

La actividad económico-financiera del sector público y su financiación

José Barea

1. Introducción

En el modelo económico de Adam Smith, las funciones del Estado eran mínimas. Las dos ideas fundamentales de *La Riqueza de las Naciones* son: la del interés propio y la de la libertad natural.

Podemos decir que la idea del interés propio impregna toda la obra de Adam Smith, y nos dice que por lo general ningún individuo se propone fomentar el interés público ni sabe hasta qué punto está fomentando cuando emplea su capital, pero que buscando su propio interés fomenta frecuentemente el de la sociedad, con mucha mayor eficacia que cuando se propone realmente. Y termina afirmando que nunca ha visto que quienes pretendían promover en sus actividades el bien público hayan hecho muchas cosas buenas.

La segunda gran idea de Adam Smith fue la de la libertad natural; el control sobre la utilización de los recursos se deja al mercado; al Estado se le pide simplemente que no interrumpa. Con base en esta concepción, Adam Smith atribuye al Estado una función importantísima: la de asegurar que de hecho se satisfagan las condiciones necesarias de libertad económica, eliminando para ello todos los impedimentos legales e institucionales. El Gobierno no debe realizar funciones puramente económicas, descargándolo del deber de inspeccionar la industria de la gente privada, así como de dirigirla hacia los empleos más convenientes a los intereses de la sociedad.

Sin embargo, Adam Smith se da cuenta de que, aunque mínimas, el Estado ha de realizar unas funciones que son indispensables para asegurar un entorno adecuado antes de que el sistema de libertad natural pueda ser efectivo. El Estado debería asegurar que la sociedad esté protegida de las presiones de dentro y fuera, y que, además, debería proporcionar las obras públicas que pueden ser necesarias para facilitar la producción y el intercambio. Los dos primeros deberes del Soberano, según Smith, la Justicia y la Defensa, constituyen funciones protectoras del Estado, en la terminología de Buchanan, en tanto que el tercero y último deber del Soberano de una nación es realizar y mantener las instituciones y obras públicas que forman parte de las actividades productivas del Estado.

Desde 1776, en que vio la luz *La Riqueza de las Naciones*, hasta hoy, la expansión del sector público ha sido imparable; en la actualidad, la economía del sector público ha llegado a adquirir tal relevancia que pasa por sus manos alrededor del 50 por 100 del PIB en los países desarrollados, convirtiéndose en el primer agente económico del país. La fundamentación teórica de tan formidable desarrollo se encuentra en la economía del bienestar.

Las funciones básicas que los sistemas económicos desempeñan pueden sintetizarse en tres preguntas: qué producir, cómo hacerlo y para quién.

Todos los sistemas determinan qué se producirá (composición del PIB), cómo se realizará la producción (los métodos productivos y la asignación de trabajo, tierra y capital entre diferentes productos) y quién obtendrá el producto final (la distribución del ingreso de la sociedad).

Durante muchos años los economistas han venido sosteniendo que el mercado constituye el sistema ideal para efectuar las elecciones y, por tanto, responder a las preguntas anteriores del mejor modo posible. En un célebre artículo de G. Colm¹, se dice que *«el mecanismo del mercado actúa a través de la colaboración de millones de individuos como productores y consumidores. La producción viene determinada por las expectativas de beneficios, que dependen, a su vez, de la demanda. La demanda está determinada por la renta derivada del proceso de producción. El principio de mercado es un principio de organización de tal utilidad en un complejo social que, si no*

¹ COLM, G., *Why Public Finance?*, *Natural Tax Journal*, septiembre 1948.

lo hubiéramos heredado, su inventor sería reconocido hoy como uno de los mayores benefactores de la humanidad».

Generalmente se admite por los economistas que las fuerzas competitivas del mercado generan un elevado grado de eficiencia. En condiciones ideales, los mercados competitivos conducen a la eficiencia; sin embargo, en determinados supuestos estas condiciones pueden faltar y el equilibrio competitivo se corresponde con una asignación de recursos no óptima o ineficiente en el sentido de Pareto (nadie puede estar mejor sin que alguien esté peor). Se da entonces un fallo del mercado que justifica la intervención del Estado para corregirlo.

