

minadas obras públicas, pueden ser económicamente productivos para el sector de mercado, si son gastos bien calculados y controlados.

Sin embargo, hoy día muchas de las actividades del sector protegido constituyen un derroche desde el punto de vista de la sociedad tomada en su conjunto. El profesor Brunner hizo unas observaciones recientemente sobre la ambivalencia de la estructura política.

Dicha estructura aumenta la ganancia esperada del esfuerzo productivo y el intercambio voluntario. Pero no elimina todas las consecuencias de los juegos de suma negativa... Las instituciones políticas ofrecen oportunidades para ejercer un control sobre los recursos tanto a través de métodos socialmente productivos como improductivos (3).

Así pues, la actividad de la Administración pública en la producción de bienes públicos puros puede ser socialmente productiva. Los Ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa, Justicia, y las obras públicas, que no se pueden financiar mediante el establecimiento de un precio, se pueden aceptar como una actividad legítima a realizar por la Administración. Pero la producción pública de bienes privados, o la promoción de actividades privadas mediante transferencias, créditos o exenciones de impuestos, constituyen básicamente parte del juego de suma negativa del mundo de la política y la redistribución.

Lo mismo puede decirse de las reglamentaciones o regulaciones. Para el funcionamiento del mercado es imprescindible el establecimiento de un marco

LA EFICACIA DEL SECTOR PUBLICO

Jaime FONRODONA SALA

EL profesor Schwartz llega a la conclusión de que el sector que él denomina protegido supone en España un 35 por 100 del PIB. Al mismo tiempo ofrece unas cifras en las que se pone de manifiesto la aceleración que, en su tamaño, ha tenido la participación del sector público en España durante los últimos años y se menciona, asimismo, una inequívoca correlación entre el crecimiento del sector público y el establecimiento del régimen democrático.

Con una visión pragmática, yo diría que toda la esperanza de una regresión del sector público es en estos momentos ilusoria. Mi enfoque de la cuestión es de índole cualitativa más que cuantitativa; no es tanto el peso del sector público, sino con qué grado de eficacia actúa éste. A nadie le pesa tener un sector público importante si éste es eficaz y por el contrario un sector público pequeño que controle sectores clave de la comunidad y que funcione mal es tremendamente perjudicial para un país. Preguntémosnos ¿por qué es ineficaz el sector público? ¿Cuál es la razón por la que falla? Indudablemente hasta no tener una respuesta a estas preguntas no parece indicado lanzarse a ciegas a una política de fomento del gasto público si este aumento se produce sobre la partida de gastos corrientes y no sobre los de gastos de la inversión, que son los que producen efectos «locomotora» para la economía. También la pregunta lleva implícito —aunque se trate de gastos de inversión— un análisis sobre la productividad de los mismos.

Si el sector público no es eficaz, no es necesario buscar la causa en complicadas razones económicas. Es de todos bien sabido que un exceso de burocratización, una lucha de competencias y una falta de incentivo son, dentro de la esfera privada como de la pública, razones más que suficientes que justifican la baja efectividad de la gestión. Y esas son y no otras las razones, ya que el grado de burocratización, la falta de una buena demarcación de las competencias, la falta de incentivos, los controles

excesivos, la ausencia del protagonismo humano sustituido por la colectividad se dan más en el sector público que en el privado. Es el sistema que falla, no los hombres. Los remedios no son tampoco milagrosos. Solamente con la aplicación —nada fácil pero absolutamente necesaria— de los principios de la buena gestión empresarial (que no son exclusivos del sector público) se pueden superar estos defectos. A estos efectos no debe haber distinción entre empresas públicas y privadas. Las empresas están bien gestionadas o mal gestionadas. Lo que pasa es que dentro del sector público se dan con mayor frecuencia y probabilidad aquellas condiciones ya mencionadas y que son causa de la falta de eficacia.

¿Qué remedios específicos existen? Una valiente, simplificadora reforma de la Administración que conlleve la amortización de personal o la flexibilidad de plantillas en orden a deshacer el tremendo ovillo administrativo que largos años de intervencionismo irreflexivo han arrollado sobre la vida del país.

En cuanto a las empresas públicas, sean del INI o de la Dirección General del Patrimonio, sean de otros ministerios o de ámbito local, las normas son las comunes y corrientes que están contenidas en cualquier buen manual de Dirección de Empresas y su aplicación puede hacerse perfectamente por los mismos hombres desde la Administración.

legal adecuado. Las leyes civiles y penales que garantizan el derecho a la propiedad privada, la ejecución de los contratos y la reparación de los daños y perjuicios, contribuyen al crecimiento del producto social. Pero en cuanto las leyes y regulaciones no están abiertas a *tout venant* y se establecen para determinados individuos, entonces contribuyen al juego de la redistribución a costa del progreso económico (4).

Por último, la misma relación positiva entre el tamaño relativo y la ineficiencia social del sector protegido puede establecerse en el aspecto financiero. Cuando el sistema impositivo existente es tal que hay una relación aproximada entre la oferta de bienes públicos puros recibidos por cada individuo y la cantidad que se paga por ello, todo va bien. Este es el «principio del beneficio» de la teoría fiscal de Adam Smith, que conduce a la regla de la proporcionalidad, ya que

los gastos de la Administración pública para los individuos de una gran nación, son como los gastos de administración de una gran finca dividida entre arrendatarios, los cuales están obligados a contribuir en proporción a sus respectivos intereses en la finca.

(Traducido de V, ii, b, 3. Glasgow, ed., vol. II, página 825.)

Se podría establecer una excepción para los ingresos y gastos de las personas muy pobres de una sociedad, de tal forma que obtuvieran unos ingresos mínimos. Esto haría que, de hecho, el sistema impositivo fuera ligeramente progresivo por la aplicación subsidiaria del principio de la «capacidad de pago».

Sin embargo, en cuanto la presión fiscal es muy elevada o aumenta rápidamente porque los gastos del Estado crecen continuamente, se producen desajustes en el uso de los recursos de la sociedad de que se trate. No solamente el nivel de los gastos, sino también la rapidez de su crecimiento afecta el modo de financiar esos gastos: la experiencia parece indicar que un gasto público que equivalga a una cantidad superior al 30 por 100 del Producto Interior Bruto o un crecimiento anual del gasto público que incremente su porcentaje en la proporción del PIB en un punto cada año conduce a un déficit financiero.

De nuevo la cuestión del tamaño es crítica. Si el déficit es pequeño y atípico, los gobernantes podrán emitir deuda autoliquidable. Pero si el déficit es alto y estructural, existirá la tentación de emitir deuda en «bola de nieve». Si citamos otra vez a Adam Smith:

A nuestro entender no existe ejemplo en ningún país de que una vez contraídas grandes deudas nacionales hayan sido jamás completamente satisfechas y desempeñadas. Si alguna vez se ha llegado a desempeñar alguna renta pública, ha sido con quiebra o bancarrota, unas veces claramente confesada, y otras paliada con un pago en moneda inflada.

(Traducido de V, iii, 59. Glasgow, ed., vol. II, página 929.)

Después de la Primera Guerra Mundial el método más utilizado ha sido el de la inflación. Las hiperinflaciones de Europa central y la experiencia en Latinoamérica demuestran que cuan-

do una parte grande del gasto público se financia mediante un déficit, ese déficit ya no se cubre con emisiones de deuda pública sino con un impuesto sobre la tenencia de dinero, el impuesto inflacionista (5).

Aparte de la relación entre el déficit y la inflación, con la pérdida de recursos que una inflación produce, sobre todo si su varianza es muy amplia, hay otras formas de financiar a los sectores y empresas protegidos que dan lugar a un mal uso de los recursos: así, el establecimiento de aranceles que protegen a los productores nacionales; o la garantía dada a las empresas públicas de que nunca quebrarán. Estas distorsiones aumentan en proporción con el tamaño del sector protegido o con el tamaño de las industrias nacionalizadas.

En resumen, en esta sección I he intentado relacionar la ineficiencia del sector protegido con su tamaño relativo. Es equivocado, en mi opinión, presentar el sector protegido como un sector necesariamente destructor de las actividades productivas de la sociedad. En tanto en cuanto se especializa en la producción de bienes públicos puros, mantiene un marco legal con arreglo al cual se realizan las transacciones mercantiles, se financia con impuestos ligeramente progresivos, y emite irregularmente una cantidad módica de deuda autoliquidable, está contribuyendo positivamente al esfuerzo productivo y al intercambio voluntario. Pero si interviene en la producción de bienes privados, dicta leyes restrictivas que benefician a un pequeño número de personas, impone un sistema fiscal basado en impuestos fuertemente

progresivos con fines redistributivos, y se permite un déficit creciente que financia con deuda en «bola de nieve» y con inflación, resulta que está jugando un juego de suma negativa, cuyas consecuencias se harán «visibles en una tasa de crecimiento real cada vez más reducida y en un eventual estancamiento de la economía» (6).

II. LA ESTRUCTURA Y EL CRECIMIENTO DEL SECTOR PROTEGIDO EN ESPAÑA

La ubicuidad del Estado en el mundo de hoy hace imposible establecer una diferencia nítida entre un sector protegido, estrictamente definido, y un puro sector de mercado. Casi todas, por no decir todas, las actividades económicas en España están actualmente protegidas en mayor o menor grado, y las intervenciones para evitar las repercusiones del funcionamiento del mercado crecen rápidamente.

Estructura del sector protegido español

En el centro del sector protegido se encuentran las «Administraciones Públicas», que desde la aprobación de la Constitución en 1978 pasan a ampliarse con los órganos de las autonomías regionales.

Las Administraciones públicas están integradas por la Administración Central (que comprende el Estado y 119 Organismos autónomos administrativos, uno de ellos, por ejemplo, el

Consejo Superior de Deportes), las Corporaciones Locales (Ayuntamientos, Diputaciones, y ya actualmente hay dos regiones con autonomía, Cataluña y el País Vasco, con su Parlamento, Gobierno y Tribunales de Justicia) y la Seguridad Social, cuyo presupuesto iguala casi en cantidad al del Estado (cf. cuadro número 1).

El sector público está integrado por algo más que las Administraciones públicas. En España, como en otros países occidentales, nos encontramos con un determinado número de entes públicos encargados de la producción de bienes y servicios privados. Estos entes son: 55 Organismos autónomos de carácter comercial e industrial, como por ejemplo los Aeropuertos Nacionales o el monopolio constituido por la Radio-Televisión española; las Empresas Públicas, de las que hay 175 controladas por el INI (Instituto Nacional de Industria) y 29 controladas directamente por el Ministerio de Hacienda (incluido el monopolio telefónico); cinco bancos oficiales (que dependen del Instituto de Crédito Oficial); el Banco Exterior y el Banco de España (7).

Intentaré después medir el tamaño de este sector público comparado con nuestro Producto Interior Bruto. En cualquier caso, en España, además de las del sector público están protegidas otras actividades. Un determinado número de grandes compañías industriales reciben transferencias y subsidios del Estado, porque el compromiso del Gobierno de mantener el pleno empleo impone esas transferencias para salvar a esas compañías cuando quiebran. Lo mismo sucede con los Bancos, que son indefectiblemente socorridos cuando sufren bancarrota.

Una gran parte de la actividad agrícola está protegida. El Ministerio de Agricultura, a través del organismo autónomo FORPPA (Fondo de Regulación de Precios y Productos Agrarios) establece precios mínimos para algunos productos tradicionales, desde el aceite de oliva hasta el vino, desde el trigo hasta la remolacha azucarera, y desde el algodón al tabaco. A través de otros organismos autónomos se mantienen stocks para «regular» el mercado. Intentaré medir los flujos monetarios dedicados a estos fines.

