir bienes y servicios colectivos no destinados a la venta y efectuar operaciones de redistribución de renta y riqueza, procediendo sus recursos de los pagos obligatorios que les hacen otras unidades y sectores del sistema. Tales administraciones públicas se concretan en las distintas realidades nacionales como organismos, departamentos, servicios, etc que tienen atribuida una pluralidad variada de actividades de carácter social y comunitario, lo que equivale a hablar de un entramado institucional numeroso y heterogéneo cuyo conocimiento requiere una clasificación y sistematización de las mismas en un número limitado de categorías funcionales.

En este sentido, la contabilidad nacional, utilizando como criterios taxonómicos el ámbito territorial en el que las diferentes unidades operan y el tipo de operaciones que realizan, subdivide el total de las administraciones públicas en tres grandes **subsectores**: la Administración Central, la Administración Subcentral y la de Seguridad Social, dando lugar así a una subdivisión de las mismas que incluye un subsector -el de la Seguridad Social- integrado por unidades administrativas cuyo quehacer es **exclusivamente redistributivo**, y escinde a todas las demás unidades, que además de actividades de carácter redistributivo desarrollan otras labores de atención general a la comunidad, en otros dos grandes subsectores: uno, el integrado por aquellas cuyas actividades y funciones afectan a la totalidad del territorio nacional (la Administración Central), y el otro constituido por unidades cuyas competencias se refieren exclusivamente a una parte perfectamente delimitada de dicho territorio (la Administración Subcentral). A continuación, descendiendo un peldaño en el nivel de agregación, los citados sistemas de contabilidad nacional dividen a estos subsectores en **agentes**, los cuáles a su vez están integrados por **organismos**. Estos agentes y organismos son a su vez objeto de desagregaciones sucesivas hasta que se llega a la unidad básica o elemental de todo el escalafón institucional, que en el caso español es el conocido como **negociado**. Se obtiene así una jerarquización de las unidades integrantes de las administraciones públicas que facilita la obtención de estadísticas y cifras macroeconómicas adecuadamente homogeneizadas, que es precisamente una de las finalidades explícitas de estos sistemas de contabilidad nacional.

De todas formas, la aplicación de esta jerarquización de unidades administrativas no siempre da como resultados informaciones económico contables tan homogéneas

como a primera vista pudiera pensarse y sería de desear, pues en bastantes ocasiones, los países en los que ha de aplicarse presentan especificidades que se resisten a cualquier tipo de tratamiento uniformador. En este sentido, quizás la más importante limitación con que tropieza esta manera de clasificar institucionalmente al sector público sea el grado de descentralización (política, administrativa y económica) existente en cada país, pues no es lo mismo determinar los límites y contenidos institucionales a cada uno de los tres antedichos subsectores en países en los que, de manera efectiva al menos, las administraciones subcentrales están reducidas a las corporaciones locales por no existir, o carecer de peso real, las entidades públicas de ámbito regional, que llevar a cabo idéntica tarea en otros países en los que, como es el caso de España, estas entidades de ámbito inferior al nacional (las Comunidades Autónomas) desarrollan actividades y funciones que en otros países competen directamente a la Administración Central, o incluso gestionan directamente buena parte de las funciones propias de las Seguridades Sociales tradicionales (las prestaciones sanitarias y buena parte de las sociales) así como una parte considerable de la actividad empresarial pública.

No obstante, y a pesar de lo que se acaba de comentar, esta tipología y clasificación institucional de las Administraciones Públicas sigue siendo profusamente utilizada debido a la simplicidad de su confección y a la inmediatez de su comprensión, por lo que a partir de aquí será la que implícitamente mantendremos aquí.

2.2 El sector público en sentido amplio

Hablar de sector público en sentido amplio supone incorporar a la realidad que superficialmente acabamos de describir todas aquellas unidades de titularidad pública (criterio jurídico) que aplican o utilizan, siquiera sea parcialmente, los principios rectores del mercado como elementos sustentadores de sus decisiones económicas, por lo que a tal añadido o incorporado se le conoce habitualmente como **empresas públicas** o, también, **sector público empresarial**.