Existen, sin embargo, situaciones en las que, aun siendo eficiente la economía de mercado, ésta origina una distribución de la renta muy desigual, no acorde con los ideales de la sociedad, que justifica la intervención del Estado para corregirla a través de una política del Estado de redistribución de la renta.

Por último, y dado que el crecimiento económico se produce de una manera cíclica a consecuencia de los movimientos de la inversión, la teoría keynesiana suministró el bagaje teórico que justificaba la intervención del Estado para estabilizar la demanda a un nivel de pleno empleo de los recursos.

A partir de la década de los setenta se ha producido una reacción contra la fuerte intervención del sector público en la economía. Gordon Tullock ha afirmado que los fallos de la economía de mercado pueden ser importantes, pero que los perjuicios ocasionados a la sociedad como consecuencia de las intervenciones públicas pueden no ser menores.

Por consiguiente, las políticas públicas deben ser evaluadas comparando las ventajas y desventajas del mercado y del sector público. De las teorías de los fallos del mercado para justificar la intervención pública se ha pasado al análisis de los fallos del sector público para tratar de introducir una mayor eficiencia.

2. Evolución de los programas de gasto público

El gran desarrollo del sector público, por cuyas manos pasa la mitad del producto interior bruto de la economía, ha planteado en todos los países una discusión sobre su magnitud y las funciones que realiza.

Es evidente que a tal situación se ha llegado por el soporte teórico que la doctrina económica ha proporcionado, que ha impulsado a los Gobiernos a una intervención cada vez mayor en la actividad económica.

Este proceso de expansión creciente del sector público se ha dado igualmente en España, y si cabe con mayor intensidad en cuanto a su ritmo de crecimiento. En 1900 el gasto público representaba el 8,7 por 100 del Producto Interior Bruto (PIB), en 1960 el 16,5 por 100 del PIB, y en 1993 alcanzó la mítica cifra del 50 por 100.

Este cambio no sólo ha sido cuantitativo, sino que se ha producido un fuerte cambio en la estructura de las funciones que el sector público ha ido tomando a su cargo.

Para el período 1850-1957 las estadísticas de las funciones del sector público sólo están disponibles para el Estado (cuadro 1), aunque en dicho período el resto de los agentes tenía poca importancia en la actividad económica.

En dicho período la producción de bienes públicos puros absorbía alrededor del 50 por 100 del gasto total, pasando del 54,9 por 100 en 1850 al 44,9 por 100 en 1957.

A los bienes privados suministrados públicamente (prestaciones sociales y bienes preferentes) sólo se le asignaba el 20 por 100 del gasto total (23 por 100 en 1850, 19,6 por 100 en 1957), con una tendencia descendente en las prestaciones sociales (pensiones) y un mantenimiento en los bienes preferentes (educación, sanidad y vivienda).

Los gastos de intervención económica del Estado (subvenciones, inversiones y transferencias de capital) han ido ganando posiciones en la asignación de recursos, pasando del 5,5 por 100 en 1850 al 21 por 100 en 1957. Es ésta la función que más cambio ha sufrido en el período analizado.

Los intereses de la deuda pública han tenido una tendencia creciente, pasando del 7,3 por 100 en 1850 al 34,2 por 100 en 1900, empezando desde el comienzo del siglo un descenso generalizado, de forma que en 1957 sólo representaban el 9,7 por 100 del gasto total.

La conclusión que puede sacarse del comportamiento del Estado en el siglo analizado (1850-1957) es que se da un cierto cambio en la estructura de producción de los servicios públicos, no demasiado acentuado, con pérdida relativa en la producción de bienes públicos, un cierto mantenimiento, con tendencia ligeramente descendente en

el suministro público de bienes privados (protección social), un aumento sensible en los gastos de intervención económica (subvenciones de explotación e infraestructuras) y en cuanto a los intereses una estabilidad en los años de comienzo y fin del periodo analizado, pero con una fuerte presión de la carga de intereses hacia mediados de dicho periodo.