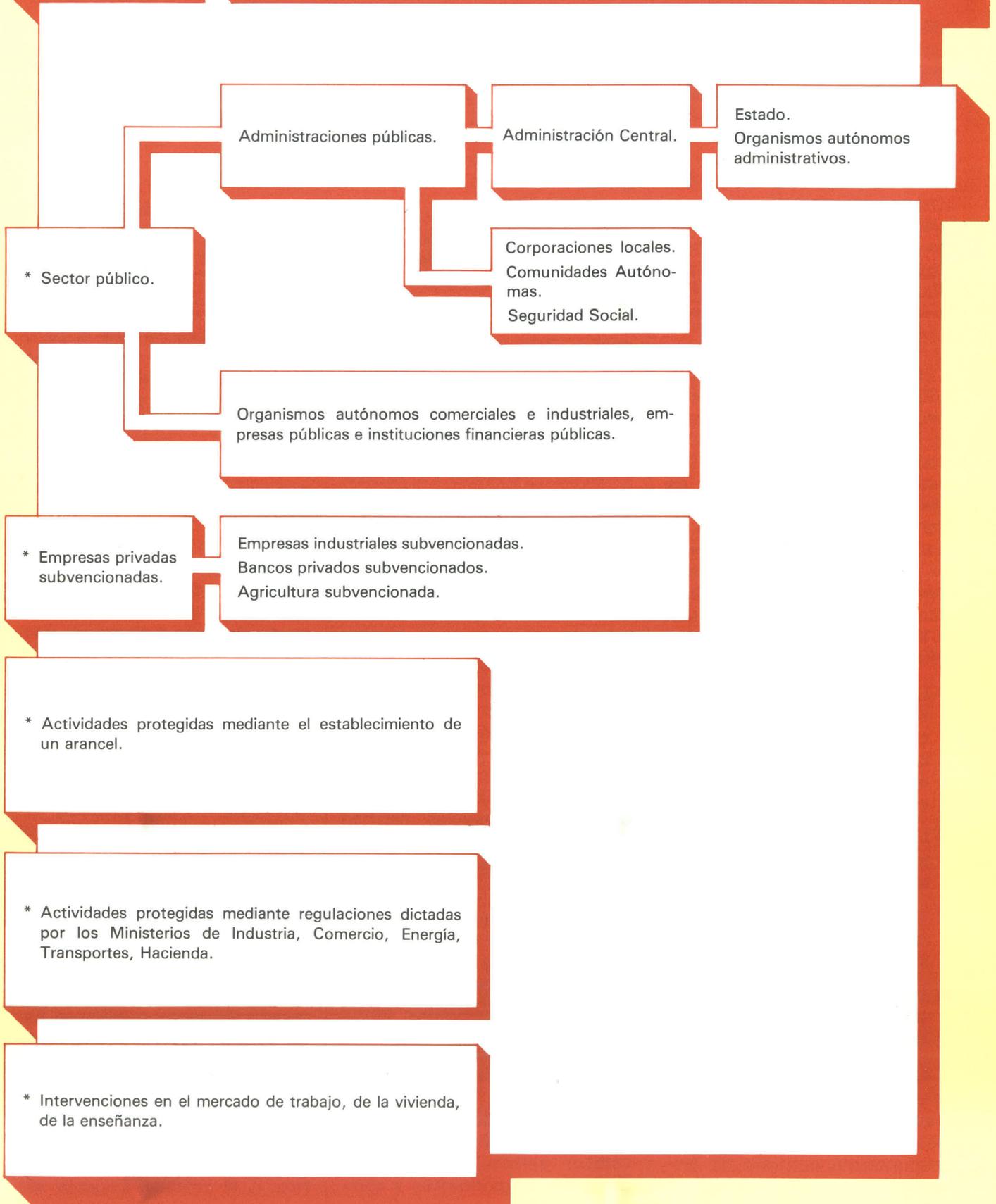
Es más difícil calcular la importancia de otros elementos en las diferentes actividades protegidas que he presentado en el cuadro n.º 1. Sólo puedo decir que la media de nuestro arancel es aproximadamente el doble del arancel exterior común de la CEE, y con mucha variación desde el arancel más bajo al más alto (8). Debido al trabajo de Larry Sjaastad, he perdido toda confianza en el concepto de protección efectiva y espero sugerencias sobre cómo medir esta protección (9).

Como no puedo medir el efecto económico de las reglamentaciones, voy a dar dos ejemplos que harán ver la considerable intervención reguladora con que los Ministerios de Industria, Comercio, Energía, Transportes y Hacienda distorsionan el sector de mercado en España.

La actividad industrial está estrechamente controlada por el Estado. Algunos de los poderes del Estado se aplican y otros se mantienen en reserva. La ley que ha sido aplicada a menudo, recientemente al Metro de Madrid, fue promulgada por el General Franco a los cinco meses de finalizada la Guerra Civil es-

CUADRO 1

EL SECTOR PROTEGIDO EN ESPAÑA



pañola, es la Ley de 1 de septiembre de 1939 sobre «Intervención e incautación de empresas mercantiles e industriales que interrumpen sus actividades por quiebras, suspensión de pagos y otras causas». La Ley de 24 de noviembre de 1939 sobre «Declaración de Industria de Interés Nacional» garantiza poderes que han sido poco usados, según los cuales «el Estado podría, en casos necesarios, fijar condiciones de producción y rendimiento».

La creación, ampliación y traslado de industrias se encontraban regulados por un Decreto de 1967, que posteriormente se modificó en 1977. Por Real Decreto de 26 de septiembre de 1980 sobre liberalización industrial se derogan parte de las intervenciones estatales anteriores y las industrias que quedan sometidas al régimen de previa autorización administrativa para su instalación, ampliación y traslado son las siguientes:

- a) Las que se refieran o afecten a la minería, hidrocarburos, así como las de producción, distribución o transporte de energía y productos energéticos.
- b) Las relacionadas con armas y explosivos e industrias de interés militar.
- c) Las industrias que produzcan o empleen estupefacientes o psicotrópicos.
- d) Las industrias sometidas a planes de reconversión industrial.

Además, las instalaciones o ampliaciones de industrias que precisen tecnología extranjera requerirán la aprobación del correspondiente contrato de tecnología.

El segundo ejemplo que quería citar es el de los controles de precios. La Administración pública establece precios de garantía, regulados, fijos, máximos, mínimos, autorizados, comunicados y especialmente vigilados.

En el Real Decreto 2.695/1977, de 28 de octubre, sobre normativa en materia de precios, se especificaba cuáles eran los bienes cuyos precios estaban regulados por la Administración pública. Bajo el régimen de «precios autorizados» se encontraban 30 bienes y servicios. Aparte los «precios autorizados» había una lista de productos cuyos precios no podían elevarse sin antes comunicárselo a la Autoridad, y luego esperar un mes. En 1977 los «precios comunicados» eran 48. Además de éstos, había precios autorizados o comunicados, a nivel provincial, correspondientes a ocho productos.

Posteriormente, por Orden del Ministerio de Comercio y Turismo del 27 de julio de 1978, se modificaron los regímenes de precios de determinados bienes y servicios. En 1978, los «precios autorizados» eran 27 y los «precios comunicados» 33. Los bienes cuyos precios estaban controlados a nivel provincial pasaron de ocho en 1977 a 14 en 1978.

Recientemente, en octubre de este año, el Gobierno ha liberalizado parte de los precios que estaban intervenidos por el Ministerio de Comercio (entre ellos, los precios del café, cemento, autopistas de peaje, agua de regadíos, automóviles de turismo, cerveza y otros). Tras esta liberalización se ha reducido el número de productos que estaban sometidos al régimen de «precios autorizados» y «pre-

cios comunicados». Pero a pesar de esta liberalización, donde se puede decir que la intervención en materia de precios es todavía de gran importancia es en los precios agrícolas.

Tamaño y crecimiento del sector público en España

Si volvemos al cuadro n.º 1 podemos observar que la parte central del sector protegido en España está constituida por las Administraciones públicas y lo que *grosso modo* podemos llamar Empresas públicas. Esta parte del sector protegido es la que voy a analizar a continuación.

El tamaño del sector público, así definido, sólo se puede estimar para el período posterior al año 1964 ya que no se dispone de una serie homogénea para los años anteriores. Sin embargo, existe una estimación del profesor Lagares (10) en la que relaciona los gastos del Estado (no de la Administración central, ver cuadro n.º 1) con la Renta Nacional. Mientras que los datos relativos al gasto estatal son fidedignos, pues se basan en liquidaciones presupuestarias, la serie de Renta Nacional no es muy fiable hoy día, y mucho menos lo es en los años anteriores a 1964 (11).

Daré entonces, como primer intento de medición del crecimiento del sector público en España, el porcentaje que el gasto total del Estado representa de la Renta Nacional, extraído de la serie calculada por el profesor Lagares.

Como puede verse en el gráfico 1, el profesor Lagares so-

brepone una curva y una línea que expresan la tendencia seguida por la relación entre el gasto del Estado y la Renta Nacional. Esa tendencia muestra claramente un crecimiento secular. Se puede ver un aumento del gasto en los años de la primera Dictadura, ya que el general Primo de Rivera abandonó el principio del presupuesto equilibrado e intensificó las obras públicas en el período 1926-28. También se ve un aumento notable de los gastos del Estado cuando la economía española inicia su despegue después de que Franco firmara el primer tratado de cooperación con los Estados Unidos. El último descenso de la curva es sólo aparente puesto que, como podemos ver en el gráfico 2, los gastos públicos siguen creciendo hasta el año 1980. En dicho gráfico 2, lo que he hecho es incluir, además de la curva del profesor Lagares, la curva (b), que indica la evolución de los gastos no financieros de las Administraciones públicas, comparados con el Producto Interior Bruto a precios de mercado.

