

## TEMA 2. EL SECTOR PÚBLIC: DELIMITACIÓ I DIMENSIÓ

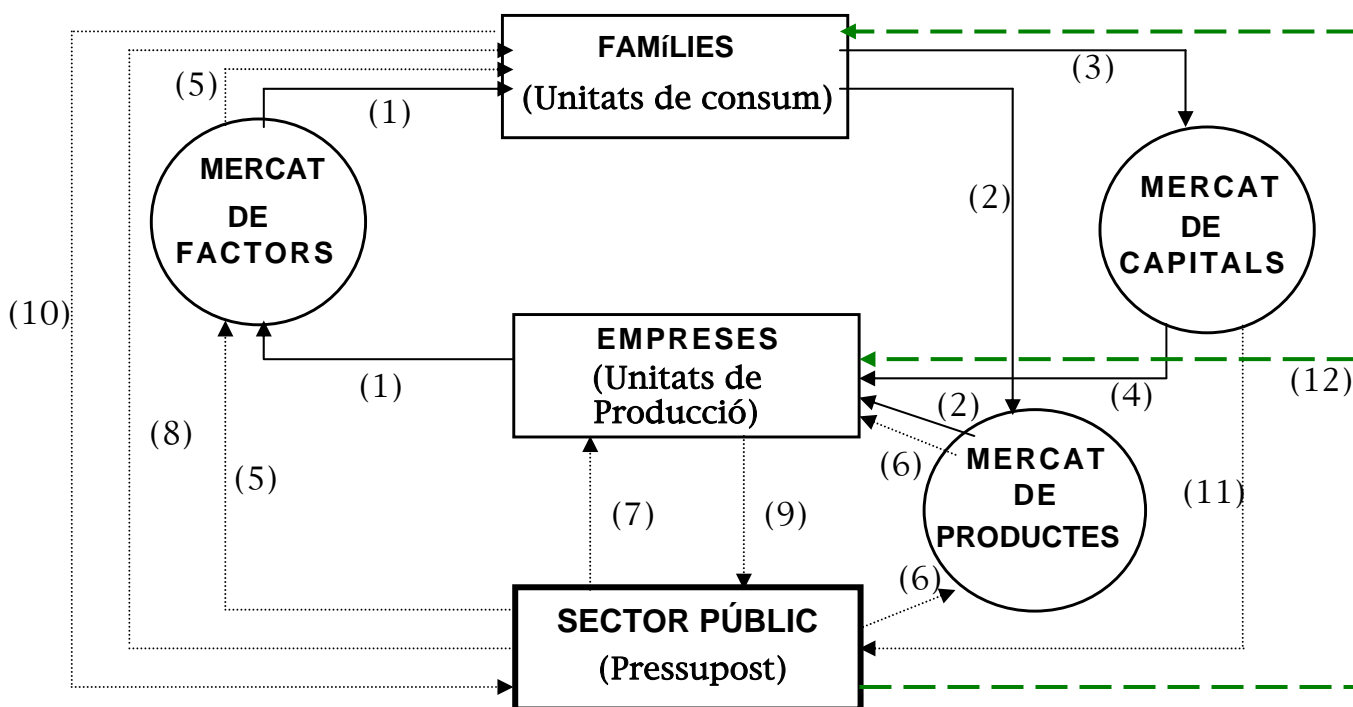
### 2.1. La integració de les finances públiques en el circuit econòmic global

Les finances públiques corresponen a la part de l'acció del sector públic que s'integra en el pressupost, és a dir a les despeses i als ingressos que s'inclouen en el pressupost. L'acció del sector públic es centra en la realització d'aquelles tasques –provisió de béns o serveis o desenvolupament d'actuacions– que es consideren necessàries o desitjables des del punt de vista general. És a dir, es tracta de proporcionar béns o serveis el consum dels quals té un component col·lectiu, i, per tant, la decisió del nivell de producció no el fa el mercat, sinó que s'efectua a través de sistemes polítics de decisió.