Históricamente, la sistematización y clasificación de las unidades incluidas en el sector público empresarial ha estado sujeta a fuertes controversias entre los teóricos de la contabilidad nacional, ya que la utilización de la propiedad y el control de estas empresas como criterio de adscripción a uno u otro sector (el público o el privado) es en numerosas ocasiones harto discutible; piénsese sino en una sociedad de titularidad absolutamente privada que sin embargo, debido a la naturaleza de su output, tuviese atribuida la potestad reguladora de sus precios o su política de inversiones a un agente del sector de las administraciones públicas (un ayuntamiento o un ministerio por ejemplo), ¿se trata de una empresa privada realmente?, o por el contrario, dada la intervención pública en ella, ¿no sería más adecuado considerarla como una variedad de empresa pública?. Es por ello que ante la ausencia de una defini-

ción unánime de lo que ha de entenderse a estos efectos por propiedad y por control, en la práctica, lo normal es que cada país aplique sus propios criterios demarcadores para establecer los límites de su sector público empresarial dentro de su economía nacional, siendo habitual en este sentido diferenciar a estas unidades productivas en función de la naturaleza de su output. Tal criterio da como resultado dos grandes categorías iniciales: las **empresas públicas de naturaleza no financiera** por una lado, y por otro, las **empresas públicas financieras**.

Al igual que en el caso de las administraciones públicas, estos dos subsectores iniciales admiten diversos grados de desagregación hasta llegar a la unidad básica, que en este caso es, obviamente, la empresa o unidad de producción. Lo más normal viene siendo desagregar a las empresas públicas de naturaleza financiera en dos: las instituciones públicas de crédito y entidades públicas de seguro, mientras que la desagregación de las empresas no financieras se suele hacer sobre la base del sector productivo al que pertenezca la unidad correspondiente (transporte, inmobiliario, servicios, etc.), si bien en este caso caben otras posibilidades de sistematización, como pueden ser la forma jurídica que adopta la empresa (si es una sociedad de capital o por el contrario está constituida como un organismo dependiente de una unidad administrativa) o también, en función de cuál sea la administración pública de la que políticamente dependa (nacional, regional o local), pues mientras que las empresas públicas no financieras si tienen sentido en cualquiera de los tres ámbitos espaciales (piénsese por ejemplo en una empresa pública transporte de viajeros), ello no ocurre así con cualquiera de las dos variantes de empresas financieras públicas, que solo son entendibles y tienen sentido a nivel nacional o, incluso, con un ámbito de actuación que trascienda las fronteras del propio país.

2.3 El sector público español como ejemplo

A fin de que esta primera aproximación a la actividad financiera del sector público no resulte excesivamente farragosa por centrarnos de manera exclusiva en los aspectos teóricos, vamos a continuación a ver el resultado de aplicar la sistematización institucional que acabamos de describir en los dos apartados anteriores al caso de España, si bien dejando claro que, dado su carácter de mera ilustración a lo ya dicho, nos quedaremos en los niveles de máxima agregación.

Subsector Administración Central de las Administraciones Públicas. Los dos agentes que integran a este subsector son:

- **El estado.** Es el agente del sector público que tiene encomendada la administración de los Órganos Constitucionales (Casa del Rey, Cortes Generales, Consejo General del Poder Judicial y Tribunales Constitucional y de Cuentas), así como la del Gobierno Central de la Nación (Presidencia del Gobierno, Departamentos Mi-

nisteriales y organismos con dotaciones diferenciadas dentro del Presupuesto del Estado, como por ejemplo, el Consejo Nacional de Seguridad Nuclear).

- **Los organismos de la administración central.** Son éstos unidades que administran determinadas actividades y programas que competen a un departamento ministerial del que funcionalmente dependen, por más que gozan de autonomía de gestión tal y como indica su denominación oficial «*Organismo Autónomo ...*» Por otra parte, y puesto que estos organismos pueden tener carácter (naturaleza) administrativo, mercantil, financiero o análogo, importa reseñar que este agente solo se refiere a los de carácter administrativo, pues los otros están incorporados a las empresas públicas. Son algunos de los numerosos organismos autónomos de la administración central española el Instituto Nacional de Estadística, la Jefatura de Tráfico, el Instituto Nacional de Empleo, la Orquesta Nacional de España, el Museo del Prado, la Biblioteca Nacional, la UNED, etc., etc..