Para los últimos años he medido el tamaño del sector público en España siguiendo diversos criterios que paso a exponer:

a) Medido por las prestaciones del sector público

Consideremos, en primer lugar, la relación entre las prestaciones del sector público y el Producto Interior Bruto a precios de mercado. Como prestaciones del sector público consideramos el Valor Añadido Bruto (es decir la producción final menos el consumo intermedio) generado por las Administraciones

CUADRO N.º 2

GASTOS DEL ESTADO (*) COMO PORCENTAJE DE LA RENTA NACIONAL

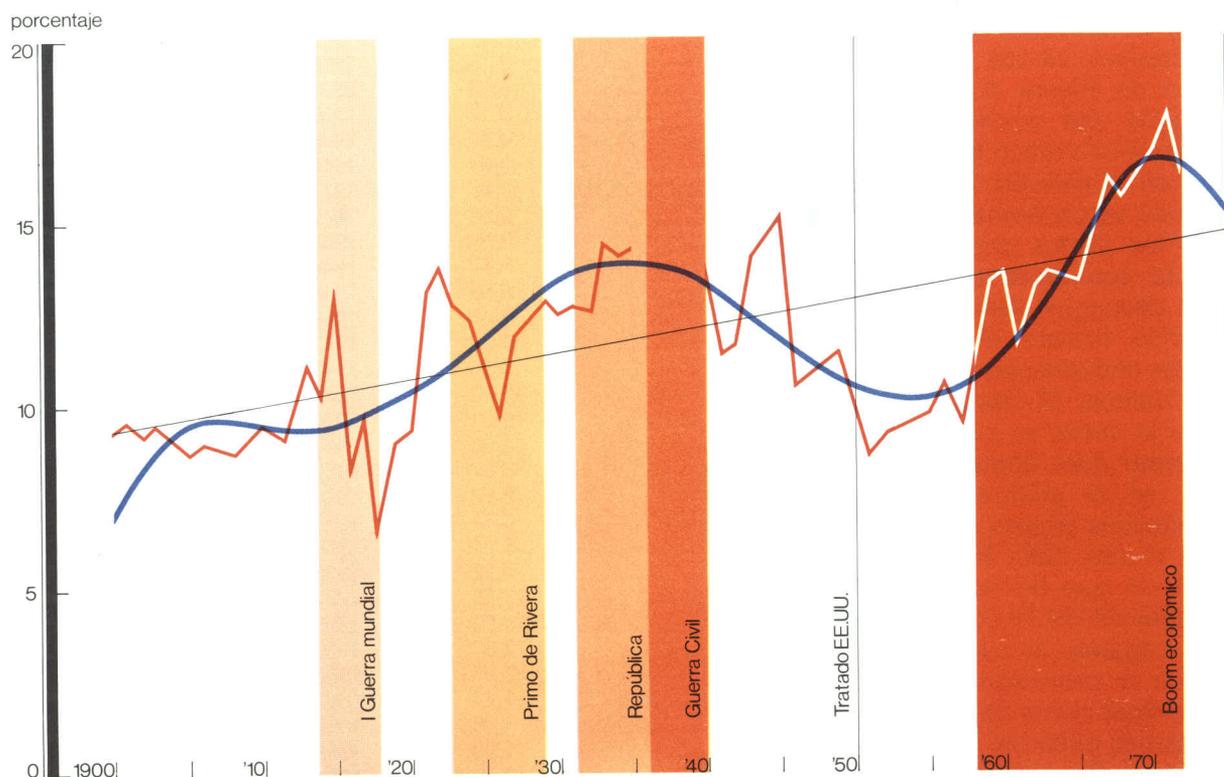
| AÑOS | Gastos Estado × 100: R.N. | AÑOS | Gastos Estado × 100: R.N. |
|------|---------------------------|------|---------------------------|
| 1900 | 9,18 | 1936 | — |
| 1901 | 9,69 | 1937 | — |
| 1902 | 9,15 | 1938 | — |
| 1903 | 9,43 | 1939 | — |
| 1904 | 8,84 | 1940 | 13,72 |
| 1905 | 8,65 | 1941 | 11,31 |
| 1906 | 8,85 | 1942 | 11,66 |
| 1907 | 8,84 | 1943 | 13,95 |
| 1908 | 8,57 | 1944 | 14,52 |
| 1909 | 9,09 | 1945 | 15,12 |
| 1910 | 9,42 | 1946 | 10,46 |
| 1911 | 9,22 | 1947 | 10,82 |
| 1912 | 9,96 | 1948 | 11,10 |
| 1913 | 11,02 | 1949 | 11,42 |
| 1914 | 10,21 | 1950 | 10,42 |
| 1915 | 13,06 | 1951 | 8,57 |
| 1916 | 8,07 | 1952 | 9,11 |
| 1917 | 9,58 | 1953 | 9,22 |
| 1918 | 6,41 | 1954 | 9,54 |
| 1919 | 8,94 | 1955 | 9,57 |
| 1920 | 9,22 | 1956 | 10,55 |
| 1921 | 13,15 | 1957 | 9,52 |
| 1922 | 13,86 | 1958 | 11,25 |
| 1923 | 12,65 | 1959 | 13,29 |
| 1924 | 12,35 | 1960 | 13,54 |
| 1925 | 11,22 | 1961 | 11,52 |
| 1926 | 9,76 | 1962 | 13,16 |
| 1927 | 11,90 | 1963 | 13,54 |
| 1928 | 12,45 | 1964 | 13,45 |
| 1929 | 12,99 | 1965 | 13,44 |
| 1930 | 12,48 | 1966 | 14,84 |
| 1931 | 12,55 | 1967 | 16,06 |
| 1932 | 13,53 | 1968 | 15,54 |
| 1933 | 14,41 | 1969 | 16,38 |
| 1934 | 14,03 | 1970 | 16,84 |
| 1935 | 14,29 | 1971 | 17,97 |
| | | 1972 | 16,33 |

(*) Liquidaciones presupuestarias.
Fuente: M. J. Lagares, «La participación creciente...», *Hacienda Pública*, n.º 36 (1975), pág. 23.

públicas y las Empresas públicas y a esa cantidad le añadimos las subvenciones de explotación, prestaciones sociales y transferencias corrientes diversas de las Administraciones públicas. Pues bien, tal como vemos en el cuadro n.º 3, las prestaciones totales del sector público

han pasado de representar una cantidad equivalente al 19,5 por 100 del PIB en el año 1966 a una cantidad del 29,3 por 100 del PIB en 1977. Es decir han aumentado casi 10 puntos porcentuales, comparando con el PIB al coste de los factores, en un período de once años.

**GRAFICO 1.
EL CRECIMIENTO DEL GASTO DEL ESTADO (1900-1970)**



Nota: Porcentaje de participación del gasto estatal en la Renta Nacional de España.

Fuente: Manuel J. Lagares Calvo, «La participación creciente del sector público en la economía española: su contrastación empírica», *Hacienda Pública Española*, n.º 36, año 1975.

b) Medido por el gasto de las Administraciones públicas

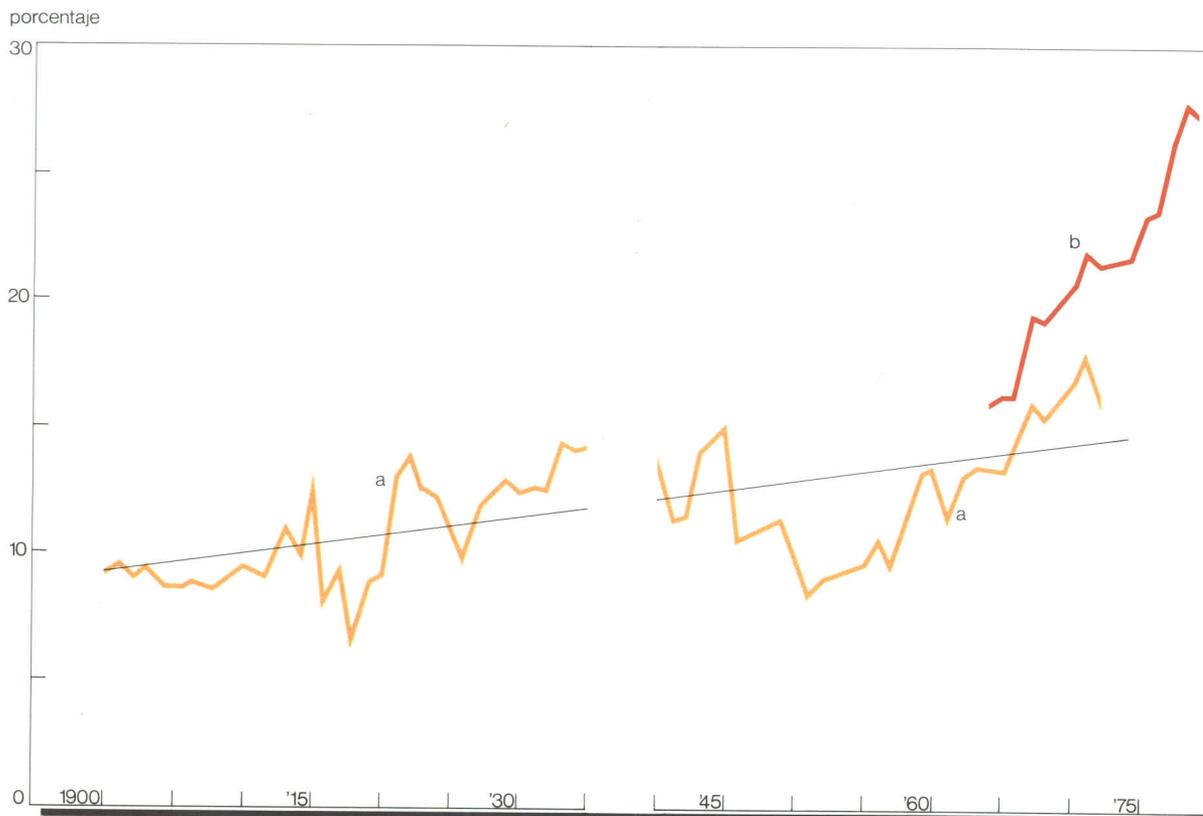
Otra medida de la intervención pública en la actividad económica española la obtenemos comparando el gasto público con el Producto Interior Bruto. En este caso tenemos que referirnos, por razones de homogeneidad y de dificultades estadísticas, a los gastos de las Administraciones públicas exclusivamente. Dentro de esos

gastos incluimos los clasificados como gastos corrientes y los que son gastos de capital, o sea, en conjunto, los llamados gastos no financieros. La evolución de estos gastos queda reflejada en el cuadro n.º 4.

Como vemos, en catorce años el peso del sector público (y eso teniendo en cuenta que nos referimos sólo a Administraciones públicas) ha aumentado 12 puntos porcentuales sobre el Producto Interior Bruto (PIB).

Como conclusión hemos de decir que la actividad pública constituye una proporción creciente de la actividad económica española y parece ser (según cálculos no definitivos) que en el año 1979 el peso de la actividad pública total (es decir, incluyendo sector público administrativo y empresarial) representa una cantidad equivalente al 32,5 por 100 del PIB a precios de mercado.

GRAFICO 2. OCHENTA AÑOS DE CRECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



Notas: (a) Gastos del Estado como porcentaje de la Renta Nacional.

(b) Gastos no financieros de las Administraciones Públicas como porcentaje del Producto Interior Bruto a precios de mercado.

Fuentes: Manuel J. Lagares Calvo, «La participación creciente del sector público en la economía española: su contrastación empírica», *Hacienda Pública española*, n.º 36, año 1975; Ministerio de Hacienda, «Cuentas de las Administraciones Públicas 1964 a 1978»; INE, «Contabilidad Nacional de España, Base 1970», Madrid, 1979; Banco de España, «Informe anual 1979; Apéndice 1 y Apéndice 42.

c) Medido por la presión fiscal total

Más adelante trataremos de la financiación del sector público en su totalidad. En este apartado vamos a referirnos a las exacciones coactivas de las Administraciones públicas, que son aquellos ingresos que el Estado y demás entes públicos obtienen de las empresas y particulares gracias al poder coercitivo que les confiere la ley, para

compararlas con la renta nacional.

Más de un 90 por 100 de los ingresos consolidados de los organismos que integran la Administración pública (excluidos los financieros) está integrado por exacciones coactivas. Los grandes componentes de las exacciones coactivas son los impuestos directos e indirectos y las contribuciones a la Seguridad Social. Estas últimas, que constituyen un impuesto sobre

la mano de obra empleada, han crecido en el período analizado en mayor proporción que el resto de los ingresos.

En el cuadro n.º 5 aparece el crecimiento medio de las distintas categorías de impuestos en el período 1970-78.

El crecimiento de las cotizaciones a la Seguridad Social ha sido notable. En el período 1970-1978 estos ingresos han crecido a una tasa media anual del 29,1

por 100 (superior al 24,1 por 100 de crecimiento de las exacciones coactivas y al 23,6 por 100, que es la tasa a la que han crecido los ingresos totales en el mismo período).

