

EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO

Juan Francisco MARTIN SECO

LA DEFINICION DEL DEFICIT

EL tema del déficit público se ha manifestado como de primordial importancia en la problemática económica y política de España en los últimos años, siendo objeto de atención preferente desde los más diversos ángulos; sin embargo, no siempre se ha interpretado correctamente la realidad del mismo ni se han manejado adecuadamente las cifras para su obtención. La complejidad de la contabilidad pública y las distintas acepciones que pueden darse del déficit público, han introducido en el tema una gran confusión; confusión aprovechada a veces desde posturas ideológicas diversas con el fin de escoger las cifras que mejor justificasen la tesis que quisiera defenderse.

Sería, por tanto, de interés dedicar parte de la presente comunicación a explicar las distintas definiciones del déficit, y analizar su contenido. El condicionamiento de brevedad impuesto me obliga a desechar este propósito y, por tanto, remitirme al artículo «El déficit del Estado en 1981», publicado en el n.º 67, correspondiente a noviembre-diciembre, de la revista *Hacienda Pública*. Allí intenté, no sé si con éxito, antes de penetrar en las cifras de 1981, clasificar los distintos tipos de déficit y analizar las diferencias existentes entre los mismos. No obstante esta referencia voy a detenerme, aunque sea brevemente, en la crítica de una de

las definiciones allí expuestas, dada la importancia que puede tener a la hora de presentar un déficit artificialmente inflado. Me refiero concretamente al hecho de introducir dentro de las partidas para la obtención del déficit la «variación de activos financieros», y mantener como financiación del mismo únicamente la «variación de pasivos financieros».

Es bien sabido que la Contabilidad Nacional pretende analizar desde distintos ángulos las interconexiones existentes entre los diferentes sectores de la realidad económica nacional.

Uno de estos ángulos, y precisamente el que a nosotros más interesa en este análisis, es el de la financiación: la diferencia para cada sector entre ingresos y gastos no financieros, constituye la «capacidad o necesidad de financiación», auténtico «déficit o superávit financiero», que expresa cómo cada uno de los sectores demanda fondos de financiación de los restantes o los genera para financiarles. La cuenta financiera compuesta por la variación de activos y pasivos constituye la contrapartida del déficit o superávit, indicando la financiación neta del primero, o la materialización del segundo en flujos de fondos canalizados hacia otros sectores.

En España, las cuentas de las Administraciones Públicas y de los subsectores que las componen se realizan en dos publicaciones distintas, atendiendo a sistemas diferentes de Contabilidad Nacional: a) «Las cuentas

de las Administraciones Públicas», publicadas por el Ministerio de Hacienda en el sistema de la OCDE; dicha publicación se refiere, como claramente expresa su título, únicamente al Sector Administraciones Públicas y a los subsectores que la componen; b) la «Contabilidad Nacional de España», publicada por el Instituto Nacional de Estadística en el «Sistema Integrado de Cuentas» (SEC), recoge los diversos sectores de la Economía Nacional y entre ellos, como es lógico, el Sector Administraciones Públicas (1).

Ambos sistemas presentan variaciones en cuanto a metodología y cobertura, materializándose como pequeñas diferencias en las cifras del déficit. El profesor Schwartz desecha esta definición por las discrepancias entre ambas fuentes, a las cuales él añade una más, la del Banco de España en su informe anual del año 1977. Es necesario aclarar, en primer lugar, que las cifras transcritas del Banco de España no constituyen una nueva estimación sino que pertenecen a una versión anterior de la Contabilidad Nacional del INE como aparece perfectamente indicado al pie del cuadro donde se recogen dichas cifras (2). En segundo lugar, las diferencias son realmente pequeñas, aunque sería de desear que las Cuentas de las Administraciones Públicas que publica Hacienda se adaptasen al SEC, ya que el INE, Organismo Oficial encargado de publicar la Contabilidad Nacional de España, las elabora en dicho sistema. De hecho ya se está trabajando en la adaptación, e inclusive las Cuentas provisionales que se publican por Hacienda se realizan ya en el sistema SEC. Por último, y esto es lo más impor-