A partir de 1970 existe una clasificación de los bienes y servicios suministrados por el conjunto de las Administraciones Públicas (Cuadro 1, última columna, y cuadro 2).

En los veinticinco años que comprende este segundo período que vamos a analizar se observa una tendencia decreciente en la asignación de recursos a la producción de bienes públicos, que precisamente son los que por sus especiales características el Estado tiene que suministrar, pasando del 19,3 por 100 en 1970 al 13,6 por 100 en 1994. Su participación en el PIB creció ligeramente, pasando del 4,3 al 6,5 por 100.

En los bienes privados suministrados públicamente se nota una cierta estabilidad, en el entorno del 60 por 100 del gasto total, la primera asignación de recursos del conjunto de las Administraciones Públicas, pero con una fuerte ganancia en su participación en el PIB, que pasó del 13 por 100 en 1970 al 28,6 por 100 en 1994. Una parte creciente de los recursos disponibles de la economía fueron destinados a la protección social.

Los gastos de intervención económica de las Administraciones Públicas (subvenciones a las empresas, infraestructuras y transferencias de capital) han mantenido su nivel relativo dentro del gasto público total (en el entorno del 20 por 100), si bien en el año 1994 se observa una sensible caída. Su participación en el PIB ha sido creciente, 4,2 por 100 en 1970; 8,4 por 100 en 1993, con pérdida de un punto en 1994.

Los intereses mantuvieron estabilizada en la década de los setenta, tanto su importancia relativa en el conjunto del gasto (en el entorno del 2,5 por 100) como de su participación en el PIB (0,7 por 100). En la década de los ochenta se dispara la carga de la deuda, que aumenta a un fuerte ritmo, alcanzando en 1994 el 11 por 100 del gasto total y el 5,3 por 100 del PIB, a consecuencia del déficit creciente y acumulativo a partir de 1980.

La conclusión que podemos obtener de la intervención del conjunto de las Administraciones Públicas es una menor atención a la

Cuadro 1. La estructura del gasto público español

	Estado (millones de ptas.)						Adminis. Públicas (miles de millones de ptas.)					
	1850	% del		1900	% del		1957	% del		1970	% del	
		Total	PI8		Total	PI8		Total	PIB		Total	PIB
A. <i>Bienes públicos</i>	178,9	54,9		292,0	32,3	2,8	20.165,5	44,9	4,3	112,2	19,3	4,3
Defensa nacional	86,1			179,9			12.399,8			43,9		
Servicios generales	92,8			112,1			7.765,7			68,3		
B. <i>Bienes privados suministrados públicamente</i>	77,9	23,9		131,4	14,5	1,3	8.812,7	19,6	1,9	340,3	58,7	13,0
Prestaciones sociales	35,5	10,9		72,6	8,0	0,7	2.947,6	6,6	0,6	194,3	33,5	7,4
· Pensiones	35,1			70,3			2.603,6			105,4		
· Desempleo										5,7		
· Otras prestaciones	0,4			2,3			344,0			83,2		
Bienes preferentes	42,4	13,0		58,8	6,5	0,6	5.865,1	13,0	1,3	146,0	25,2	5,6
· Educación	3,6			13,5			3.033,7			49,3		
· Sanidad	0,3			0,9			551,1			73,2		
· Vivienda	0,1			1,7			1.032,3			23,5		
· Otros servicios comunitarios ...	38,4			42,7			1.248,0					