Las contribuciones a la Seguridad Social constituyen una carga importante para las empresas. Por ello, en los Pactos de la Moncloa (octubre de 1977) y como medida antiinflacionis-

ta, se estableció un límite en su incremento (crecimiento máximo de un 18 por 100). Esto se hacía para contener los costes de las empresas en una situación de crisis y al mismo tiempo se previó un aumento de la aportación del Estado a la financiación de la Seguridad Social. En el Plan Económico a Medio Plazo para la economía española aprobado a mediados del año 1979, se vuelve a adquirir el

compromiso de aumentar la participación estatal en los gastos de la Seguridad Social hasta alcanzar en el año 1984 un porcentaje de participación del 20 por 100.

En lo que se refiere a los otros ingresos, es decir, a los impuestos, hay que señalar que siempre los indirectos supusieron una mayor recaudación que los directos, pero en el Presupuesto para el año 1979 se invierten los términos y los impuestos directos empiezan a constituir una mayor fuente de ingresos que la proveniente de los indirectos.

El concepto «presión fiscal» hace referencia a una medida de la carga que el total de exacciones coactivas representa para el conjunto de individuos y empresas de un país. Igual que para medir el peso del sector público comparáramos sus gastos con el Producto Interior Bruto, la presión fiscal la medimos comparando la cifra de impuestos en un año con el Producto Interior Bruto de ese año, aunque mejor debería compararse con la renta nacional.

Cuando hablamos de presión

CUADRO N.º 3

**PRESTACIONES DEL SECTOR PUBLICO COMPARADAS
CON LA PRODUCCION ESPAÑOLA**

(Miles de millones de pesetas y porcentajes)

| CONCEPTO | 1966 | 1970 | 1976 | 1977 |
|---|---------|---------|---------|---------|
| Prestaciones totales del sector público (*) | 293,2 | 551,6 | 1.910,0 | 2.528,6 |
| PIB al coste de los factores | 1.503,4 | 2.394,5 | 6.848,5 | 8.624,8 |
| Prestaciones totales/ PIB × 100 | 19,5 % | 23,0 % | 27,9 % | 29,3 % |

(*) VA de las Administraciones públicas y empresas públicas + (Subvenciones de explotación + prestaciones sociales + transferencias corrientes) de las Administraciones públicas.

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística, «Contabilidad Nacional de España, base 1970. Años 1964-1976, 1977 provisional y avance de 1978», Madrid, 1979. Ministerio de Hacienda, «Cuentas de las Empresas Públicas» (año 1966; años 1967, 1968 y 1969; años 1970, 1971 y 1972; años 1973 y 1974; años 1975 y 1976; año 1977 [en imprenta]).

CUADRO N.º 4

**GASTOS NO FINANCIEROS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS Y CANTIDAD
EQUIVALENTE DEL PIB QUE REPRESENTAN**

(Miles de millones de pesetas y porcentajes)

| | 1964 | 1966 | 1970 | 1976 | 1977 | 1978 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| Gastos Administraciones públicas | 191,8 | 263,8 | 530,4 | 1.688,9 | 2.378,3 | 3.131,6 |
| PIB a precios de mercado | 1.202,2 | 1.618,3 | 2.576,2 | 7.234,2 | 9.107,9 | 11.276,3 |
| Gastos Administraciones públicas/ PIB × 100 | 16,0 % | 16,3 % | 20,6 % | 23,4 % | 26,1 % | 27,8 % |

Fuentes: Ministerio de Hacienda, «Cuentas de las Administraciones Públicas» (desde 1958 hasta 1978). Instituto Nacional de Estadística, «Contabilidad Nacional de España, base 1970. Años 1964-1976, 1977 provisional y avance de 1978», Madrid, 1979. Banco de España, «Informe anual 1979». Apéndices 1 y 42.

fiscal podemos referirnos a los ingresos coactivos del Estado exclusivamente, en cuyo caso incluimos todos los impuestos de ámbito nacional, o a los ingresos coactivos de todos los organismos que integran las Administraciones públicas, y entonces, además de los impuestos estatales, figurarán los impuestos recaudados por los demás entes públicos y una partida de cuantía tan importante como es la de las contribuciones a la Seguridad Social.

El crecimiento de la presión fiscal en el período 1964-78 ha sido mayor en el caso de venir referida a las Administraciones públicas. Esto es debido, como hemos dicho ya, a que, dentro de los ingresos coactivos, el peso de las cotizaciones pagadas a la Seguridad Social ha sido mayor cada año en comparación con los impuestos pagados al Estado.

Efectivamente, tal y como se muestra en el cuadro n.º 6, en el período 1964-78 la presión fiscal referida al Estado subió dos puntos porcentuales y referida a las Administraciones públicas subió diez puntos. Por tanto se ve claramente el efecto de la subida en las cotizaciones a la Seguridad Social, ya que los impuestos recaudados por Corporaciones locales y Organismos autónomos administrativos representan una cantidad muy pequeña en comparación con el total de exacciones coactivas.

Una vez consideradas las distintas formas de medir el tamaño del sector público, voy a dar unas cifras que apoyan la impresión de que éste se expande rápidamente.

Los gastos totales de las Administraciones públicas crecieron en los años 1970-78 a una

CUADRO N.º 5

EXACCIONES COACTIVAS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

(Miles de millones de pesetas corrientes y tasas de crecimiento)

| CONCEPTO | 1970 | 1978 | Crecimiento medio (1970-1978) % |
|---|-------|---------|---------------------------------------|
| Impuestos indirectos | 210,7 | 780,2 | 17,8 |
| Impuestos directos (*) | 103,6 | 667,4 | 26,2 |
| Contribuciones a la Seguridad Social | 163,7 | 1.263,8 | 29,1 |
| Crecimiento medio de los precios (1970-78) (**) | — | — | 14,9 |

(*) En impuestos directos están incluidos los impuestos sobre empresas, familias y capital.
(**) Índice de precios de consumo.

Fuentes: Ministerio de Hacienda, «Cuentas de las Administraciones Públicas» (años 1958 a 1978). Banco de España, «Boletín Estadístico».

CUADRO N.º 6

PRESION FISCAL EN ESPAÑA

(Ingresos coactivos/Renta nacional)

| CONCEPTO | 1964 (%) | 1970 (%) | 1976 (%) | 1977 (%) | 1978 (%) |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Del Estado | 10,9 | 12,7 | 12,4 | 12,9 | 12,9 |
| De las Administraciones públicas. | 16,9 | 21,0 | 23,7 | 26,4 | 26,9 |

Fuentes: Ministerio de Hacienda, «Cuentas de las Administraciones Públicas» (años 1964 a 1978). Instituto Nacional de Estadística, «Contabilidad Nacional de España, base 1970. Años 1964-1976, 1977 provisional y avance de 1978».

tasa media anual del 24,9 por 100 y el Producto Interior Bruto a precios de mercado, en el mismo período, creció a una tasa media del 20,3 por 100. Esto quiere decir que la participación del sector público (Administraciones públicas) en la economía nacional ha ido aumentando, pasando la relación Gasto de las Administraciones públicas/PIB de un 20,6 por 100 en 1970 a un 27,8 por 100 en 1978.

Por cuanto se refiere al total de gastos corrientes y de capi-

tal de las Administraciones públicas, de 1958 a 1968 esos gastos crecieron según una tasa media anual del 16,7 por 100 y esa misma tasa fue de un 23,1 por 100 en los años transcurridos entre 1968 y 1978. Es decir, el gasto público, en líneas generales, cada vez crece más rápidamente.

En lo referente a la composición del gasto, de los cuatro organismos que integran las Administraciones públicas (Estado, Organismos autónomos adminis-

CUADRO N.º 7

DISTRIBUCIONES DE LOS GASTOS NO FINANCIEROS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
(Miles de millones de pesetas y porcentajes)

| CONCEPTO | 1958 | 1970 | 1977 |
|--|-----------------------|------------------------|--------------------------|
| Estado | 50,0 (59,9 %) | 275,1 (51,9 %) | 1.015,5 (42,7 %) |
| Organismos autónomos administrativos | 6,3 (7,5 %) | 27,7 (5,2 %) | 119,4 (5,0 %) |
| Corporaciones locales | 10,6 (12,7 %) | 52,5 (9,9 %) | 221,2 (9,3 %) |
| Seguridad Social | 16,6 (19,9 %) | 175,1 (33,0 %) | 1.022,2 (43,0 %) |
| TOTAL | 83,5 (100,0 %) | 530,4 (100,0 %) | 2.378,3 (100,0 %) |

Fuente: Ministerio de Hacienda, «Cuentas de las Administraciones Públicas» (años 1958, 1970 y 1977).

trativos, Corporaciones locales y Seguridad Social), el mayor gasto ha correspondido hasta el año 1976 al Estado, pero ya en 1977 los gastos de la Seguridad Social, cuyo crecimiento en veinte años ha sido considerable, han superado a los del Estado.

En el cuadro n.º 7 podemos ver cómo se ha modificado la distribución del gasto público entre los distintos organismos, escogiendo los años 1958, 1970 y 1977.

En 1958 los gastos de la Seguridad Social representaban un 20 por 100, aproximadamente, del total de gastos y en 1977 representaron un 43 por 100 y los del Estado pasan en ese mismo período de representar un 60 por 100 a un 42,7 por 100. Es decir, el crecimiento de la Seguridad Social ha sido más rápido que el del resto de los componentes de las Administraciones públicas.

Comparación internacional del gasto público

Si comparamos el tamaño del sector público de España con

CUADRO N.º 8

COMPARACION INTERNACIONAL
Gastos no financieros de las Administraciones públicas
como porcentaje del PIB (1970-76)

| | Media de los años 1970-1976 |
|----------------------|--------------------------------|
| Francia | 40,0 |
| Alemania | 40,3 |
| Italia | 40,9 |
| Holanda | 49,5 |
| Bélgica | 40,3 |
| Luxemburgo | 39,0 (*) |
| Irlanda | 40,9 (*) |
| Reino Unido | 41,7 |
| Dinamarca | 43,3 |
| MEDIA CEE | 42,0 |
| Japón | 23,2 |
| Estados Unidos | 33,8 |
| ESPAÑA | 24,0 |

(*) 1970-75.

Fuente: OCDE, «National Accounts of OECD countries. 1976», vol. II.

el de otros países de la OCDE, podemos comprobar que España se encontraba en la primera mitad de la década de 1970 en el último lugar, tal como aparece en el cuadro n.º 8.

Hay que señalar que los datos del cuadro n.º 8 provienen de una fuente distinta de las fuentes utilizadas para obtener los datos de otros cuadros de

este trabajo, por lo que pueden aparecer algunas discrepancias.

Si comparamos internacionalmente las tasas de crecimiento de los gastos públicos, vemos que para ese mismo período España se coloca entre los primeros de la clasificación (cuadro n.º 9).

El aumento del gasto público

CUADRO N.º 9

COMPARACION INTERNACIONAL

Tasa media de crecimiento de los gastos no financieros de las Administraciones públicas

1970 - 1976

CEE:

| | |
|----------------------|----------|
| Francia | 15,7 |
| Alemania | 12,6 |
| Italia | 21,2 |
| Holanda | 17,3 |
| Bélgica | 16,7 |
| Luxemburgo | 18,5 (*) |
| Irlanda | 23,0 (*) |
| Reino Unido | 19,4 |
| Dinamarca | 15,3 |
| Estados Unidos | 10,7 |
| Japón | 21,9 |
| ESPAÑA | 21,5 |

(*) 1970-75.