CUADRO N.º 1

COMPRAS NETAS DE ACTIVOS FINANCIEROS

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Variación en caja y depósitos	8,9	27,6	24,7	20,2	6,2	2,3	47,9	70,7	67,7
Adquisición de valores	5,4	4,9	3,3	0,7	9,7	-3,4	-7,1	26,2	11,7
Préstamos concedidos	20,8	24,2	20,0	29,7	50,9	100,0	119,8	148,5	156,3
Inversión de los servicios comerciales	1,2	1,0	1,4	1,7	2,0	2,4	2,6	3,3	3,0
Otros activos financieros	12,9	12,6	15,9	37,7	30,6	70,2	-10,0	106,9	123,7
TOTAL	49,3	70,3	65,3	89,9	99,4	171,5	153,2	355,6	362,4

Fuente: Cuentas de las Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda.

tante, estas diferencias determinadas por las fuentes no desaparecen ni se modifican por las partidas contables que se consideren para obtener el déficit; es decir, subsistirían aun cuando se escogiese como acepción correcta la suma de «capacidad y necesidad de financiación» y la «variación neta de activos financieros».

No obstante lo anterior, el tema fundamental es determinar si es una buena aceptación del déficit la suma de la «capacidad o necesidad de financiación» más la «variación de activos financieros»; y dejar en la parte financiera únicamente la «variación de pasivos financieros».

La cuenta financiera de las «Cuentas de las Administraciones Públicas» (3) es un todo; considerar el debe sin el haber o viceversa es introducir distorsiones importantes. Determinadas operaciones recogidas en la misma son adquisiciones de activos financieros, cuya contrapartida se corresponde con aumentos de pasivos financieros.

Si examinamos las partidas más importantes de las «com-

pras netas de activos financieros» (cuadro n.º 1) y, por lo tanto, aquellas que hacen que esta acepción del déficit sea mucho mayor que la «capacidad o necesidad de financiación», nos daremos cuenta que su inclusión en el déficit es totalmente injustificada:

a) La primera partida con cierta importancia cuantitativa para los años 76, 77 y 78 se denomina «variación de caja y depósitos». Sin entrar en un análisis pormenorizado de los conceptos que la componen, señalemos tan sólo que está constituida fundamentalmente por las variaciones de determinadas cuentas que los distintos entes públicos tienen en el Banco de España o en otras instituciones financieras. Carece, por tanto, de toda lógica no incluirla en la parte financiera.

A título de ejemplo, puede señalarse que, siguiendo este criterio, la emisión de bonos del Tesoro con la finalidad exclusiva de instrumentar la política monetaria inflaría el déficit para 1978

en 89.000 millones de pesetas, al estar incluida en esta partida la variación de la cuenta en el Banco de España en la que se abona al Tesoro el líquido de la emisión.

b) La partida con mayor importancia cuantitativa dentro de «compra neta de activos financieros» es la de «Préstamos Concedidos». Son las dotaciones al Crédito Oficial las que prácticamente cubren la casi totalidad de esta partida.

El Estado hace de mero intermediario financiero con respecto al Crédito Oficial, emite Cédulas de Inversión y canaliza los fondos así obtenidos como «dotaciones» al ICO. Adquiere, por tanto, un activo financiero frente a éste y un pasivo frente a las Instituciones Financieras que suscriben las cédulas. En las Cuentas de las Administraciones Públicas aparecen ambas partidas en la cuenta financiera: «Dotaciones» al debe y «Emisiones de Cédulas» al haber. Considerar una sin la otra, a

la hora de calcular el déficit de las Administraciones Públicas es claramente distorsionar el mismo.

c) La tercera partida a considerar es «otros activos financieros». Dentro de la misma aparece como cifra más importante la «variación neta de los derechos pendientes de cobro».

La Contabilidad Nacional considera las operaciones de las Administraciones Públicas en términos de derechos reconocidos y obligaciones contraídas, con lo que, lógicamente, para llegar a la variación de los saldos monetarios, hay que introducir como partidas de ajuste las modificaciones en los derechos pendientes de cobro y en las obligaciones pendientes de pago. Es indudable que, a efectos de calcular el déficit de gestión, no puede incluirse ninguna de las dos partidas, manteniendo ambas en la cuenta financiera. La inclusión de una sin la otra es totalmente inaceptable en buena técnica contable.