Igualment el sector públic proporciona ingressos sense contrapartida (transferències) a empreses i particulars en funció d'objectius d'interès general. El finançament d'ambdós aspectes no es cobreix a través d'un preu, sinó a través d'ingressos que no tenen cap relació amb la utilització dels béns o serveis subministrats, o amb les transferències rebudes, i que tenen, fonamentalment, la forma d'impostos.

L'activitat del sector privat, contràriament, determina el nivell de producció en funció de la demanda i del preu de mercat dels béns o serveis i els usuaris paguen un preu per disposar dels béns o serveis que utilitzen, és a dir, els compren. L'activitat del sector públic i la del sector privat constitueixen dos circuits estretament interrelacionats. El sector públic genera renda a través de la producció dels béns i serveis públics que subministra, i el sector privat la genera a través dels béns i serveis que ven. El conjunt de tots dos –sector públic i sector privat– dona lloc al volum de renda produïda en un país. Tanmateix, a part de l'activitat generadora de renda que realitza el sector públic, cal tenir en compte també l'activitat redistributiva. Aquesta no suposa en sí mateixa una generació de renda, sinó un canvi de mans de la renda ja generada.

El gràfic que es reproduïx a continuació posa de manifest, de forma simplificada, el flux de recursos generats per part del sector privat, al qual se sobreposa el generat pel sector públic, per a donar lloc així al flux global que es genera en el conjunt del sistema econòmic.



Font: R. A. Musgrave

En aquest gràfic, les línies contínues (1, 2, 3 i 4) representen fluxos d'ingressos i despeses del sector privat; les que presenten el traç discontinu (5 a 11), els fluxos que corresponen a ingressos i despeses del sector públic; i la 12, discontinua i més gruixuda, representa el subministrament de béns i serveis públics.

El flux de recursos del sector privat es resumeix de la forma següent:

(1) Rendes obtingudes per les famílies per la venda de factors de la producció:

- Treball: remuneracions als treballadors.
- Capital: interessos i dividendes (es considera, però, que els recursos es canalitzen pel mercat de capitals).

(2 i 3) Les rendes obtingudes per les famílies es destinen al consum (2), o a l'estalvi (3).

(4) Els estalvis es destinen a finançar les inversions, a través del mercat de capitals.

De fet, l'adquisició de béns de consum (2) i de béns d'inversió, amb recursos del mercat de capitals

(4) suposen ingressos (vendes) per a les empreses a través del mercat de productes.

Quan s'hi introdueix el sector públic s'afegeixen els fluxos següents:

(5 i 6) El sector públic adquireix factors (5) i productes (6) en els mercats de factors i de productes, exactament igual com el sector privat.

(7 i 8) El sector públic fa pagaments per transferències a les empreses (7) -p.ex. subvencions per a rebaixar el preu dels articles produïts, per fer inversions, etc.-; i també a les famílies (8), p.ex. subsidi d'atur.

(9 i 10) El sector públic rep ingressos per impostos, tant de les empreses (9) com de les famílies (10).

(11) El sector públic obté recursos financers en el mercat de capitals, per a cobrir la seva necessitat de finançament.