Fuente: OECD, «National Accounts of OECD Countries. 1976», vol. II.

a la velocidad que estoy describiendo tiene que resultar en un doble fenómeno: el aumento de la presión fiscal, por una parte, y el aumento del déficit por otra, al estar probado por amplia experiencia que el cuerpo social se resiste a bruscos aumentos de la carga fiscal.

Los 23 países integrantes de la OCDE se pueden dividir en tres grupos, según su nivel de presión fiscal. En un primer grupo estarían los países con una elevada presión fiscal (por encima de un 38 por 100 del PIB, en 1977), entre ellos se encuentran Alemania, Dinamarca, Suecia y otros. En otro grupo, con presión fiscal intermedia (entre un 30 y un 38 por 100 del PIB), se encuentran, entre otros, Suiza, Estados Unidos, Italia, Reino Unido y Canadá. Por último, la presión fiscal más baja (entre un 22 y un 28 por 100 del PIB) corresponde a Portugal, Grecia, Turquía, España y el Japón.

Si excluimos las contribuciones a la Seguridad Social, y se mide la presión fiscal refiriéndola sólo a los impuestos directos e indirectos, la posición de los distintos países en lo referente a su nivel de fiscalidad varía al comparar unos con otros, pues hay países, como por ejemplo Holanda, en los que una gran parte de la carga fiscal total es debida al peso de dichas contribuciones, y en cambio en otros países, como por ejemplo Dinamarca, la casi totalidad de la presión fiscal se debe a impuestos y no a Seguridad Social.

En el caso de España, y para el año en que nos estamos fijando que es el de 1977, vemos que, si bien en una comparación internacional resulta ser un país en el que el nivel de fiscalidad es bajo, no ocurre lo mismo cuando comparamos exclusivamente la carga que representa la Seguridad Social, ya que sólo en ocho países de la OCDE el

porcentaje contribuciones Seguridad Social/PIB es mayor que en España, mientras que en los catorce restantes países está por debajo del 11 por 100 del PIB que representan las cotizaciones a la Seguridad Social en nuestro país (12).

De lo expuesto hasta aquí puedo extraer algunas conclusiones sobre el tamaño y el crecimiento del sector público en España y su comparación internacional.

En lo relativo al tamaño del sector público, como puede verse, las tres medidas propuestas dan resultados bastante coherentes. Sólo tengo cifras comunes para las tres en el año de 1977.

Pues bien, en ese año las prestaciones del sector público supusieron una cifra equivalente al 29,3 por 100 del PIB al coste de los factores, porcentaje más alto que lo que arrojan las otras dos medidas, pues incluye valor añadido de las empresas públicas, equivalente a un 6,4 por 100 del PIB.

Los gastos no financieros de las Administraciones públicas para ese mismo 1977 supusieron un 26,1 por 100 del PIB a precios del mercado, es decir, del Gasto Bruto Nacional.

Por fin, la presión fiscal total montó en 1977 a un 26,4 por 100 de la renta nacional.

Para mí no hay duda de que, en 1980, las prestaciones del sector público, incluido el valor añadido por las empresas públicas, resultarán equivaler a un 35 por 100 del PIB al coste de los factores, si, como es de esperar, la proporción ha ido aumentando a un ritmo de dos puntos anuales desde 1976.

En cuanto al crecimiento del gasto, sacamos las siguientes conclusiones:

Primero, que el gasto público está creciendo a un ritmo cada vez más rápido, como hemos podido comprobar en los datos del cuadro n.º 4. Además, la tasa de crecimiento del gasto público está por encima de la tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto en términos monetarios. Esto quiere decir que la participación del sector público en la economía española es cada vez mayor.

En segundo lugar destacamos, como conclusión importante, que los gastos corrientes constituyen la mayor parte del gasto público (alrededor del 85 por 100 desde 1973 hasta 1977 y un 88 por 100 en 1978) y que dichos gastos corrientes tienen una tasa de crecimiento anual superior a la de crecimiento de los gastos de capital.

En tercer lugar, señalaremos que en el período analizado podemos observar claramente la tendencia de la Administración pública a realizar gastos de transferencias. Dentro de éstos, los que han crecido más han sido las prestaciones sociales y las subvenciones. Este tipo de gastos implica una redistribución de las rentas personales.

Al comparar el sector público español con el de otros países, vemos que tanto en España como en Japón el gasto medio de las Administraciones públicas en el período 1970-76 era el más bajo de la escala, alrededor de un 24 por 100 del PIB. Pero la tasa media de crecimiento anual de dicho gasto es una de las más altas, en ese período también. En España y Japón, dicha tasa de crecimen-

to del gasto público era de un 22 por 100 aproximadamente.

Esto quiere decir que probablemente, en unos pocos años, el peso del sector público en España será similar al de la mayoría de los países de la OCDE, sobre todo si tenemos en cuenta que en muchos de estos países están intentando contener el crecimiento de este sector.

Actividades privadas subvencionadas

Como podemos ver en el cuadro n.º 1, el sector protegido no está integrado exclusivamente por el sector público, ya que también aparecen las empresas privadas subvencionadas o las que reciben ayudas especiales. Aunque ahora voy a estimar la cantidad de dinero que recibe esta parte protegida de la economía, he de señalar que no se puede añadir a los gastos de las Administraciones públicas por dos razones: a) una gran parte de los fondos recibidos por empresas privadas se han contabilizado como gastos del sector público, con la única excepción de los créditos concedidos directamente por el Banco de España; b) no es realista separar las empresas públicas de las compañías privadas cuando se va a tratar de las actividades

productivas subvencionadas, porque una de las formas de subvencionar es nacionalizar las empresas en crisis.

Distinguiré tres clases de ayuda pública:

- 1) En primer lugar, están las subvenciones concedidas principalmente a industrias nacionalizadas que arrojan pérdidas en todos sus ejercicios.
- 2) En una segunda categoría están los créditos concedidos por los Bancos oficiales, distribuidos bajo control del ICO (Instituto de Crédito Oficial), para ayudar principalmente a las compañías privadas que necesitan tal ayuda.
- 3) La tercera categoría comprende los créditos concedidos directamente por el Banco de España a empresas y organismos públicos y privados. El conocimiento de estas cantidades de crédito presenta más dificultades. El Banco revela su préstamo neto a entidades públicas, principalmente a organismos agrícolas, RENFE e INI. Las cantidades fluctúan mucho de un año a otro, pero como media el Banco es ligeramente deudor. Lo que no revela es el crédito que ha dado a Bancos privados en dificultades y su contribución

CUADRO N.º 10

SUBVENCIONES DEL ESTADO A INDUSTRIAS NACIONALIZADAS

| | 1976 | 1977 | 1978 |
|-------------------------------------|------|------|------|
| Miles de millones de pesetas | 20,9 | 43,9 | 65,8 |
| % del gasto del Estado | 2,9 | 4,3 | 4,9 |

Fuente: Ministerio de Hacienda, «Cuentas de las Administraciones Públicas», (1976, 1977, 1978).

CUADRO N.º 11

CREDITOS NETOS CONCEDIDOS POR LOS BANCOS OFICIALES

| | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Miles de millones de pesetas | 138,7 | 180,2 | 196,2 | 252,6 |
| % sobre crédito total del sistema crediticio | 13,5 | 14,9 | 17,7 | 16,8 |

Fuente: Banco de España, «Boletín Estadístico» (marzo, 1980).

a un fondo de garantía de los depósitos, pero se cree que en total se eleva a 165.000 millones de pesetas, cifra acumulada desde 1978.

III. EL DEFICIT PUBLICO

Para el economista, el peso del sector público no es el único problema que se plantea al estudiar el papel de la Administración en la economía. Otro problema relacionado con éste es el del déficit, y digo relacionado porque cuando el peso del sector público es tal que su financiación supone una presión fiscal intolerable, la tentación de incurrir en déficit es irresistible.

Al tratar del déficit del sector público se plantean tres cuestiones: A) la de su definición; B) medida, y C) la de su tamaño óptimo; siendo la discusión de la primera un condicionante de la solución de la segunda.

A) Definición del déficit público

No hay nunca una definición absoluta o perfecta, pues toda definición se realiza en el marco

de un problema, con el fin de aclarar su solución. Como he dicho en otro lugar, «en la tradición "nominalista"... una definición suele servir para dos usos principales: para explicar cómo se utiliza de hecho una palabra en un lenguaje, o para estipular qué significado especial se va a prestar a un término para la conveniencia de una discusión científica determinada» (13).

El profesor Barea, en un reciente trabajo (14), ha mostrado la confusión que reina en punto a definición del déficit público. La abundancia de definiciones (en la que pretendo poner orden eligiendo la que convenga a los fines de la discusión teórica que tenemos entre manos) se debe a que el significado y cuantía del déficit cambian: según se considere la *liquidez* del agente económico; según el tipo de consideración contable que se dé a las *partidas financieras*; según el *momento* económico al que se atribuye el déficit, y según los *agentes* económicos a los que se asigne el déficit.

a) *Liquidez*. El déficit de un agente económico puede definirse en términos de *cash flow*, es decir, en términos de la liquidez de caja del agente a la vista de sus pagos e ingresos efecti-

vos, incluido el servicio de la deuda pública y los procedentes de emisiones, pero excluido el recurso al Banco de España. Esta visión, según la cual el déficit se define como la diferencia entre ingresos efectivos, corrientes y de capital, y pagos efectivos, corrientes y de capital, tiene su importancia para los encargados de manejar la caja del Tesoro público, es decir, sobre todo la Autoridad monetaria, la designaremos con el símbolo D_1 . En contraste con esta visión está la más patrimonial, que define el déficit en términos de derechos reconocidos y obligaciones contraídas.

b) *Agregación de partidas financieras*. Si en vez de la situación de liquidez de caja D_1 , se toma un punto de vista patrimonial y se consideran las obligaciones contraídas y los derechos reconocidos, la cuantía del déficit dependerá de cómo consolidamos las operaciones financieras. Para aclarar este punto conviene consultar el cuadro n.º 12.

Quando la Hacienda pública no actuaba, o actuaba escasamente, en el campo de la intermediación financiera, las partidas importantes para definir su situación patrimonial eran los ingresos y gastos no financieros (entendidos como obligaciones contraídas y derechos reconocidos). La adquisición y enajenación de activos financieros podían considerarse como método de financiar el déficit o colocar el superávit de los ingresos y gastos reales. A esa necesidad o capacidad de financiación la designo con el símbolo D_2 (o S_2 si es un superávit).