CARACTERÍSTICAS DEL DÉFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA

Si examinamos las cifras de la «capacidad o necesidad de financiación» de las Administraciones Públicas tal como se desprenden de la Contabilidad Nacional de España, publicada por el Instituto Nacional de Estadística, descubriremos una serie de rasgos importantes que conviene resaltar:

- 1.º) el déficit de las Administraciones Públicas no ha sido apenas significativo hasta 1978, presentando inclusive en algunos años superávits, aunque de cuantía también pequeña. El déficit representó el 1,9 por 100 del PIB en 1978 y el 2,3 por 100 en el año 1979;
- 2.º) aun cuando la cuantía del déficit no es excesivamente elevada, sí se ha producido en los últimos años una fuerte aceleración del mismo, pudiendo crear dificultades a la hora de su financiación;
- 3.º) el déficit se ha generado, no por un aumento en los gastos de inversión, sino por una disminución del ahorro; éste pasa de ser el 3,1 por 100 del PIB en el año 1977 a ser el 1,3 por 100 en 1978, descendiendo a 0,5 por 100 en 1979.

Dos acontecimientos han colaborado esencialmente en la disminución del ahorro de las Administraciones Públicas. El primero ha sido el aumento de los gastos de carácter redistributivo que el Estado ha asumido como resultado de los cambios sociales producidos con el tránsito a un régimen democrático. Citemos, por ejemplo, el esfuerzo realizado en el ámbito de las pensiones con la implantación progresiva de una pensión mínima por contingencia. Esta prestación económica presenta crecimientos en los últimos años del 40 por 100. En segundo lugar, la crisis ha tenido fuertes repercusio-

nes sobre el ahorro del sector público. Toda crisis económica actúa disminuyendo los ingresos de las Administraciones Públicas, ya que el grado de inactividad de las empresas, y el gran número de parados, reduce el número de contribuyentes y la capacidad fiscal de los mismos, no sólo en el ámbito estrictamente impositivo, sino en el campo afín de las Cotizaciones Sociales, pero además, y esto es lo más importante, toda crisis obliga al Poder Público a una serie de gastos subsidiarios que van desde el pago del seguro de desempleo hasta las subvenciones a las empresas en crisis. No es de extrañar, por tanto, que las prestaciones sociales aumenten desde el año 1974 a 1979 cuatro puntos porcentuales con respecto al PIB y representen en ese período una elasticidad media de 1,5. El incremento de esta partida explica casi el doble del incremento del déficit público.

La explicación del déficit no hay que buscarla en un sector público derrochador e ineficaz (4), sino en los mayores gastos de carácter redistributivo exigidos al Estado por una sociedad en cambio, y en la mayor crisis que ha padecido la sociedad occidental desde el año 1929. Es por ello por lo que, en la problemática del déficit público, aparecen enfrentadas posturas políticas e intereses económicos contrapuestos. Detrás de un tema aparentemente téc-

nico son argumentos ideológicos los que subsisten.

4.º) En el cuadro n.º 2 se puede observar que el déficit de las Administraciones Públicas en España está, en término medio, por debajo del déficit de la mayoría de los países de la OCDE. Es cierto que no en todos ellos la evolución del déficit ha sido la misma. En general, se puede afirmar que la mayoría presentaron déficits muy elevados en los años 75 y 76, y que algunos, como Estados Unidos, lo han reducido en magnitud importante en años posteriores.

La evolución en España ha sido diversa. Se ha reaccionado tardíamente a la crisis económica, posponiendo los ajustes oportunos de la economía a la nueva estructura de costes derivada del encarecimiento de la energía. Por otra parte, la mayoría de los países occidentales, al comenzar la crisis, ya ha-

bían incorporado a sus presupuestos los gastos sociales derivados del desarrollo económico: educación, sanidad, urbanismo, pensiones, etc. Estos gastos redistributivos se encontraban en España, por el contrario, muy por debajo de las necesidades sociales del país. En plena crisis económica, se produce el proceso democrático, con la exigencia de aumentar dichas prestaciones. Todo ello conduce irremisiblemente a que el déficit se produzca en España con cierto desfase del resto de los países occidentales y que precisamente en los últimos años, cuando éste se desacelera en la mayoría de las naciones desarrolladas, en nuestro país empieza a adquirir valores considerables.