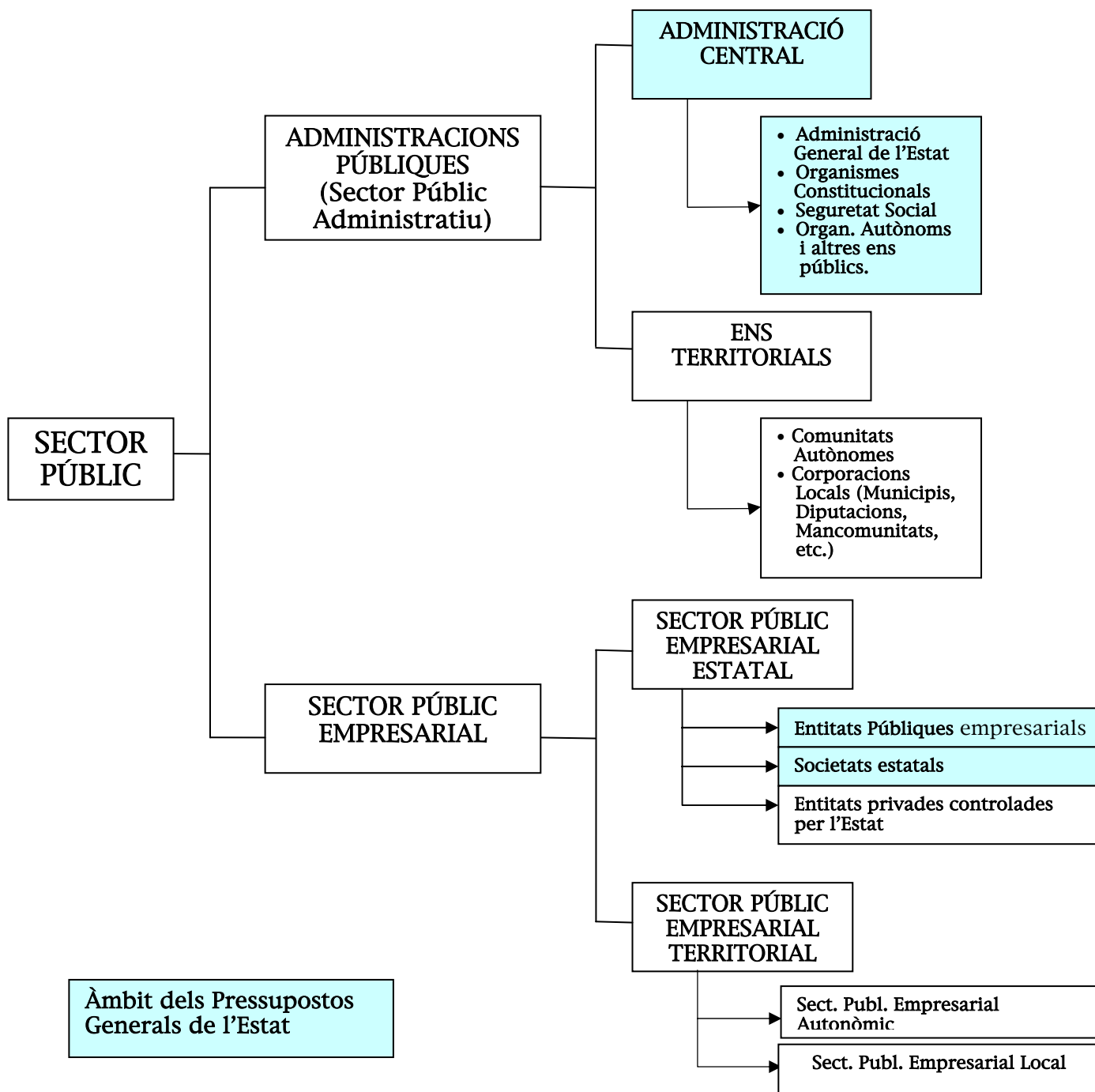
(12) Finalment el sector públic subministra béns públics, dels quals es beneficien tant les famílies com les empreses. El subministrament d'aquests béns no suposa un pagament directe per part del sector privat, sinó que aquest pagament es realitza a través dels impostos.

Aquest diagrama permet percebre que, tal com s'ha assenyalat, els fluxos del sector públic i del sector privat es troben estretament interrelacionats. El sector públic participa com a comprador tant en el mercat de factors com en el de productes, amb la qual cosa les seves operacions formen part integral del sistema de preus. A més, l'Estat no solament desvia renda privada para usos públics, sinó que a través de les compres de factors i de productes contribueix al flux de renda de les famílies. Així, doncs, es un error pensar que el sector públic es un sistema que "se superposa" al sector privat; més aviat, ambdós son parts integrals i interactives e un sistema que, de fet, tal com s'ha assenyalat abans, s'ha de qualificar com Economia Mixta.