C. <i>Gastos intervención económica</i>	41,5	12,8	380,9	42,1	3,7	13.765,7	30,7	2,9	127,4	22,0	4,8
Servicios económicos	17,8	5,5	71,7	7,9	0,7	9.408,2	21,0	2,0	111,5	19,2	4,2
· Subvenciones de explotación.	0,2		4,2			2.284,0			23,0		
· Inversiones.....	5,5		21,4			4.131,0			60,9		
· Transferencias de capital.....			4,0			2.332,2			27,6		
· Otros	12,1		42,1			661,0					
Intereses deuda pública	23,7	7,3	309,2	34,2	3,0	4.357,5	9,7	0,9	15,9	2,8	0,6
D. <i>Ajustes en clasificación</i>	27,5	8,4	99,5	11,1	0,9	2.152,9	4,8	0,4			
Totales	325,8		903,8		8,7	44.896,8		9,5	579,9		22,1

Datos básicos para la Historia Financiera de España. 1850-1975, Torno I, Instituto de Estudios Fiscales, 1976.
 Papeles de Economía Española, FIES.
 Elaboración propia.

Cuadro 2. La estructura del gasto público español
Distribución del gasto por funciones
(en miles de millones de pesetas)

	1980	% del		1985	% del		1990	% del		1994	% del	
		Total	PIB		Total	PIB		Total	PIB		Total	PIB
A. <i>Bienes públicos</i>	797,0	15,8	5,2	1.903,6	15,8	6,7	3.154,1	14,4	6,3	4.240,5	13,6	6,5
Defensa nacional...	300,0			561,2			775,5			808,3		
Servicios generales.	497,0			1.342,4			2.378,6			3.432,2		
B. <i>Bienes privados suministrados públicamente</i>	3.284,6	65,3	21,6	6.979,8	58,1	24,7	12.553,3	57,3	25,0	18.486,9	59,2	28,6
Prestaciones sociales	1.926,3	38,3	12,7	4.039,5	33,6	14,3	7.221,2	33,0	14,4	10.781,2	34,5	16,7
· Pensiones	1.301,5			2.878,6			4.972,0			7.537,8		
· Desempleo	338,4			783,2			1.418,2			2.137,6		
· Otras prestaciones.	286,4			377,7			831,0			1.105,8		
Bienes sociales redistributivos	1.358,3	27,0	8,9	2.940,3	24,5	10,4	5.332,1	24,3	10,6	7.705,7	24,7	11,9
· Educación	496,7			1.058,8			2.090,1			2.821,9		
· Sanidad	687,0			1.315,8			2.452,6			3.779,0		
· Vivienda y servicios comunes	174,6			565,7			789,4			1.104,8		

C. <i>Gastos intervención económica</i>	944,1	18,8	6,2	3.343,1	27,8	11,8	6.091,1	27,8	12,1	8.147,4	26,1	12,6
Servicios económicos	833,2	16,6	5,5	2.372,6	19,7	8,4	4.224,2	19,3	8,4	4.725,6	15,1	7,3
· Subvenciones de explotación	315,1			687,3			960,7			1.262,3		
· Inversiones	284,0			1.044,5			2.524,0			2.506,7		
· Transferencias de capital	234,1			640,8			739,5			956,8		
Intereses deuda pública	110,9	2,2	0,7	970,5	8,1	3,4	1.866,9	8,5	3,7	3.421,8	11,0	5,3
D. <i>Ajustes en clasificación</i>	4,0	0,1		-216,2	-1,8	-0,8	90,4	0,4	0,1	329,5	1,1	0,5
Totales	5.029,7		33,1	12.010,3		42,5	21.888,9		43,5	31.204,3		48,2

Papeles de Economía Española.
Elaboración propia.

producción de bienes públicos puros, una fuerte asignación de recursos a la protección social, un mantenimiento relativo del gasto de intervención en la economía, aunque creciente en su participación en el PIB, y una fuerte asignación a los gastos de intereses de la deuda pública como consecuencia del déficit público acumulativo generado en la década de los ochenta, que ha situado nuestro nivel de deuda pública en el 65 por 100 del PIB.

3. La financiación del sector público

El conjunto de los programas de gasto público analizados en el apartado anterior requiere una financiación que en su mayor parte es de carácter coactivo en razón de la naturaleza de los bienes y servicios de no mercado suministrados por el poder público.