Es algo evidente que en la década de los 70 los gastos no financieros de las Administraciones Públicas representaban en

España un porcentaje del PIB muy inferior al del resto de los otros países del área occidental; en lo que ya no podemos estar de acuerdo es en que, para el período 70-76, el crecimiento de los gastos de las Administraciones Públicas fuese a un ritmo mayor en España que en el resto de los países. Ello es cierto tan sólo si nos fijamos en tasas nominales de crecimiento; pero no podemos olvidar que la inflación en España fue, en dicho período, considerablemente superior que en el resto de OCDE invalidando, por tanto, toda comparación realizada en términos nominales. Es más, los datos del cuadro n.º 3 señalan una conclusión contrapuesta. Los gastos de las Administraciones Públicas en España pasan de ser el 22,2 por 100 del PIB en el año 1970 al 26,3 por 100 para 1979, con una tasa de incremento para el total del período del 18,5 por 100. La

CUADRO N.º 2

CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS DE PAISES SELECCIONADOS DE LA OCDE

(En porcentaje del PNB/PIB a precios corrientes)

PAISES	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Estados Unidos	+0,8	-1,3	-2,1	-0,7	+0,2	-0,3	-4,2	-2,1	-1,0	+0,0	+0,6
Japón	+2,6	+2,6	+1,1	+0,9	+2,7	+0,2	-2,7	-3,6	-3,9	-5,5	-5,2
Alemania	-1,2	+0,5	+0,2	-0,1	+1,5	-1,2	-5,8	-3,6	-2,6	-2,8	-2,9
Francia	+0,7	+0,9	+0,6	+0,5	+0,6	+0,6	-2,2	-0,5	-0,8	-1,8	-0,8
Reino Unido	-0,9	+2,6	+1,4	-2,1	-3,6	-4,4	-4,8	-5,0	-3,2	-4,4	-2,9
Italia	-2,7	-3,1	-5,0	-7,1	-6,4	-5,4	-11,7	-9,0	-8,0	-9,7	-9,4
Canadá	+2,4	+0,9	+0,1	+0,0	+1,0	+1,4	-2,4	-1,8	-2,9	-3,9	-2,2
España	+0,6	+0,7	-0,6	+0,3	+1,1	+0,2	+0,0	-0,3	-0,6	-1,8	-2,4

Fuente: OCDE, «Perspectives Economiques».

CUADRO N.º 3

**GASTOS NO FINANCIEROS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
EN TANTO POR CIENTO DEL PIB**

Comparación internacional (1)

AÑOS	Francia	Alemania	Italia	Holanda	Bélgica	Luxemburgo	Irlanda
1970	38,6	36,2	35,2	44,4	36,5	32,1	37,9
1971	38,1	37,2	39,0	46,6	38,0	36,8	38,7
1972	38,0	38,1	41,1	47,1	38,9	38,0	38,1
1973	38,2	39,0	39,9	47,6	39,1	37,0	38,8
1974	39,6	41,6	39,8	49,9	39,4	39,0	44,1
1975	43,5	45,7	45,6	54,9	44,6	50,3	48,0
1976	43,8	44,6	45,5	56,2	45,4	—	—
Media	40,0	40,3	40,9	49,5	40,3	39,0 (2)	40,9 (3)

AÑOS	Reino Unido	Dinamarca	MEDIA CEE	Japón	Estados Unidos	ESPAÑA
1970	38,1	40,0	37,8	19,5	33,0	22,2
1971	37,6	42,2	39,4	20,8	33,2	23,9
1972	39,1	41,9	40,0	21,9	32,9	23,2
1973	39,9	40,2	40,0	21,6	32,3	23,3
1974	44,7	44,3	42,5	24,0	34,0	23,7
1975	46,3	47,4	47,4	27,0	36,2	25,5
1976	46,0	47,1	46,9 (4)	27,5	35,1	26,3
Media	41,7	43,3	42,0	23,2	33,8	24,0

(1) En lo que se refiere a los gastos de capital se ha considerado solamente la «Formación bruta de capital fijo» en el caso de Holanda, Bélgica, Irlanda, Dinamarca y Japón, y la «Formación bruta de capital fijo» más la «Adquisición neta de terrenos» en el caso de Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Reino Unido, España y Estados Unidos.

(2) Es la media de Luxemburgo en el período 1970-75, ya que se carece del dato de 1976.

(3) Es la media de Irlanda en el período 1970-75, ya que se carece del dato de 1976.

(4) En el año 1976 es la media de siete países de la CEE, ya que están excluidos Luxemburgo e Irlanda por carecer del dato.