Sin embargo, la intermediación financiera se ha convertido en una de las actividades más

CUADRO 12

DEFINICIONES DEL DEFICIT PUBLICO

| | | | | |
|---|-------------------|---|---|--|
| <p>A. <i>Pagos e ingresos efectivos:</i></p> <p>a) Déficit de caja.</p> <p>B. <i>Derechos reconocidos y obligaciones contraídas:</i></p> <p>b) Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación (ingresos - gastos no financieros).</p> <p>c) Saldo a financiar (-) (- necesidad de financiación - compra neta de activos financieros).</p> <p>d) Déficit de Contabilidad Nacional (-) (- saldo a financiar + gastos procedentes del ejercicio anterior - gastos pospuestos al ejercicio siguiente).</p> | | | <p>D₁</p> <p>D₂</p> <p>(D₃)</p> | <p>PSBR (Reino Unido)</p> <p>D₄</p> |
| | <p>1. Estado.</p> | <p>2. Administración central (Estado + Organismos autónomos).</p> | <p>3. Administraciones Públicas (Administración Central + Corporaciones locales + Seguridad Social, consolidada).</p> | <p>4. Sector público (Administraciones públicas + empresas públicas + instituciones financieras públicas, consolidadas).</p> |

conspicuas de la Hacienda pública. Presta cantidades considerables a otros agentes, con fines más o menos oscuros de política económica: esto queda reflejado en la partida «compra neta de activos financieros» del cuadro n.º 14. Por ello se impone otra definición de déficit, D_3 , que resulta de sumar, a los gastos netos no financieros, la compra de netos activos financieros, para obtener el «saldo a financiar». Este saldo es el que en el Reino Unido se designa con el nombre de «Public Sector Borrowing Requirement» (PSBR) (15), que la Hacienda cubre con la emisión de dinero básico (M_1 , *high powered money*, o «base monetaria») y la emisión de deuda pública y préstamos recibidos de todo tipo.

Vemos, pues, que para definir D_3 , las partidas financieras de la cuenta de ingresos y gastos de los diversos agentes se tratan asimétricamente: la compra de activos financieros forma parte de los gastos, mientras que los ingresos financieros se distinguen de los ingresos reales y se designan como financiación del déficit.

c) Momento del déficit. Como los ministros de Hacienda buscan a veces minimizar el déficit creado durante su mandato, aplazan pagos a ejercicios posteriores. De ahí la necesidad de definir el déficit estrictamente para el ejercicio económico en el que se realizaron los actos, que luego resultaron en derechos reconocidos y obligaciones contraídas en ese u otros ejercicios. Esta definición D_4 , o definición de Contabilidad Nacional, resta a D_3 los derechos reconocidos y obligaciones contraídas por actos realizados en ejercicios anteriores, y le suma los mismos aunque aparezcan

en ejercicios posteriores. Además, como veremos, D_4 suele definirse para agentes distintos de D_3 .

d) Agentes económicos a que se atribuye. Todos estos déficits, o casi todos si exceptuamos el déficit de Contabilidad Nacional, pueden atribuirse a diversos agentes de los que componen el sector público, a saber: Estado, Organismos autónomos, Corporaciones locales y Seguridad Social; a la consolidación de estos cuatro, conocida como Administraciones públicas; y, para la Contabilidad Nacional (y el PSBR en el Reino Unido), a la suma de Administraciones públicas y las empresas públicas (cuentas consolidadas).

Para aclarar la relación entre

todas estas definiciones D_1 a D_4 y los agentes a los que normalmente se atribuyen, presento el cuadro de doble entrada n.º 12.

Naturalmente, todas las definiciones de déficit, excepto D_4 , podrían aplicarse a los diversos agentes económicos. Para ello podría utilizarse una notación matricial, de tal manera que el déficit de caja del Estado sería D_{11} , llegándose a 10 definiciones de déficit, si D_4 se aplica sólo al agente 4, el «Sector Público».

No es necesaria tal complicación y bastan las definiciones señaladas en el cuadro n.º 12 para estudiar los problemas que se presentan al economista en este campo.

Desde el punto de vista monetario tiene importancia D_1 , el

CUADRO N.º 13

CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS (D_2)

(Miles de millones de pesetas)

| BANCO DE ESPAÑA | | | | | | |
|-----------------|-------|------|------|------|------|------|
| 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 |
| 18,5 | -19,2 | 14,6 | 41,9 | 3,6 | -7,5 | 22,9 |

Fuente: Banco de España, «Informe Anual 1977».

| INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA | | | | | | |
|-----------------------------------|-------|------|------|------|------|-------|
| 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 |
| 17,4 | -16,4 | 9,0 | 46,6 | 9,3 | 2,6 | -22,1 |

Fuente: INE, «Contabilidad Nacional de España, base 1970». Años 1964-1976, 1977 provisional y avance de 1978.

| MINISTERIO DE HACIENDA | | | | | | |
|------------------------|-------|------|------|------|------|-------|
| 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 |
| 8,0 | -24,6 | 18,1 | 45,8 | 12,8 | 13,0 | -18,5 |

Fuente: Ministerio de Hacienda, «Cuentas de las Administraciones Públicas» (años 1970 a 1976).

déficit de caja efectivo de las Administraciones públicas, puesto que éstas cubrirán tal D_1 aumentando el descubierto de la cuenta del Tesoro en el Banco de España y contribuyendo

así al crecimiento de las disponibilidades líquidas.

Sin embargo, D_1 no tiene demasiada utilidad para el análisis económico, si no es para el

cálculo del llamado presupuesto monetario con el que el Banco de España dirige su política monetaria (16). Tampoco tiene mucho interés D_2 , aunque a veces se menciona por ser asequibles las cifras.

El déficit D_3 es el que tiene interés para calcular la apelación de las Administraciones públicas al sistema financiero, por medio de las diversas formas de deuda, a saber: billetes de Banco, deuda pública nacional, deuda pública extranjera y préstamos de todo tipo, nacionales y extranjeros, obtenidos por la Administración. Este es el déficit que hay que vigilar para la discusión de la política macroeconómica, y en especial para el diseño de la política antiinflacionista.

Por fin, D_4 es un enfoque importante cuando se relaciona el crecimiento del peso del sector público y de la presión fiscal con las formas subrepticias de contener ambos, sin reducir el gasto.

B) Medida del déficit público y su financiación

Aclarada la difícil cuestión de las definiciones, pasemos a cuantificar el déficit público español.

Mi preferencia al hablar de déficit va por D_3 , el «saldo a financiar», entre otras razones, porque las estimaciones existentes de D_2 son numerosas y no coinciden.

Pasemos entonces a cuantificar D_3 para el caso español. El cuadro n.º 14 selecciona las cifras más importantes para algunos años.

El déficit total, o saldo a financiar, aumenta notablemente a partir del año 1975. La prin-

CUADRO N.º 14

DEFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS: DERECHOS RECONOCIDOS Y OBLIGACIONES CONTRAIDAS (Miles de millones de pesetas)

| | 1970 | 1974 | 1977 | 1980 (*) |
|---|-------|---------|---------|----------|
| 1. Ingresos no financieros ... | 538,4 | 1.119,5 | 2.330,8 | 3.997,9 |
| Gastos no financieros ... | 530,4 | 1.106,7 | 2.378,3 | 4.308,2 |
| 2. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación (definición D_2 de déficit)... | + 8,0 | + 12,8 | - 47,5 | - 310,3 |
| 3. Compra neta de activos financieros (**) | -49,3 | - 99,4 | -355,6 | - 5,6 |
| 4. Saldo a financiar (definición D_3 de déficit) | -41,3 | - 86,6 | -403,1 | -315,9 |

(*) Se trata de cifras presupuestadas.

(**) Las cifras las ponemos con signo negativo porque es una cantidad que hay que restar al saldo de las operaciones no financieras para conocer el déficit total.

Fuentes: Ministerio de Hacienda, «Cuentas de las Administraciones Públicas» (años 1970, 1974 y 1977). «Presupuesto del Sector Público 1980» (libro verde).

CUADRO N.º 15

COMPRAS NETAS DE ACTIVOS FINANCIEROS POR LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS (Miles de millones de pesetas)

| | 1970 | 1974 | 1978 |
|---|------|------|-------|
| 1. Variación en Caja y Depósitos | 8,9 | 6,3 | 67,6 |
| 2. Adquisición de obligaciones (neto) | 0,8 | 2,9 | 0,2 |
| 3. Adquisición de acciones (neto) | 4,6 | 6,9 | 11,6 |
| 4. Préstamos concedidos a corto y largo plazo (neto) | 20,8 | 50,8 | 156,3 |
| 5. Inversión neta en servicios comerciales incluidos en el Presupuesto del Estado | 1,2 | 2,0 | 3,1 |
| 6. Otros activos financieros | 12,9 | 30,6 | 123,7 |
| TOTAL | 49,3 | 99,4 | 362,4 |

Fuente: Ministerio de Hacienda, «Cuentas de las Administraciones Públicas» (años 1970 a 1978).

CUADRO N.º 16
FINANCIACION DEL DEFICIT D₃
(Miles de millones de pesetas)

| | 1970 | 1974 | 1977 | 1980 (*) |
|---|-------------|-------------|--------------|--------------|
| Emisión de moneda y variación en depósitos (**) | 4,8 | 5,1 | 4,3 | — |
| Emisión de Deuda Pública (neto) | 16,0 | 7,8 | 111,8 | — |
| Préstamos recibidos (neto) | 4,2 | 12,3 | 130,9 | 145,4 |
| Anticipos del Banco de España | 0,3 | 42,8 | 22,1 | 170,5 |
| Otros pasivos financieros | 15,9 | 18,6 | 134,1 | — |
| TOTAL | 41,3 | 86,6 | 403,1 | 315,9 |

(*) Cifras presupuestadas.

(**) Los ingresos por emisión de moneda metálica, aunque son ingresos patrimoniales, los consideramos como una forma de financiación del déficit por el efecto monetario que tienen al constituir la moneda metálica parte de la base monetaria. En todo caso, es una cantidad pequeña.

Fuentes: Ministerio de Hacienda, «Cuentas de las Administraciones Públicas» (años 1970, 1974 y 1977). «Presupuesto del Sector Público 1980» (libro verde).

principal causa de este aumento hay que buscarla en la fila 4, «compra neta de activos financieros». En el cuadro n.º 15, se ve que la principal causa de tal expansión se encuentra en la concesión de préstamos a corto y largo plazo (fila 4), asignados en su casi totalidad a instituciones financieras.

Según aparece en las cuentas de las Administraciones públicas, el aumento en la compra de activos financieros habido desde el año 1975 se debe principalmente al incremento en los préstamos concedidos a largo plazo a otros sectores, asignándose la casi totalidad de estos préstamos a instituciones financieras.

En resumen, entonces, hemos medido dos clases de déficit de la Administración pública, que son los que hemos definido en la clasificación inicial como D₂ y D₃.

Para saber cómo se ha finan-

ciado el déficit D₃, tenemos que ver la cuenta financiera en su vertiente de ingresos. Para los

mismos años del cuadro n.º 14, la financiación ha sido la que se detalla en el cuadro n.º 16.

CUADRO N.º 17

PORCENTAJE DEL DEFICIT D₃ RESPECTO DEL PIB A PRECIOS DE MERCADO

| | |
|------|-----|
| 1964 | 1,8 |
| 1965 | 2,4 |
| 1967 | 2,5 |
| 1969 | 2,6 |
| 1971 | 3,3 |
| 1973 | 1,1 |
| 1975 | 2,6 |
| 1977 | 4,4 |
| 1978 | 5,0 |

Fuentes: Ministerio de Hacienda, «Cuentas de las Administraciones Públicas» (años 1964 a 1978). INE, «Contabilidad Nacional de España, base 1970», Madrid, 1979. Banco de España, «Informe anual 1979». Apéndice 1.