Los cuadros 3 y 4 ofrecen tanto una evolución de los ingresos públicos en el tiempo (1962-94) como en su estructura.

Para financiar un gasto público creciente, los ingresos han seguido la misma senda, si bien, a partir de 1980, el fuerte ritmo de aumento de los gastos no pudo seguirse por los ingresos, produciéndose cada vez una divergencia mayor que ha dado lugar a la crisis financiera del sector público.

Si en las cuatro décadas analizadas tomamos como punto de referencia los años intermedios, los ingresos públicos representados por su porcentaje del producto interior bruto (PIB) han evolucionado en la forma siguiente:

	% del PIB
1965	16.7
1975	25.0
1985	34.9
1994	41.7

Como puede observarse, la galopada ha sido tremenda: 10 puntos de ganancia en el PIB de cada una de las dos primeras décadas (1965-75; 1975-85), es decir, un punto por año, 6,8 puntos en la última década (1985-94), casi 0,7 puntos por año.

Como hemos dicho, la casi totalidad de los ingresos públicos tienen carácter fiscal, como lo prueba el hecho de que en los años analizados la media con respecto al total de ingresos es del 88 por 100,

Cuadro 3. Estructura del ingreso de las Administraciones Públicas españolas
(en miles de millones de pesetas)

Ingresos	1962	% del		1965	% del		1970	% del		1975	% del	
		Total	PIB		Total	PIB		Total	PIB		Total	PIB
<i>Ingresos corrientes</i>	144,5	96,7	16,0	228,8	98,0	16,4	576,5	98,9	22,3	1.490,8	99,0	24,7
Impuestos produc. e importación							204,6	35,1	7,9	403,9	26,8	6,7
Impuestos indirectos	65,7	44,0	7,3	105,3	45,1	7,5						
Impuestos s/renta y patrimonio							90,4	15,5	3,5	264,2	17,6	4,4
Impuestos directos	36,5	24,4	4,0	50,0	21,4	3,6						
Cotizaciones sociales	27,3	18,3	3,0	48,9	21,0	3,5	203,7	34,9	7,9	620,7	41,2	10,3
Otros mrgesos y transferencias	15,0	10,0	1,7	24,6	10,5	1,8	77,8	13,4	3,0	202,0	13,4	3,3
<i>Ingresos de capital</i>	5,0	3,3	0,6	4,7	2,0	0,3	6,7	1,1	0,3	14,8	1,0	0,3
Impuestos sobre el capital	3,4	2,3	0,4	4,7	2,0	0,3	6,6	1,1	0,3	14,8	1,0	0,3
Transferencias de capital	1,6	1,0	0,2				0,1					
Totales	149,5		16,6	233,5		16,7	583,2		22,6	1.505,6		25,0
Ingresos fiscales	132,9		14,7	208,9		14,9	505,3		19,6	1.303,6		21,7

Informes anuales del Banco de España.
Elaboración propia.

Cuadro 4. Estructura del ingreso de las Administraciones Públicas españolas
(en miles de millones de pesetas)

Ingresos	1980	% del		1985	% del		1990	% del		1994	% del	
		Total	PIB		Total	PIB		Total	PIB		Total	PIB
<i>Ingresos corrientes</i>	4.633,0	99,3	30,6	9.628,3	98,8	34,5	19.510,6	98,4	38,9	26.260,0	97,6	40,7
Impuestos produc. e im- portación	970,4	20,8	6,4	2.686,9	27,6	9,6	4.976,5	25,1	9,9	6.569,5	24,4	10,2
Impuestos slrenta y pa- trimonio	1.069,9	22,9	7,1	2.378,4	24,4	8,5	6.017,9	30,3	12,0	7.398,6	27,5	11,5
Cotizaciones sociales	1.991,4	42,7	13,1	3.674,1	37,7	13,2	6.536,8	33,0	13,0	9.306,5	34,6	14,4
Otros ingresos y trans- ferencias	601,3	12,9	4,0	888,9	9,1	3,2	1.979,5	10,0	3,9	2.985,4	11,1	4,6
<i>Ingresos de capital</i>	32,6	0,7	0,2	118,1	1,2	0,4	323,9	1,6	0,6	633,5	2,4	1,0
Impuestos sobre el ca- pital	28,2	0,6	0,2	58,4	0,6	0,2	117,0	0,6	0,2	175,8	0,7	0,3
Transferencias de capi- tal	4,4	0,1		59,7	0,6	0,2	206,9	1,0	0,4	457,7	1,7	0,7
Totales	4.665,6		30,8	9.746,4		34,9	19.834,5		39,6	26.893,5		41,7
Ingresos fiscales	4.031,7		26,6	8.797,8		31,5	17.648,2		35,2	23.450,4		36,3