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

CUADRO N.º 4

DEUDA INTERNA (A FINAL DEL PERIODO)/ PIB pm A PRECIOS DE MERCADO

(En %)

PAISES	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Alemania	10,60	11,12	12,11	13,27
Holanda	...	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Bélgica	44,90	42,71	39,25	40,39	40,79	43,88	46,71
Reino Unido	46,01	44,03	43,75	45,03	46,49	47,13	46,71
España	14,78	12,61	11,20	11,53	12,05	13,24	13,00
Grecia	19,86	16,88	17,93	19,27	19,47	20,18	...
Estados Unidos	24,30	22,42	21,17	22,40	24,82	25,35	24,59

Fuente: Para el PIB: EUROSTAT, Cuentas Nacionales Sistema SEC, 1980. Para la Deuda: Government Finance Statistics Yearbook, FMI, 1980.

media de la Comunidad Económica Europea evoluciona de un 37,8 por 100 en 1970 a un 46,9 por 100 en 1976, con una tasa de aumento del 24,1 por 100. La conclusión es evidente: en los años anteriores a la crisis, e inclusive en los primeros años de la misma, los gastos de las Administraciones Públicas tienen un ritmo mayor de crecimiento en el resto de los países occidentales que en el nuestro.

- 5.º) La financiación del déficit se viene realizando en gran medida por apelación directa al Banco de España. Ello obedece más a las imperfecciones y rigideces del sistema financiero español que a que el endeudamiento del sector público haya llegado a niveles elevados. El cuadro n.º 4 indica cómo el nivel de deuda pública en circulación en España está muy por debajo del de otra serie de países.

EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA INFLACION

Existe la creencia muy extendida de que el déficit del sector público se transforma automáticamente en inflación. Las relaciones entre inflación y déficit son difíciles de determinar, como en general lo es todo lo que está relacionado con la génesis y problemática de la inflación. Es el déficit el que causa la inflación o es la inflación precisamente la que genera el déficit.

Los estudios de la OCDE y del FMI ponen de manifiesto

cómo en una época de inflación, tanto más si ésta va unida, como es el caso actual, a un estancamiento de la actividad económica, existe una tendencia muy pronunciada en la mayoría de los países a que crezcan más los gastos que los ingresos públicos. Los gastos crecen a mayor ritmo debido a las prestaciones por desempleo y a la elevación de los precios de los bienes y servicios comprados por las Administraciones Públicas. Los ingresos, por el contrario, crecen a menor ritmo o se estancan debido a la disminución de los excedentes económicos de las empresas, a la contención de la masa salarial y a la desvalorización de los activos financieros de las familias. La reducción de los niveles de consumo e inversión afectan negativamente a los impuestos indirectos.

La *stagflación* influye, por tanto, en la génesis del déficit, pero ¿la línea de causalidad es recíproca? Nadie duda que el déficit del sector público puede ser causa de inflación, pero la anterior afirmación es muy diferente que aseverar que todo déficit se traduce automáticamente en inflación, ya que la línea de causalidad puede interrumpirse en varios puntos del circuito.

Para que el déficit público se traduzca automáticamente en inflación, es necesaria la monetización del mismo, aumentando la cantidad de dinero en circulación, bien porque la autoridad monetaria adopta una postura pasiva sin compensar el efecto expansivo del sector público, bien porque la financiación del mismo se realiza con títulos convertibles de forma inmediata en dinero al margen de la voluntad del Banco emisor. Este úl-

timo caso fue el de la deuda pública con pignoración automática, o el de los efectos especiales automáticamente redcontables en el Banco de España.

No es este el caso cuando el déficit se financia con deuda pública, ya sea interior o exterior (5), o inclusive con recurso directo al Banco de España, siempre que éste no modifique sus objetivos monetarios.

La financiación del déficit por estos procedimientos, es decir sin crear dinero adicional, no tiene por qué tener consecuencias más inflacionistas que la financiación de una empresa privada. Desde el punto de vista monetario no hay ninguna diferencia entre el endeudamiento exterior realizado por el sector público o la adquisición de un préstamo en el extranjero por el sector privado. En ambos casos la Autoridad monetaria deberá compensar la liquidez entrada vía sector exterior, detrayendo fondos del sistema bancario.

No obstante lo dicho anteriormente, hay que reconocer que, en determinadas circunstancias, la actuación del sector público puede poner en peligro el control de las variables monetarias, no tanto por la cuantía del déficit, como por la previsión inexacta del mismo, o por una distribución inadecuada a lo largo del año. Es, por ello, de suma importancia que el Tesoro se configure como un factor activo a la hora de instrumentar la política monetaria, periodicizando sus ingresos y pagos de acuerdo con la evolución de las variables monetarias.