## **2.2. El Sector Públic: delimitació, característiques i estructura**

No es pot establir un criteri únic i d'acceptació general per definir i delimitar amb total precisió el sector públic, amb la qual cosa de vegades resulta complicat qualificar una determinada activitat com a pública o privada, ja que existeix una zona d'una certa ambigüitat entre els àmbits d'actuació que clarament corresponen a l'espai públic i al privat. L'esquema que es presenta a continuació permet tenir una primera visió de l'estructura global del sector públic, segmentat en els dos grans blocs que l'integren: el sector públic administratiu i el sector públic empresarial. Aquesta primera classificació incorpora ja un element diferencial important, com és el de diferenciar el conjunt d'agents econòmics que conformen el Sector Públic Administratiu, o sector públic en sentit estricte i el Sector Públic Empresarial.

Les tasques bàsiques del sector públic han sigut tradicionalment les de garantir l'administració de l'Estat –serveis generals de l'Administració, defensa, ordre i justícia–, a les quals s'han afegit altres dues funcions essencials: la de proporcionar béns i serveis que no subministra el mercat o bé que, per motius de preferències col·lectives, es considera que ho fa de manera insuficient o inadequada, i la de desenvolupar polítiques de benestar social. Aquestes funcions són assumides per les Administracions Públiques en funció de criteris no de mercat i basats en decisions polítiques. Per altra banda, el sector públic també pot ser titular d'empreses i realitzar activitats dins l'àmbit del mercat, mitjançant les empreses públiques, que integren el Sector Públic Empresarial. El conjunt de les Administracions Públiques i les empreses públiques conformen el Sector Públic en sentit ampli.



Una classificació generalment acceptada, que recolza en el sistema de comptes definit per les Nacions Unides, es la que recull la legislació espanyola en la Llei general pressupostària (Llei 47/2003 de 26 de novembre), la qual defineix el sector públic estatal com integrat pel sector públic

administratiu, el sector públic empresarial i el sector públic fundacional.

D'acord amb aquesta divisió, el sector públic administratiu el componen l'Administració General de l'Estat, els Organismes Autònoms dependents de l'Administració General de l'Estat, les entitats gestores, serveis comuns i mútues de la Seguretat Social i els òrgans amb dotació diferenciada en els Pressupostos Generals de l'Estat que no tenen personalitat jurídica pròpia i, no estant integrats en l'Administració General de l'Estat, formen part del sector públic estatal. També formen part del sector públic administratiu les entitats estatals de dret públic així com els consorcis amb altres administracions sempre que compleixin alguna de les condicions següents: 1) Que la seva activitat no consisteixi en la producció en règim de mercat de béns i serveis, o que efectuïn operacions de redistribució de la renda i la riquesa sense ànim de lucre; b) que no es financin majoritàriament amb ingressos comercials.

El sector públic empresarial el componen les entitats públiques empresarials, les societats mercantils estatals i les demés entitats estatals de dret públic i els consorcis dotats de personalitat jurídica pròpia quan per les seves característiques econòmiques i financeres no es puguin considerar part del sector públic administratiu. Les entitats públiques empresarials són entitats de dret públic que realitzen activitats prestacionals, de gestió de serveis o de producció de béns d'interès públic susceptibles de contraprestació econòmica. Encara que siguin regides en general pel dret privat, les resulta aplicable el règim de dret públic en relació amb l'exercici de potestats públiques i en relació amb determinats aspectes del seu funcionament. Les societats mercantils estatals són aquelles en les quals la participació directa o indirecta en el capital social d'entitats que formen part del sector públic estatal sigui superior al 50%. Aquestes societats es regeixen per l'ordenament jurídic privat, excepte en matèria pressupostària, de control financer i de contractació, en que es regeixen pel dret públic.

El sector públic fundacional esta integrat per les fundacions estatals, que es defineixen com aquelles que es constitueixen amb una aportació majoritària, directa o indirecta, de l'Administració General de l'Estat o demés entitats del sector públic estatal, o el patrimoni fundacional de les quals està format en més d'un 50% per béns o drets aportats o cedits per les referides entitats.