Informes anuales del Banco de España.
Elaboración propia.

con un valor máximo del 90,3 por 100 en 1985 y un valor mínimo del 86,4 por 100 en 1980.

La presión fiscal ha pasado del 14,7 por 100 en 1962 al 36,3 por 100 en 1994, con ganancia de 22 puntos en el PIB, siendo España el primer país en presión fiscal dinámica dentro de la OCDE.

Prácticamente la totalidad de los recursos son ingresos corrientes (el 99 por 100), únicamente en el año 1994 los ingresos de capital han sobrepasado el techo que hasta entonces tenían del 2 por 100 del total de los ingresos, a consecuencia del aumento de las transferencias de capital procedentes de la Unión Europea, que tienen por finalidad la cohesión económica y social a través de proyectos cofinanciados con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola Sección Orientación y al Fondo de Cohesión.

Nuestro sistema de ingresos, como el de cualquier país desarrollado, se apoya sobre tres pilares fundamentales: los impuestos sobre la producción e importación (tradicionalmente impuestos indirectos), los impuestos sobre la renta y el patrimonio (tradicionalmente impuestos directos) y las cotizaciones sociales. La importancia que cada uno de estos tres grupos de impuestos han tenido en la financiación del sector público ha variado en el transcurso del tiempo.

Los impuestos sobre la producción e importación han ido perdiendo relevancia en la estructura interna de financiación del sector público, ya que en 1962 representaban el 44 por 100 del total de los ingresos, mientras que en 1994 sólo han supuesto el 24,7 por 100. La causa se encuentra en el fuerte crecimiento de las cotizaciones sociales que, de representar sólo el 18,3 por 100 del total de los ingresos en 1962, pasó a tener una participación del 34,6 por 100 en 1994; fue precisamente en el comienzo de la década de los setenta donde se produjo este salto espectacular de las cotizaciones sociales, que ha cambiado fuertemente la estructura de la participación de los diferentes impuestos en el total de la financiación. La prueba de ello es que los impuestos indirectos no sólo han mantenido su participación en el PIB, sino que han ganado, pasando del 7,3 por 100 en 1962 al 10,2 por 100 en 1994.

Los impuestos sobre la renta y el patrimonio, que en 1962 sólo representaban el 4 por 100 del PIB, han casi triplicado su importancia con relación al PIB (11,5 por 100 en 1994); en cambio, su participación en el total de los ingresos sólo ha crecido muy ligeramente

(24,4 por 100 en 1962; 27,5 por 100 en 1994), a causa del fuerte aumento de las cotizaciones sociales, como acabamos de exponer.

Las cotizaciones sociales han sido las protagonistas del fuerte crecimiento de la presión fiscal en España, explicando más de la mitad del aumento (11,4 puntos) de los casi 22 puntos, ya que ha pasado del 3 por 100 del PIB en 1962 al 14,4 por 100 en 1994.