La contrapartida evidente de que la financiación del sector público no sea inflacionista, es la reducción de los fondos des-

tinados al sector privado. Es indudable que, ante unos recursos escasos, todo aumento de gasto público debe compensarse con una disminución de la demanda por parte del sector privado. Este ve disminuida su posibilidad de compra, bien porque se le detraen fondos por medio de impuestos, bien porque aumenta el endeudamiento del sector público reduciendo los fondos disponibles para el privado. Desde esta óptica, manteniendo constante la cantidad de dinero en circulación (6), el déficit del sector público no se inscribe tanto en una problemática sobre la inflación, como sobre el volumen alcanzado por el gasto público y su comparación con el que la sociedad desea en ese período. La controversia debe centrarse sobre el tamaño relativo del sector público y del sector privado. La respuesta a esta pregunta está condicionada por el tipo de gastos que la sociedad haya elegido realizar, o por el mismo comportamiento del sector privado. Está claro que si la opción es a favor de gastos redistributivos o al mantenimiento de determinados servicios sociales, será el sector público el que tendrá que asumirlos, ya que en la mayoría de los casos carecerán de incentivo para la iniciativa privada. Por la misma razón un comportamiento de las empresas reactivo a la actividad inversora deberá servir de acicate al Estado para aumentar la inversión pública.

El aumento del gasto público dimanante de las opciones anteriores conlleva necesariamente un incremento de la presión fiscal o un mayor endeudamiento del sector público. En ambos casos se detraen fondos del sector privado de la economía; no se

puede olvidar, sin embargo, que esa disminución obedece a la asunción por parte del sector público de determinadas cargas que, de otra forma, hubiesen gravitado sobre el sector privado.

Este fenómeno era puesto de relieve por el Banco de España:

«Piénsese en el efecto, negativo sobre el superávit de las Administraciones Públicas y positivo sobre el del sector privado, de decisiones políticas como las de no incrementar las contribuciones a la Seguridad Social en proporción a sus gastos, de facilitar la reducción de plantillas mediante un mayor gasto en seguro de paro, de mantener un gran volumen de transferencias a favor de las empresas o de limitar sensiblemente en 1978 y 1979 el crecimiento de la presión fiscal. Decisiones políticas de signo contrario en estos temas hubieran ciertamente frenado la erosión del ahorro de las Administraciones Públicas, a costa, naturalmente, del ahorro del sector privado...

... No puede, pues, olvidarse que, en la medida en que el superávit exterior o el déficit público generan un incremento del ahorro del sector privado, las necesidades de financiación de aquéllos se ven compensadas por una paralela disminución de las necesidades de financiación de éste. Así frente a las hipótesis que explican la reducción de la capacidad de financiación del sector privado por los excesos de gastos de los restantes sectores, hay que considerar la hipótesis alternativa de que, en ausencia de estos últimos, el sector privado, con niveles globales de renta reducidos, hubiera visto caer su excedente no sólo en términos absolutos, sino acaso, también, relati-

vos, mermándose por otro conducto las posibilidades de financiar sus planes de inversión» (7).

EL IMPUESTO INFLACIONARIO

El impuesto inflacionario se ha interpretado tradicionalmente como aquel que recaía sobre los detentadores de saldos monetarios en tiempos de inflación. Es indudable que, ante la subida de precios, aquellos que mantienen dinero pierden parte del poder adquisitivo del mismo. Su dinero vale menos. Lo que ya no es tan evidente es que el coste pagado por los que poseen efectivo, vaya a parar al Estado, con lo que el apelativo de impuesto no parece tan apropiado.

Si pensamos en una economía simple, donde tan sólo el Estado tiene la posibilidad de crear dinero, y la inflación aparece ligada al déficit público y a su monetización por la emisión de efectivo, es correcto el razonamiento anterior. Es decir, el Estado cubre parte de sus gastos con un impuesto que de forma indiscriminada recae sobre los poseedores de dinero. Nuestra economía, sin embargo, es más compleja. El dinero es un activo no ya frente al Tesoro (8), sino frente al Banco Central (por el efectivo) y en mucha mayor cuantía frente a la Banca privada (por los depósitos). Son, por tanto, éstos los que reciben el fruto del impuesto inflacionario (9). Por otra parte, la creación del dinero, como se ha indicado en el punto anterior, no tiene por qué venir condicionada por el déficit del sector público. Nadie pensará seriamente que si el déficit del sector público para el año 80 hubiese sido

cero, las disponibilidades líquidas se hubiesen mantenido constantes. El objetivo de crecimiento de las disponibilidades líquidas se fija, en última instancia, en correlación con las previsiones de un aumento del PIB en términos reales y con las expectativas inflacionistas de empresarios, trabajadores y consumidores.