Subsector de las administraciones públicas territoriales. También es este caso son dos los dos agentes con los que cuenta este subsector en España:

- **Las administraciones autonómicas.** Son éstas las que gestionan determinadas competencias en el ámbito territorial correspondiente a cada Autonomía. Institucionalmente, estas administraciones se componen de Asambleas Legislativas y Consejos de Gobierno, así como un número variable de organismos autónomos administrativos; no incluyéndose entre estos agentes aquí tampoco a los organismos autónomos de carácter mercantil o industrial, pues, como ha quedado dicho, a efectos de delimitación y contabilización del sector público se incluyen en el sector público empresarial. De igual forma, todas las competencias transferidas en materia de Seguridad Social tampoco se incluyen en este subsector sino en el de la Administración de la Seguridad Social.
- **Las corporaciones locales.** Este agente está integrado por unidades administrativas con competencias en dos ámbitos territoriales concretos; el término municipal y la provincia. Actualmente se compone de los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales (Cabildos en Canarias y Consejos Insulares en Baleares) así como los distintos organismos autónomos de carácter administrativo que de ellos dependen, excluyéndose también en este caso la actividad de los organismos autónomos municipales de carácter mercantil, industrial o análogo (servicios municipales de autobuses urbanos por ejemplo), por incluirse las mismas dentro del sector público empresarial al que nos referiremos en seguida.

Subsector de la administración de Seguridad Social, Teniendo en cuenta las precisiones advertidas acerca de la gestión descentralizada que en España se da a la sanidad pública y a no pocas de las prestaciones sociales, dentro de este subsector habría que distinguir entre:

- **El sistema de Seguridad Social.** Que, como tal sistema está integrado por las distintas entidades gestoras de sus diferentes actividades. Estos agentes son: el Instituto Social de la Marina, el que gestiona pensiones y otras prestaciones económicas (Instituto Nacional de la Seguridad Social o INSS), el que gestiona las prestaciones sanitarias (Instituto Nacional de la Salud o INSALUD) y al que corresponden las prestaciones sociales (IMSERSO).
- **Otros organismos de la Seguridad Social.** Es ésta una rúbrica claramente residual, pues en ella se incluyen a todas las unidades administrativas integradas en este subsector que no gestionan tareas específicas de los agentes a los que se ha hecho mención en el subapartado anterior y que, además, son los que más afectados se han visto por la transferencia de competencias de la administración central a las administraciones autonómicas.

Subsector de las empresas públicas no financieras, que incluye a unidades empresariales que producen bienes y servicios de naturaleza real destinados al mercado. y cuyos recursos proceden tanto de los precios que cobran como de transferencias procedentes de las administraciones públicas vía presupuesto. Dentro de este grupo cabría hablar a su vez de:

- Los **Servicios comerciales e industriales** incluidos en los Presupuesto Generales del Estado, como RENFE y los servicios públicos postales (CORREOS).
- **Sociedades estatales** y de las Comunidades Autónomas, de entre las que cabe mencionar RTVE o las cadenas de radio y televisión autonómicas.
- **Servicios municipalizados,** como son los servicios de transporte urbano de numerosas ciudades.
- Entidades privadas sujetas a algún tipo de **restricción pública,** como puedan ser las compañías eléctricas, tan en boga en la actualidad

Subsector de las empresas públicas financieras. Aquí, como ha quedado indicado, han de considerar dos agentes distintos:

- **Las instituciones públicas de crédito.** En la actualidad, y tras un largo proceso de venta de sus distintas unidades a entidades financieras privadas, éstas han quedado reducidas al Instituto de Crédito Oficial, el cuál, actuando como organismo autónomo de carácter financiero que es, se dedica a la creación de líneas financieras que, a través de los bancos y otras entidades financieras privadas, financian actividades o sectores productivos. o también, a colectivos específicos
- **Las entidades públicas de seguro.** Éstas son aquellas unidades públicas cuya finalidad es la de transformar riesgos individuales en colectivos, procediendo sus recursos tanto de las primas contractualmente contratadas como de las consig-

naciones presupuestarias, siendo el Consorcio de Compensación de Seguros el ejemplo típico y tónico de ellas.