Las exacciones aplicadas directamente al trabajo (IRPF y cotizaciones sociales) representaban en España en 1991 el 20,4 por 100 del PIB², más de la mitad de las exacciones obligatorias. En nuestra actual situación de paro, un traspaso de cotizaciones sociales a impuestos indirectos (IVA y consumos específicos), sería aconsejable, si bien hay que tener en cuenta los efectos desfavorables que sobre la inflación tendría esta medida. En este sentido, en un reciente estudio de la Comisión Europea³ se afirma que *«la estructura de un número de instrumentos fiscales existente.»; es innecesariamente distorsionadora: la reformulación de algunos de los impuestos existentes nos permitida obtener la misma recaudación a menor coste. En este contexto, la actual estructura de la imposición sobre la renta (), en combinación con los sistemas existentes de Seguridad Social, contribuye a la existencia de trampas de pobreza/desempleo que impiden a los ciudadanos de la Comunidad pasar del desempleo al trabajo».*

4. Incidencia de la actividad económico-financiera de los entes públicos sobre magnitudes macroeconómicas significativas

Hasta el año 1975 las cuentas públicas estuvieron equilibradas, iniciándose a partir de dicho ejercicio pequeños déficits, que en 1980 supuso el 2,1 por 100 del PIB. A partir de entonces, el déficit se ha apoderado de nuestras finanzas públicas, habiendo alcanzado su punto álgido en 1993 con el 7,5 por 100 del PIB, que ha sido reducido ligeramente al 6,7 por 100 en 1994. Es éste, junto con el paro, el prin-

² Comisión de las Comunidades Europeas, *Crecimiento, competitividad y empleo*, Libro blanco, 1993, p. 150.

³ Comisión Europea, *Taxation, employment and environment: fiscal reform for reducing unemployment*, European Economy, Annual Economic Report for 1994, núm. 56, Study, núm. 3, 1994.

cial desequilibrio básico de nuestra economía, siendo la variable que ha condicionado toda la política económica española.

Como muestra el cuadro 5, la economía española ha vivido desde 1988 por encima de sus posibilidades; en los últimos siete años la necesidad de financiación de la nación ha sido como media del 2 por 100 del PIB.

La causa de tal comportamiento se encuentra en el carácter expansivo de las Administraciones Públicas, cuya necesidad de financiación ha sido superior, en cada uno de los años del período 1988-94 (media del 4,8 por 100 del PIB), a la capacidad de financiación del sector privado (media del 2,7 por 100 del PIB), lo que ha dado lugar a que las Administraciones Públicas, a través de su déficit, no sólo haya absorbido la capacidad de financiación neta del sector privado de la economía, sino que ha tenido que acudir al ahorro exterior.

Como puede observarse en el cuadro 6, la renta disponible bruta de las Administraciones Públicas fue en 1965 de 167,4 mil millones de pesetas (el 11,8 por 100 de la renta nacional bruta disponible de la economía, «RNBD»), distribuyéndose entre consumo y ahorro a razón del 65,7 y 34,3 por 100, respectivamente; en 1994 la renta disponible bruta de las Administraciones Públicas fue de 9.531,1 mil millones de pesetas (el 14,9 por 100 de la RNBD), que no fue ni siquiera suficiente para financiar el consumo público, el cual ascendió a 10.992 mil millones de pesetas, lo que dio lugar a un ahorro negativo del 2,3 por 100 del PIB. A pesar del fuerte crecimiento de los ingresos corrientes, que pasaron en dicho período del 16,4 al 40,7 por 100 del PIB, las transferencias corrientes, especialmente de los gastos de protección social, crecieron a un ritmo mucho mayor, dando lugar al desahorro de que hemos hecho mención.

En 1965 el consumo público ascendió a 109,9 mil millones de pesetas, el 9,5 por 100 del consumo final nacional, en 1994 el consumo público fue de 10.992 mil millones de pesetas, el 21,2 por 100 del consumo final nacional, lo que da idea de la fuerte expansión del coste de producción de los servicios colectivos. Aunque es bien cierto que, en 1965, España tenía un déficit importante de servicios de no mercado, la fuerte expansión del gasto de consumo ha sido debida en gran parte a un aumento desproporcionado de funcionarios públicos en relación con el volumen y la calidad de los servicios colectivos producidos (un minón de nuevos funcionarios en el período 1975-93), lo que da idea de la ineficiencia de la Administración Pública.