Per altra banda, la Comptabilitat Nacional defineix dins els sectors institucionals que operen en l'economia el de les Administracions Públiques. La Comptabilitat Nacional és una estadística de síntesi que té la finalitat de descriure les característiques de l'activitat econòmica i els seus resultats en una economia i, per tant, constitueix un instrument que permet quantificar els fluxos i les magnituds econòmiques a partir d'una segmentació dels agents que hi operen i del registre de les operacions amb una determinada estructura comptable. Entre aquests agents o sectors institucionals s'inclou el de les Administracions Públiques, que esta integrat per l'Administració Central, les Comunitats Autònomes, les Corporacions Locals i les Administracions de la Seguretat Social.

Entre altres informacions, la Comptabilitat Nacional reflecteix per a un exercici econòmic la participació dels diferents agents econòmics en la producció i distribució de les rendes generades en el procés. Com s'ha dit, distingeix dins de l'economia el que es denomina "sectors institucionals", els quals, en definitiva, permeten diferenciar diversos grups d'agents amb una funció específica en el conjunt de l'activitat econòmica. Aquests sectors institucionals són:

- \* Societats no financeres (produeixen bens i serveis –no financers– destinats a la venda)
- \* Institucions de crèdit (canalitzen l'estalvi i financen a la resta dels agents)
- \* Empreses d'assegurances (cobertura de riscos)
- \* Administracions públiques (producció de bens i serveis públics –no destinats a la venda–; redistribució de la renda, etc.)
- \* Famílies i institucions privades sense ànim de lucre (consum)
- \* Resta del món (operacions amb no residents)

En el cas del sector de les Administracions Públiques, el sistema de comptes inclou el compte de producció –amb el Valor Afegit Brut com a saldo significatiu–, el compte d'explotació –que detalla els

components del Valor Afegit brut–, els comptes d'assignació de la renda primària i de distribució secundària de la renda, el compte de redistribució de la renda en espècie, els comptes d'utilització de la renda i els d'acumulació. Aquest conjunt d'instruments comptables permeten conèixer per a cadascun dels sectors institucionals –i, per tant, també per les Administracions Públiques– les rendes generades, els processos de redistribució, en els quals és essencial el paper de l'Estat, la utilització que reben aquestes rendes i la capacitat o necessitat de finançament que resulta en cada cas d'aquests processos.

Tanmateix, en els manuals d'Hisenda Pública també és usual diferenciar dins el sector públic, a més de les Administracions Públiques –que respondrien al conjunt definit en el paràgraf anterior–, entre les empreses públiques i les institucions financeres públiques –les quals en la Comptabilitat Nacional apareixen incloses en el sector institucional de les Institucions Financeres–. En funció d'això, dins de cadascun d'aquests grups s'inclourien:

### Administracions públiques:

Ens nacionals i territorials la funció principal dels quals és organitzar els serveis col·lectius que no son objecte de transaccions, els quals, d'altra manera, no podrien ésser organitzats d'una manera eficaç i econòmica. Al mateix temps són els encarregats d'administrar l'Estat i la política econòmica i social. Els seus ingressos són pagaments obligatoris per part dels individus i les empreses (ingressos tributaris). Comprenen els nivells que s'indiquen a continuació:

\* Administració central: òrgans administratius de l'Estat i organismes centralitzats, la competència dels quals s'exten a la totalitat del territori nacional, excepte les administracions centrals de la Seguretat Social.

- Estat: Inclou els ens que incorporen el poder legislatiu, executiu i judicial, amb totes llurs ramificacions (Ministeris, Direccions Generals, etc.). Correspon als conceptes inclosos al Pressupost de l'Estat.