Como es fácil suponer, todos estos agentes y organismos pueden ser a su vez objeto de sucesivas desagregaciones, hasta llegar a la enunciación de las unidades institucionales más elementales o básicas de todo el escalafón de la administración que es el Negociado, si bien nosotros detendremos aquí tal desglose por carecer del mínimo interés abundar en esta tarea para los fines perseguidos con estas páginas.

3. CAMPO Y DIMENSIÓN DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA

Establecido cuál es la configuración básica del sector público, nos queda aún describir cuáles son las principales actividades y operaciones acometidas por él, así como reseñar algunos de los indicadores que nos permitan apreciar la importancia relativa del mismo en el total de la actividad económica nacional, cuestiones ambas que, sin más, pasamos a considerar de inmediato.

3.1 Operaciones del sector público

La sistematización de las diferentes operaciones protagonizadas por el sector público puede hacerse con arreglo a muy diferentes criterios, existiendo sin embargo dos, el de si las mismas tienen o no reflejo en el presupuesto y el de si dan o no lugar a un movimiento de fondos públicos, que son a los que con más frecuencia de suele recurrir. Precisamente a partir de estos dos criterios, los catedráticos Albi, Zubiri y González-Páramo han confeccionado el cuadro adjunto que sistematiza mejor que cualquier otra enumeración las distintas operaciones que puede llevar a cabo el sector público en la actualidad.

	Actividades Presupuestarias	Actividades extrapresupuestarias
Operaciones monetarias	Gastos públicos Ingresos públicos	Actividad empresarial Gastos fiscales Operaciones financieras
Operaciones no monetarias		Legislación ordinaria Regulación específica Avales públicos

En esta sinopsis se consideran en primer lugar a las operaciones monetarias incluidas en los presupuestos, las cuáles, además de las más numerosas, son también las más fáciles de analizar por ser las más extensamente documentadas. Les siguen a continuación aquellas otras que, aún suponiendo movimientos de fondos, no están reflejadas en el presupuesto o que, si lo están, es sólo de forma parcial, esti-

mativa o con escaso detalle; tal es el caso de la información recogida en el presupuesto sobre las actividades de las empresas públicas, buena parte de las operaciones financieras protagonizadas por los entes públicos y, también, sobre los gastos fiscales, que es la denominación que se da a las pérdidas de recaudación impositiva debidas a los distintos tipos de beneficios fiscales incluidos en la regulación de los impuestos (deducciones en sus cuotas, minoraciones de sus bases imponibles y otras reducciones). Finalmente, el tercer bloque recoge aquellas actuaciones del sector público más difícilmente cuantificables, por lo que carecen de repercusión directa en el presupuesto y no tiene un reflejo monetario inmediato en él; tal es el caso de las iniciativas legislativas de los Parlamentos, de las actuaciones reguladoras en ciertas actividades del sistema y de la concesión de avales públicos. De todas ellas como ha quedado dicho, las más numerosas y, a la vez, relevantes a los efectos de esta asignatura son las que suponen un movimiento de dinero y están recogidas en el presupuesto, que son de las que a continuación nos ocupamos.

Estas operaciones vienen siendo ordenadas con arreglo a un doble criterio también: atendiendo a la **naturaleza económica de la operación**, que es el que distingue entre las *operaciones por cuenta de renta*, que son las asociadas a actuaciones habituales o recurrentes del sector público (el pago de la nómina de los funcionarios o las adquisiciones corrientes por ejemplo) y las *operaciones por cuenta de capital*, que son las que tienen que ver con la formación bruta de capital del país, y atendiendo a su **contractualidad**, (si tienen o no contraprestación) distinguiéndose entonces entre operaciones *bilaterales* y operaciones *unilaterales*. Como se sabe, las primeras implican la realización de un movimiento de bienes o servicios y un contrapuesto movimiento de fondos; tal es el caso de todas las compras de bienes y servicios por el sector público, en las que a la corriente real de bienes y servicios se contraponen la corriente monetaria del sector público al privado en pago de tales artículos. Las corrientes unilaterales, por el contrario, no suponen este doble desplazamiento, sino uno tan sólo entre el sector público y el privado. Estas corrientes unilaterales son también conocidas como *transferencias*, y pueden ser *positivas*, o ingresos percibidos por las unidades económico-privadas desde el sector público sin contraprestación por ningún servicio, producto o capital (como, por ejemplo, las subvenciones para el establecimiento de empresas o las ayudas a familias numerosas), o *negativas*, que son los ingresos percibidos por el sector público de las unidades económico-privadas sin contraprestación alguna, cuyo registro incluye tanto a las de carácter voluntario como a las que tienen lugar de manera coactiva (impuestos), siendo estas últimas desde luego las más numerosas y variadas.