CUADRO N.º 18
CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS SOBRE LA BASE DEL SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES D₄ 1975-79
(En porcentaje del PNB/PIB nominal)

| | NECESIDAD DE FINANCIACION | | | | | |
|-------------|---------------------------|-------|-------|-----------|-----------|-------------|
| | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 (**) | 1979 (**) | 1980 |
| Japón | - 2,7 | - 3,6 | - 3,9 | - 4,8 | - 5,4 | ... |
| Alemania | - 5,8 | - 3,6 | - 2,6 | - 2,7 | - 2,9 | ... |
| Francia | - 2,2 | - 0,5 | - 1,3 | - 2,4 | - 2,2 | ... |
| Reino Unido | - 4,8 | - 5,0 | - 3,2 | - 3,9 | - 4,4 | ... |
| Canadá | - 2,4 | - 1,8 | - 2,6 | - 3,5 | - 3,2 | ... |
| Italia (*) | - 11,7 | - 9,1 | - 8,1 | - 10,6 | - 11,5 | ... |
| ESPAÑA | - 0,1 | + 0,3 | — | — | — | - 4,4 (***) |

(*) Compreendida la consolidación de las deudas de los organismos mutualistas con los hospitales.

(**) Estimaciones y previsiones de la OCDE.

(***) Estimación Termes del Déficit D₄ para 1980: 675.000 millones de pesetas. Si el PIB aumenta un 2 por 100 en 1980 y los precios un 16 por 100, el PIB en pesetas corrientes puede estimarse en 15.335 miles de millones de pesetas.

Fuentes: OCDE, «Perspectives économiques de L'OCDE», julio 1979. R. Termes, «La economía real y el sistema financiero. Perspectivas para la segunda mitad de 1980». Conferencia del 8 de julio de 1980.

Queda la cuestión de cómo ha evolucionado la relación entre el déficit D_3 («saldo a financiar») y el Producto Interior Bruto a precios de mercado, una medida comúnmente usada por los tratadistas. En el cuadro n.º 17 vemos que el déficit público D_3 representó en el año 1978 un porcentaje bastante alto del PIB (5 por 100), porcentaje que ha venido creciendo desde 1975.

C) Comparación del déficit público de España con el de otras naciones

La comparación internacional del déficit público (o en su caso superávit) es ciertamente una de las comparaciones que más dificultades presenta, pues ya vimos en el anterior capítulo, referido al caso español, la variedad de posibles definiciones del mismo. Nos atenderemos a la comparación realizada por la OCDE, que habla de «capacidad o necesidad de financiación de las administraciones públicas».

En el cuadro n.º 18 podemos ver, para algunos países, la cantidad equivalente de su producción nacional representada por el déficit público, según la OCDE.

Otra comparación de la que podemos disponer, aunque difiere algo de la anterior, es la que expresa el cuadro n.º 19.

El déficit y la inflación

No es mi propósito modelizar la relación entre el déficit de las Administraciones públicas y la tasa de inflación. Pero está claro que no están desconectados y parece poco probable que la inflación vaya a reducirse en

España mientras que el déficit público siga aumentando. A salvo de llegar a conclusiones más firmes tras un análisis econométrico de series más largas, parece que el impuesto inflacionista queda retrasado respecto del déficit, cuando éste se expande rápidamente; pero el impuesto, que representa la pérdida de poder adquisitivo de la base monetaria, alcanza al déficit y lo sobrepasa, hasta que llega un nuevo impulso de endeudamiento (17).

CUADRO N.º 19

DEFICIT DE LA ADMINISTRACION PUBLICA (Año 1978)

| PAISES | % déficit sobre PIB |
|--------------------|---------------------|
| USA | -5,0 |
| Japón | -4,9 |
| Alemania | -2,7 |
| Francia | -2,1 |
| Gran Bretaña | -4,3 |
| Canadá | -3,5 |
| Italia | -7,0 |
| ESPAÑA | -2,8 |

Fuente: «Documento interno del Comité de Política Económica de la OCDE». Abril 1979.

CUADRO N.º 20

IMPUESTO INFLACIONARIO SOBRE LA TENENCIA DE DINERO Y DEFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS (Miles de millones de pesetas)

| AÑOS | Déficit | Impuesto inflacionista |
|------------|---------|------------------------|
| 1964 | 21,4 | 27,6 |
| 1965 | 33,5 | 20,1 |
| 1966 | 40,1 | 13,9 |
| 1967 | 46,1 | 18,1 |
| 1968 | 58,2 | 14,4 |
| 1969 | 59,3 | 9,9 |
| 1970 | 41,2 | 26,7 |
| 1971 | 94,9 | 36,2 |
| 1972 | 47,2 | 41,5 |
| 1973 | 44,1 | 70,3 |
| 1974 | 86,6 | 107,1 |
| 1975 | 158,5 | 120,1 |
| 1976 | 171,6 | 185,5 |
| 1977 | 403,2 | 263,4 |
| 1978 | 558,4 | 265,2 |

Nota: El impuesto inflacionario se ha calculado provisionalmente aplicando la tasa anual de inflación a la base monetaria. Para los años 1964-67 se ha utilizado el incremento del coste de la vida, diciembre sobre diciembre, y el dato de base monetaria de diciembre. Para los años 1968-78 se ha utilizado la media anual del coste de la vida y el dato de base monetaria de julio. En 1976, el índice de coste de vida pasó a llamarse índice de precios de consumo, con un cambio en su método de cálculo.

Fuentes: Ministerio de Hacienda, «Cuentas de las Administraciones Públicas» (1964 a 1978) para el déficit. Banco de España, «Informes anuales», 1968-78, para la inflación. «Boletín Estadístico», para «Base monetaria ampliada», 1974-78. «Informe», 1973, cuadro apéndice 29, para «Base monetaria», 1964-73.

IV. CONSIDERACIONES DE BIENESTAR SOBRE EL GASTO Y DEFICIT PUBLICOS, Y LA INTERVENCION ADMINISTRATIVA

No es objeto de este ensayo el valorar los fenómenos hasta aquí descritos. Sí quiero sugerir las líneas generales por las que creo que tal discusión debería conducirse.

A) No hay ninguna cifra máxima que indique el peso máximo del sector público dentro de una economía. Colin Clark (18) señaló, en el año 1945, una cantidad equivalente al 25 por 100 de la renta nacional como tope, pues consideraba que la presión fiscal correspondiente por encima de ese tope no sería tolerada por los ciudadanos, que empezarían a evadir impuestos. No estaba Clark desacertado en su profecía y no hay duda de que el peso del sector público y el aumento de la presión fiscal, que son más altos que el 25 por 100 de Clark en la actualidad, también en España, crea trastornos sociales, sean cuales sean los fines a los que se dedica el gasto. A pesar de ello, sin embargo, la discusión de cuál haya de ser el peso del sector público es más complicada.

La aproximación debe hacerse, en mi opinión, con ayuda de la teoría de los bienes públicos, de la teoría de la elección social y de la teoría de las expectativas racionales.

Todos los tratadistas están de acuerdo en que la lista de los bienes públicos puros es breve, aunque alguno de ellos, como la defensa nacional, sean muy caros. La cuestión del exceso de intervención administrativa se

plantea con los bienes mixtos y privados que el sector público se empeña en producir. Si la única forma de corregir efectos externos es la intervención pública, el campo para ésta es amplio. Si, por el contrario, los efectos externos se deben a derechos de apropiación mal definidos, entonces la acción social debe concentrarse en la mejora del marco de derechos y no en la corrección *ad hoc* de efectos indeseados.

El razonamiento no puede quedarse en la teoría de los bienes públicos y mixtos, y en la cuestión de la existencia o no de efectos externos. Sean cuales sean los defectos del mercado y de su marco institucional, hay que interrogarse también sobre los defectos del sistema político. De otra forma dicho, la discusión de los economistas sobre el tamaño y las funciones del sector público, discurre a menudo como si el político a quien se encomienda la intervención fuese un *deus ex machina*, sin mácula ni pasión, un eunuco sin intereses.

En especial aparece la necesidad de hablar de elección pública. Si el análisis económico lleva a las conclusiones de que no hay efectos externos, sino mala definición de derechos de apropiación; y de que la mayor parte de los bienes mixtos y privados que suministra el sector público, deberían abandonarse a la producción privada: entonces, ¿por qué los produce el Estado u otros organismos públicos?, ¿por qué crece secularmente el peso del sector público?, ¿por qué ocurre este crecimiento especialmente en las democracias? He aquí el tipo de problemas que pretende solucionar la teoría de la elección pública.

Más problemas aún plantea a los intervencionistas la teoría de las expectativas racionales, bien resumidas en un reciente artículo del profesor Antonio Argandoña en la *Revista Española de Economía*. Si es cierto lo que afirma esa teoría, a saber: 1) que no hay ninguna razón para pensar que un transactor individual, y menos un político o empleado público, sepa sistemáticamente más que los mercados; 2) que los transactores todos descuentan las acciones de los encargados de la política económica, quienes sólo pueden conseguir alguno de sus fines en la medida en que sorprendan al público; 3) que los responsables de la política económica no consiguen sino aumentar los costes de funcionamiento de la economía cuando intentan evitar que el público alcance los fines que persigue: entonces, la extensión de la actividad del Estado más allá de los bienes públicos puros quizá sea fútil o, más aún, dañina.

B) La teoría de la elección pública es quizá aún más necesaria en la cuestión del crecimiento del déficit público en las democracias modernas, que en la cuestión del tamaño del sector público. Tampoco aquí es fácil fijar un nivel óptimo de déficit público.

En efecto, no parece haber razón alguna para prohibir absolutamente a las Administraciones públicas que se endeuden como cualquier otro agente económico. Las objeciones nacen del tipo de endeudamiento que se ha hecho característico en los Estados democráticos modernos; y de la capacidad de tales Estados para colocar los títulos de esa deuda (sean billetes de Banco o deuda pública clásica) coactivamente.

Un agente económico puede endeudarse de tres formas distintas, cuando se examina su actividad financiera desde el punto de vista de su solvencia:

- a) Puede contraer «deuda hipotecaria». Es decir, puede endeudarse por cantidades pequeñas comparadas con sus activos realizables en cada momento, de tal manera que sin dificultad puede extinguir la deuda, si la colocación de los fondos obtenidos no cubre los intereses.
- b) Puede contraer «deuda auto-liquidable». De otra forma dicho, el rédito de la colocación de los fondos obtenidos a préstamo basta para atender al servicio de la deuda (plazos del principal, más intereses).
- c) Por fin puede contratar «deuda en bola de nieve». Es el dinero que se toma a préstamo para pagar el interés y principal de deudas anteriores; esta forma de financiación acaba por hacer quebrar al prestatario.

El obligarse a deuda de tipo *c)* fue típico de los Gobiernos españoles del siglo XIX, pero entonces ello no hacía daño sino a esos gobiernos, por no poder éstos colocar a la fuerza, entre los ciudadanos del país, billetes de Banco ni título de renta fija. El resultado entonces era la pignoración de bienes nacionales, como, por ejemplo, las minas de Almadén.

Los gobiernos actuales sufren cada vez mayores déficits y son insolventes en el sentido de la deuda de tipo *c)*. La bola de nieve creciente de su insolvencia los lleva a financiarse con coeficien-

tes forzosos de deuda y sobre todo con la emisión de dinero básico erosionado por una creciente inflación.

La discusión sobre el tamaño del déficit público español debería conducirse con la mirada puesta en la situación financiera de tantas Repúblicas suramericanas. En esas regiones el déficit se financia íntegramente con el impuesto inflacionario sobre la tenencia de billetes y cuentas bancarias, que supone la subida de precios; y el propio déficit se explica por los favores que los políticos quieren hacer a sus clientes y amigos, sin incurrir en la impopularidad de elevar los impuestos.

C) Por fin, el examen de la intervención administrativa, bajo formas de fomento y policía, debería llevarse adelante en el marco de la teoría de la burocracia, con especial atención a las leyes de Parkinson y el principio de Peters.