El impuesto inflacionario es percibido, por tanto, por los poseedores de pasivos monetarios (sistema bancario y Banco Central). Al Tesoro Público tan sólo le corresponderá, y de una manera indirecta, lo referente al Banco de España, ya que éste pertenece al sector público y sus beneficios deben ingresarse en la Hacienda Pública. Téngase presente que ello es independiente del déficit público existente. Podría razonarse que la financiación de éste con recurso al Banco de España, se realiza sin cargas financieras, con lo que se obtendría un beneficio sustancioso con respecto a una financiación alternativa. Ello no es así, ya que estos menores costes financieros se traducirán al final del año en unos menores ingresos, por el concepto de beneficios, del Banco emisor.

Es necesario señalar, por último, que los modos alternativos de financiar el déficit público, suponiendo una postura acti-

va de la autoridad monetaria, tienen mucho de problema meramente formal. Pensemos que las consecuencias serían prácticamente las mismas si el Tesoro, en lugar de recurrir al Banco de España, se financiase con Bonos de Tesoro (Deuda a corto) y el Banco Central actuase en *Open Market* a efectos de controlar la liquidez del sistema.

NOTAS

(1) Existe el proyecto de convertir al SEC las Cuentas de las Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda.

(2) Informe anual del Banco de España 1977. Apéndice n.º 47.

(3) Ministerio de Hacienda.

(4) Puede ser que el sector público no sea todo lo eficaz que sería necesario y exija una sociedad democrática; pero esta ineficacia o las rigideces en su funcionamiento son independientes en gran medida de la generación del déficit y desde luego anterior al mismo.

(5) Siempre que la deuda no sea automáticamente pignorable.

(6) O las tasas de incremento fijadas por la autoridad monetaria de acuerdo con las expectativas de inflación y de crecimiento real del PIB.

(7) Banco de España, «Informe anual 1979», pág. 175.

(8) Sólo la moneda metálica es emitida directamente por el Tesoro.

(9) Dado que todos los activos y pasivos del sistema están concatenados, en una visión más exacta del tema habría que afirmar que pagan el impuesto en mayor o menor medida todos aquellos que detentan activos que no han incorporado en su rentabilidad las expectativas inflacionarias, impuesto que es recibido como contrapartida por los tenedores de los respectivos pasivos. Siendo el dinero un activo de rentabilidad cero o próximo a cero, es claro que los que mantienen esta clase de activos son los que soportan un coste más elevado.

ción del teorema de la descentralización y tiene por objeto elaborar un balance de beneficios y costes económicos de la descentralización que supone la autonomía, bajo el supuesto de constancia de la relación consumo público-consumo privado. El análisis se formula en términos de estática comparativa y, en consecuencia, presenta las ventajas y limitaciones de este método. Su mayor ventaja consiste quizás en poner de manifiesto las variables económicas más poderosas en el proceso de transición de una administración centralizada a una administración descentralizada. Y su mayor limitación es que nada dice acerca de la eficiencia dinámica de la descentralización.

Quisiera subrayar que el análisis que sigue tiene una intencionalidad positiva, no normativa o valorativa de la conveniencia del Estado autonómico. Desde el punto de vista estrictamente económico el análisis es incompleto, puesto que nada se dice de la eficiencia dinámica de la administración descentralizada y, en cualquier caso, el punto de vista económico no es suficiente para valorar las múltiples consecuencias de la descentralización de la administración.

La segunda parte es un intento apenas formalizado de localización de las variables que inciden sobre la determinación de la relación entre consumo público y privado en un proceso de ampliación de los niveles de gobierno.

1. Efectos de la autonomía sobre la eficiencia del sector público

En esta sección me propongo aislar las variables que determi-

EFECTOS DE LAS AUTONOMIAS SOBRE EFICIENCIA Y TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO

José Luis OLLER ARIÑO

EL objeto de este artículo es formular algunas hipótesis en relación con las consecuencias económicas de la implantación de las autonomías

sobre la eficiencia y tamaño del sector público español.

La primera parte de este trabajo se basa en una reformula-