Estos dos criterios de clasificación no son incompatibles entre sí sino mutuamente complementarios, permitiendo su utilización simultánea sistematizar las operaciones financieras del sector público en los cuatro siguientes tipos:

- **Bilaterales por cuenta de renta**, que están integradas por todas las operaciones corrientes de naturaleza contractual realizadas por las unidades de la administración pública central.
- **Bilaterales por cuenta de capital**, en las que se incluye principalmente la formación bruta de capital de carácter público.
- **Unilaterales por cuenta de renta**, entre las que habría que distinguir, por un lado, las *positivas*, integradas por los intereses de deuda pública, las subvenciones a las empresas (pero sólo las de explotación) y las transferencias a las economías domésticas, tanto en especie (por ejemplo las ventajas establecidas en favor de las familias numerosas) como dinerarias (sueldos de inserción social por ejemplo), y por otro lado, las *negativas*, tales como los impuestos sobre la renta de las familias y de las empresas, los impuestos sobre la producción y el consumo (el IVA por ejemplo) y otras transferencias corrientes tanto del interior como del extranjero.
- **Unilaterales por cuenta de capital**, entre las que cabe diferenciar las *positivas*, como son las subvenciones por cuenta de capital, los préstamos y los avales a las empresas, y las *negativas* como son los impuestos sobre los fondos del capital (Impuestos sobre el patrimonio o sobre la sucesión hereditaria), así como otras transferencias negativas, sean éstas procedentes del interior o del exterior.

3.2 Índices para cifrar la dimensión del Sector Público

Establecido cuáles son los perfiles del ámbito de actuación de la actividad financiera y en qué consisten las operaciones protagonizadas por su principal intérprete, cerramos esta primera lección con una breve enunciación de algunos de los indicadores más frecuentemente utilizados para apreciar la importancia del sector público en el total de la economía nacional, distinguiendo a tal fin entre los índices o ratios cuya información procede de los gastos públicos de aquéllos que la derivan de los ingresos públicos.

3.2.1 Índices para medir el peso de los gastos públicos dentro de una economía

Al pronunciarse por los índices que permiten apreciar el peso del gasto público en la economía nacional lo primero que hay que plantearse es cuál es exactamente la magnitud a utilizar como referencia, pues son varias posibilidades que hay. Lo más habitual es utilizar el producto interior bruto (PIB), ya que si se utiliza la renta nacional, que es una solución alternativa por la que muchos se inclinan, sería preciso tomar en consideración a las amortizaciones, lo que comporta no pocas ni pequeñas dificultades de valoración, sobre todo en el caso de los flujos internacionales. Aceptado entonces como mal menor el PIB como referente, los principales índices de gasto son los a continuación enunciados.

Un primer índice a considerar sería **Gastos totales no financieros/PIB**. Este índice se suele emplear, de forma escasamente rigurosa por cierto, para pronunciarse sobre el peso del sector público en la actividad económica general, de manera que si es elevado viene a indicar una fuerte influencia del sector público en la economía nacional y viceversa. El inconveniente más importante que presenta es que nada informa acerca de la parte de producción que el sector público añade al PIB, y ello debido a dos razones; de una parte, porque del PIB no forman parte las transferencias, y de otra, porque buena parte (sino la gran parte) del consumo efectuado por las unidades públicas no es producido por el propio sector público.

Un segundo índice de gastos viene dado por la expresión **(Gasto público total - Gastos de transferencias)/PIB**, que si bien refleja el volumen de recursos absorbidos de forma efectiva por el sector público, sigue sin aclarar nada acerca de la composición interna de los gastos ni, tampoco, acerca de la producción del sector público y su peso respecto a la producción total.