V. CONCLUSIONES

1. Este estudio sobre el sector protegido español indica que éste no se puede delimitar claramente. Hay muchas actividades protegidas en España en el sentido de que «hay áreas en la economía en las que las elecciones de los empresarios y las decisiones sobre el uso de los recursos están protegidas de las consecuencias de las decisiones del público sobre el valor de esos usos alternativos», según expresa Richard E. Wagner. Pero la protección puede que sea inevitable, salvo complicadas reformas constitucionales, debido al carácter público de algunos de los bienes producidos:

no todas las actividades del sector protegido son ineficientes o se puede prescindir de ellas. Sin embargo, parece existir una relación positiva entre el tamaño del sector protegido y su ineficacia, lo cual hace nada deseable el crecimiento de dicho sector en España.

2. El sector protegido en España se caracteriza por una complicada estructura, como puede verse en el cuadro 1. Su tamaño lo podemos medir aproximadamente, viendo el gasto del sector público y de algunas actividades protegidas. Pero las regulaciones y otras medidas de fomento y policía son difícilmente cuantificables, y eso sólo después de una investigación más profunda.

3. El centro del sector protegido español está constituido por el sector público. En éste se integran las «Administraciones públicas» mas un conjunto de organismos públicos comerciales e industriales (entre todos suman más de 200 empresas públicas). En las Administraciones públicas se integran la Administración Central y Local, con las nuevas comunidades autónomas, y la Seguridad Social.

Además del sector público, están las actividades privadas protegidas a través de medios financieros o con regulaciones: empresas privadas subvencionadas que son difíciles de distinguir de las nacionalizadas ya que en caso de quiebra pasan a manos del Estado; actividades protegidas tras un arancel; las que están reguladas con normas que se refieren a los precios, cantidades o modos de producción; y, finalmente, intervenciones en el mercado de trabajo, vivienda, enseñanza y otros.

4. De acuerdo con el profesor Lagares, el gasto del Estado (Administración Central) ha crecido, desde representar un 9,2 por 100 de la renta nacional en 1900 a un 14,3 por 100 en 1935, y a un 18 por 100 en 1971.

Pero el gasto del Estado es sólo una pequeña parte del gasto público, especialmente en los últimos años. Si nos fijamos en los gastos no financieros de las Administraciones públicas como porcentaje del PIB a precios de mercado, en 1970 representaron un 20,6 por 100. En el período analizado, ese porcentaje ha crecido desde un 16 por 100 en 1964 hasta un 27,8 por 100 en 1978.

También he estimado el valor aproximado de las prestaciones totales del sector público en España, incluyendo el valor añadidos de las empresas públicas y organismos similares en 1980: estas prestaciones pueden llegar hasta un 35 por 100 del Producto Interior Bruto al coste de los factores.

En una comparación internacional se comprueba que, aunque en España el gasto público es más bajo que en los países de la OCDE, la tasa de crecimiento en los últimos años es una de las más altas. En 1970-1976 dicha tasa es de un 21,5 por 100 anual, lo que sitúa a España en el tercer lugar dentro de la OCDE.

5. El déficit público se puede definir de varias maneras: según el agente público a que se aplique, según la agregación de partidas que se considere, y según el momento a que venga referido. La definición de déficit que he considerado más interesante para mis fines ha sido la que he llamado D_3 («saldo a financiar»), ya que éste es

el que hay que vigilar desde el punto de vista de una política macroeconómica y, en especial, para el diseño de la política antiinflacionista.

6. Dicho déficit D_3 , viene referido a las Administraciones públicas y está constituido por la diferencia entre todos los gastos por un lado, y los ingresos corrientes y de capital, por otro. Es decir que, si dicho déficit existe, habrá de cubrirse con ingresos financieros, que son las diversas formas existentes de deuda, a saber: billetes de Banco, deuda pública nacional, deuda pública extranjera y préstamos de todo tipo, nacionales y extranjeros, obtenidos por las Administraciones públicas. Este déficit era, en 1973 y en España, de 44.000 millones de pesetas y en 1978 de 558.000 millones de pesetas corrientes.

7. La expansión del sector público va acompañada de un incremento del déficit público. El déficit de las Administraciones públicas alcanzó un 7,1 por 100 de sus gastos totales en 1970, y ahora se sitúa en un 16 por 100. Este mismo déficit fue equivalente a un 1,6 por 100 del PIB en 1970 y a un 5 por 100 en 1978.

8. Además de medir la intervención pública en la economía, por su reflejo en el gasto de la Administración pública, he puesto de manifiesto que hay actividades de fomento y de policía que no se pueden medir o cuantificar en su totalidad, pero que implican una presencia del sector público en el quehacer económico del país. Un ejemplo de este tipo de intervención es el constituido por la reglamentación en el sector industrial, que tiene postrada a nuestra industria con mil hilos

invisibles, como Gulliver en Lilliput.

9. En resumen, en España existe una tendencia a que incrementalmente el sector protegido, como en otros países occidentales. Algunas actividades protegidas podrán desaparecer con la entrada en el Mercado Común, especialmente la protección arancelaria. Pero con la llegada de la democracia y de los gobiernos regionales la protección financiada mediante gasto público está creciendo, crecerá y debería desaparecer.

10. Por último, he señalado que la discusión sobre cuál haya de ser el peso del sector público y la cuantía del déficit debe realizarse con la ayuda de la teoría de los bienes públicos, de la teoría de la elección social y de la teoría de las expectativas racionales.

NOTAS

(*) Una primera versión más breve de este trabajo ha sido presentada a la Conferencia del Liberty Fund, presidida por el profesor Karl Brunner, «The Sheltered Sector, the Use of Resources, and Inflation», en Long Island, Nueva York, 25-27 de septiembre de 1980. Agradezco a María Victoria Malavé su ayuda en la recopilación de datos y en la redacción de numerosos borradores.

(1) Trabajo preparado para la «Liberty Fund Conference», Long Island, Nueva York, 25-27 de septiembre de 1980.

(2) W. ELTIS, «The British Sheltered Sector and its influence», Long Island, Nueva York, septiembre 1980. Véase también, R. BACON y W. ELTIS, *Britain's Economic problem: Too Few Producers*, págs. 27-33.

(3) K. BRUNNER, *Reflections on the Political Economy of Government: The Persistent Growth of Government*, University of Rochester, Graduate School of Management, Reprint Series, n.º C-76, pág. 677.

(4) Cf. G. TULLOCK, *The Backward Society: Static Inefficiency, Rent Seeking and the Rule of Law*, Center for Public Choice Working Paper, n.º CE 78-7-1: «Si la ma-

yor parte de las leyes son amplias y están hechas para todo el mundo, habrá pocas probabilidades de que aparezcan buscadores de rentas y la ineficiencia estática será menor de la que habría en otro caso» (página 23).

(5) LARRY A. SJAASTAD, «Revolución en Chile: ¿Desastre o Corrupción?», *Información Comercial Española*, n.º 564-565, agosto-septiembre de 1980, págs. 117-129.

(6) K. BRUNNER, *Reflections...*, Rochester Reprint, n.º C-76, pág. 679.

(7) Ministerio de Hacienda, *Presupuesto del Sector Público 1980*. INI, *Memorias y Resúmenes de Actividades*; Ministerio de Hacienda, Dirección General del Patrimonio del Estado, *Empresas Estatales, Memorias*; Centro Europeo de la Empresa Pública, Bruselas, *La Empresa Pública en la Comunidad Económica Europea*, Anales del C.E.E.P., 1978, España.

(8) J. B. DONGES, *La Industrialización en España*, Ed. Oikos-Tau, Madrid, 1976, página 79.

(9) LARRY A. SJAASTAD, «Who Bears the Burden of Protection?», artículo preparado para el Seminario sobre Problemas del Comercio Internacional y la Inversión, patrocinado por el Centro de Estudios Comerciales y el Ministerio de Comercio, Madrid, 10-11 de abril de 1980.

(10) MANUEL J. LAGARES, «La participación creciente del sector público en la economía española: su contrastación empírica», *Hacienda Pública Española*, n.º 36, 1975, págs. 19-33.

(11) Véase P. SCHWARTZ, «El producto interior bruto de España de 1940 a 1960», en *El producto nacional de España en el siglo XX*, P. Schwartz ed., Instituto de Estudios Fiscales, 1977, esp. págs. 494-499, «La fiabilidad de las cifras de todas las estimaciones del PIB».

(12) Véase OCDE, *Revenue Statistics of OECD member countries (1965-1978)*, página 87, cuadro n.º 14.

(13) P. SCHWARTZ, «La definición de ciencia económica por Robbins: una crítica», *Revista Española de Economía*, vol. 3, 1972.

(14) J. BAREA TEJEIRO, «Los Presupuestos para 1979», *Hacienda Pública Española*, número 58, págs. 3-9.

(15) El *PSBR* en el Reino Unido incluye el déficit de las empresas públicas.

(16) L. A. ROJO y J. PEREZ, «La política monetaria en España: objetivos e instrumentos», *Estudios Económicos*, Serie A, número 10, 1977. Banco de España, Servicio de Estudios, págs. 18-19 y *passim*.

(17) La experiencia muestra que, en las economías que sufren hiperinflación, el déficit se cubre todo con impuesto inflacionista. Cf. LARRY A. SJAASTAD, *Revolución en Chile: ¿Desastre o Corrupción?*, I.C.E., número 564-565.

(18) COLIN CLARK, «Public Finance and Changes in Value of Money», *The Economic Journal*, vol. 55, 1945, págs. 371-389. El profesor Lucas Beltrán me indicó la fecha exacta de este artículo.

mente los bienes y servicios que producen se destinan al mercado y por tanto forman parte de este Sector, con el que tienen un comportamiento más homogéneo que con el de «no mercado», típico de las Administraciones Públicas.

La segunda cuestión que me ha surgido en la delimitación está relacionada con la amplitud que debe tener el concepto del gasto total de las Administraciones Públicas. Los economistas, como en tantas otras cosas, no estamos de acuerdo en esta cuestión.

Para el análisis que hemos efectuado, hemos considerado que el criterio más acertado es aquel que pretende poner de manifiesto la parte que, de los recursos disponibles de un país, se hace pasar por las Administraciones Públicas, bien para la producción de servicios colectivos, bien con la finalidad de redistribuir la renta originada en el proceso productivo de la nación. Comprende por tanto los gastos no financieros de las Administraciones Públicas.

La fijación del ámbito temporal, ha estado condicionada por los datos disponibles.

Para determinar las causas del crecimiento del gasto de las Administraciones Públicas, nada mejor que conocer la evolución de sus actividades, el «para qué gasta», y para ello es preciso disponer de la clasificación funcional del gasto público y dicha clasificación sólo está disponible para el Estado y los Organismos Autónomos Administrativos a partir de 1969 hasta 1978. Para la Seguridad Social hemos efectuado una elaboración propia para el mismo período.

UNA APROXIMACION AL CRECIMIENTO DEL GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN LA DECADA DE LOS '70

José BAREA TEJEIRO

DELIMITACION

LAS Administraciones Públicas constituyen el «Sector no mercado» en su sentido más puro, donde la mano visible de la autoridad pública sustituye totalmente a la mano invisible del mercado. Es

evidente que en otros agentes del Sector Público (Empresas Públicas comerciales e industriales, Instituciones Financieras públicas), se da también una intervención pública en algunas de sus decisiones, pero no es menos cierto, que otra gran parte de sus decisiones se rigen por el mercado, ya que precisa-