Cuadro 5. Financiación de la economía española
(en % del PIB)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Necesidad de financiación	-0,9	-2,9	-3,4	-3,0	-3,0	-0,4	-0,7
Administraciones Públicas	-3,3	-2,8	-4,1	-4,9	-4,2	-7,5	-6,7
Sector Privado	2,4	-0,1	0,7	1,8	1,2	7,2	5,9
Instituciones Financieras	1,5	1,6	1,4	1,3	1,5	0,5	1,1
Familias	1,8	0,5	2,1	3,2	2,5	5,3	3,4
Empresas no Financieras	-0,9	-2,2	-2,8	-2,7	-2,8	1,4	1,4

Informes anuales del Banco de España.
Elaboración propia.

**Cuadro 6. Actuación económico-financiera de las Administraciones Públicas:
incidencia sobre magnitudes macroeconómicas significativas
(en miles de millones de pesetas)**

Operaciones	1962	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1994
Ingresos corrientes.....	144,5	228,8	586,8	1.490,8	4.633,0	9.797,1	19.510,6	26.260,0
Transferencias corrientes.....	37,1	61,4	260,6	721,9	2.722,3	6.282,8	10.719,4	16.728,9
Renta disponible bruta.....	107,4	167,4	326,2	768,9	1.910,7	3.514,3	8.791,2	9.531,1
Consumo público.....	68,8	109,9	219,2	555,8	1.749,9	3.906,6	7.756,0	10.992,0
Ahorro bruto.....	38,6	57,5	107,0	213,1	160,8	-392,3	1.035,2	-1.460,9
Ingresos de capital.....	5,0	4,7	6,7	14,8	32,6	118,1	323,9	633,5
Inversión pública.....	17,4	36,8	70,7	164,3	284,7	1.045,0	2.582,7	2.506,6
Transferencias de capital.....	10,7	19,1	25,6	61,2	232,4	640,8	739,5	956,8
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación.....	+15,5	+6,3	+17,4	+2,4	-323,7	-1.960,0	-1.963,1	-4.290,8

Informes anuales del Banco de España.
Elaboración propia.

Una magnitud clave para el desarrollo de un país es el ahorro que es capaz de generar. En 1965 el ahorro de las Administraciones Públicas ascendió a 57,5 mil millones de pesetas, lo cual supuso una aportación al ahorro nacional bruto del 18,2 por 100, que permitió financiar la totalidad de la inversión pública y generar una capacidad de financiación del 6,3 por 100 del PIB.

La expansión a ultranza del sector público ha llevado a éste a un ahorro bruto negativo en 1994 de 1.460,9 mil millones de pesetas, que representa el 12,2 por 100 del ahorro nacional bruto, dando esto lugar a que las Administraciones Públicas hayan tenido que acudir a los mercados financieros, por un importe de 4.290,8 mil millones de pesetas (el 6,7 por 100 del PIB), no sólo para financiar la inversión pública, sino también para financiar el ahorro negativo. Sobre esta cuestión, hay que tener en cuenta que el Tratado de Maastricht establece que para pasar a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, el déficit público no debe sobrepasar el 3 por 100 del PIB Y el ahorro público ha de ser positivo.

Otro de los agregados clave para el desarrollo de un país es su formación bruta de capital fijo. En 1965 la inversión pública fue de 36,8 mil millones de pesetas, el 12,1 por 100 de la inversión bruta de capital fijo nacional; en 1994 la inversión pública ascendió a 2.506,6 miles de millones de pesetas, es decir, el 19,7 por 100 de la misma magnitud a nivel nacional, cifra muy importante, que pone de manifiesto el esfuerzo realizado en mejorar las infraestructuras, que tanta influencia tiene en la competitividad.

El grave error de la política presupuestaria llevada a cabo a partir de 1980 ha sido querer hacer todo al mismo tiempo y con un fuerte ritmo de crecimiento: aumentar el nivel de protección social, expansionar la producción de servicios colectivos e incrementar la inversión pública.