Afinando un poco más este último índice se llega a **Gastos corrientes/PIB** que es un índice algo menos «*grosero*» que el anterior, ya que por lo menos muestra la proporción del PIB destinada a consumo público, a la formación de la renta familiar y a la formación de renta de las empresas no ligada a la inversión.

Finalmente, el cuarto y último índice de gasto que cabe considerar aquí viene dado por la expresión **Gastos capital/PIB** y refleja la proporción del PIB destinada a inversión directa por parte de las administraciones públicas.

3.2.2 Índices para medir el peso de los ingresos públicos dentro de una economía

A diferencia de lo que ocurre con los gastos públicos, a la hora de articular los indicadores de la dimensión del sector público en relación con los ingresos públicos sí que es frecuente recurrir a la renta, tanto individual como colectiva. En cuanto a los índices en sí, estos normalmente son dos, la presión fiscal y la carga fiscal.

- De todos los indicadores de dimensión del sector público, es sin duda alguna la **Presión Fiscal o Nivel de Imposición**, que se expresa mediante el cociente **Impuestos totales/PIB**, el índice más conocido y recurrentemente utilizado. Si bien este índice permite efectuar evaluaciones bastante rigurosas sobre la capacidad redistributiva del sector público, no sirve sin embargo para establecer la participación del sector público en la economía, pues, por una parte sólo proporciona información de los impuestos, sin tener en cuenta la existencia de otros ingresos públicos, y por otra, porque contabiliza siempre a los impuestos en términos brutos, esto es, sin tener en cuenta los *gastos fiscales*, o bonificaciones incluidas en la regulación legal de los impuestos, las cuáles afectan a algunos sec-

tores o a grupos concretos de contribuyentes, y que, en definitiva, no son sino cantidades que se dejan de recaudar por los susodichos impuestos.

- El otro indicador relativo a los ingresos públicos es el de **carga impositiva**, que puede entenderse de dos maneras: individual o de grupo. La carga impositiva *individual* puede definirse a través de tres fórmulas diferentes:
 - ♦ $C = T/r$; expresión en la que **T** son los impuestos pagados y **r** la renta ingresada por contribuyente.
 - ♦ $C = T/(r - v)$, siendo **v** los mínimos vitales o de subsistencia que restamos de nuestros ingresos.
 - ♦ $C = (T - s)/(r - v)$, siendo **s** las subvenciones recibidas del sector público.

Por su parte, la carga impositiva de *grupo* expresa el trato impositivo diferencial otorgado por el sector público a distintos sectores o grupos de la economía nacional, y viene dada por la expresión $C = (t/T) \times (T/R) \times (r/R)$, en la que **t** es el conjunto de impuestos del grupo, **T** el conjunto de impuestos de la economía, **r** la renta ingresada por el grupo y **R** la renta total.

Una última observación para cerrar aquí el epígrafe y también el tema. A pesar de la objetividad que se le quieran conferir a las cifras alcanzadas por estos índices, la validez o significación de las mismas va a venir condicionada por diversos factores, entre los que de manera especial han de resaltarse:

- En primer lugar, que al no ser única ni universal la delimitación del sector público (recuérdese en este sentido lo distinto que resulta por ejemplo considerar al sector público en términos estrictos o, alternativamente, en términos amplios), el cifrado y ponderación de las distintas operaciones por él protagonizadas va a depender, y mucho además, del concepto subyacente del mismo.
- Pero es que además, la correcta utilización de cada uno de tales índices para poder extraer cualquier tipo de conclusiones sobre la actividad financiera, exige una comprensión cabal de las bases conceptuales y de las fuentes de datos sobre las que son elaborados, así como de las distintas variables y parámetros que intervienen en su formulación y cálculo.
- Finalmente, tampoco está de más resaltar que, a pesar de su más que evidentes bondades como instrumentos descriptivos del sistema económico, estos indicadores no informan gran cosa sobre los efectos que se derivan de la actividad financiera para la economía en general, pues ello depende en gran parte de las reacciones que adopten las empresas y las economías domésticas ante la actuación del grupo público. Por los tanto, conviene ser extremadamente cautos

con la instrumentación valorativa que se haga de estos índices a la hora de extraer conclusiones normativas sobre la actividad financiera.