- Organismes autònoms i altres ens públics: Són organismes públics–amb personalitat jurídica– de caire institucional, no territorial, als quals s'adscriuen fons públics pel compliment dels fins propis dels ens dels quals depenen. Estan vinculats a diversos ministeris i responen a un criteri de descentralització funcional i d'execució de programes específics de l'activitat d'algun Ministeri . Exemples: Servicio Público de Empleo Estatal; Jefatura de Tráfico; Fondo de Garantía Salarial; Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado; Consejo Superior de Deportes; Agencia Española de Cooperación Internacional; Instituto de Estudios Fiscales; Biblioteca Nacional, etc. (fins un total de més de setanta).

- Altres organismes: Que tenen un règim jurídic diferenciat i en la legislació que els ha constituït no han adquirit cap de les formes previstes en la Llei General Pressupostària: Consejo de Seguridad Nuclear, Agencia Estatal de Administración Tributaria, Centro Nacional de Inteligencia, Agencia Española de Protección de Datos, Instituto Cervantes, etc.

\* Seguretat Social: Divisió funcional de l'activitat pública, que inclou les funcions de sanitat i assistència social, amb diverses entitats gestores (INSS, IMSERSO, Instituto Social de la Marina, Tesorería General de la Seguridad Social, etc.)

\* Administració autonòmica: Agrupacions de províncies limítrofes, constituïdes per a l'autogovern, a les quals han estat transferides competències d'acord amb llurs respectius Estatuts.

\* Administració local: (Ajuntaments i Diputacions), que exerceixen el govern i l'administració dels interessos polítics de llurs territoris.

### Empreses públiques:

Comprenen els organismes, serveis o empreses que son propietat total o parcial dels poders públics, o estan sota llur control efectiu i l'activitat dels quals està orientada a la producció de béns i serveis destinats a ésser venuts a un preu que, en general, cobreix els costos de producció. Comprenen els agents que s'indiquen a continuació:

\* Entitats públiques empresarials. Exemples: Fábrica Nacional de Moneda y Timbre; AENA (Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea); Loterías y Apuestas del Estado; ADIF (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias); RENFE-Operadora; Puertos del Estado y Autoridades Portuarias (dels diferents ports); etc.

\* Societats mercantils. Exemples: Empreses del Patrimoni de l'Estat: S.E.P.I. (Sociedad Estatal de Participaciones Industriales –constituïda pel R.D.–Llei 5/1995 del 16 de juny, posteriorment desenvolupat per la Llei 5/1996 del 10 de gener– és la societat estatal encarregada de controlar directament, com accionista, les participacions de l'administració pública a empreses); Correos, Paradores Españoles; ENRESA (Empresa Nacional de Residuos radiactivos); etc.

\* Serveis i empreses municipalitzades, provincialitzades o de les comunitats autònomes. Exemples: Parc Zoològic de Barcelona, Institut Municipal de Serveis Funeraris, Transports de Barcelona, Patronat de la Muntanya del Montseny.

#### Institucions financeres públiques:

Organismes o empreses dedicats a efectuar transaccions financeres al mercat (adquisició d'actius i emissió de passius), que estan sota el control efectiu dels poders públics, bé sigui com propietari o bé intervenint en la seva direcció. S'integren en aquest grup els agents següents:

\* Autoritat monetària: Banc d'Espanya, regulat per la Llei d'Autonomia del Banc d'Espanya (13/1994, del 1 de juny, modificada per les Lleis 66/1997, de 30 de desembre i 12/1998, de 28 de abril)

\* Entitats oficials de crèdit:

- Instituto de Crédito Oficial (organisme autònom adscrit al Ministeri d'Economia i Hisenda). L'ICO actua com entitat de crèdit especialitzada per a oferir finançament a termini mitjà i llarg (directament o a través del sistema bancari) per a projectes d'inversió productiva que afavoreixin sectors de caràcters estratègic o col·lectius empresarials importants pel desenvolupament econòmic (per exemple les empreses petits i mitjanes). Després de diverses modificacions, des de la seva creació el 1971, l'I.C.O. està, actualment regulat pel R.D.–Llei 12/1995, del 28 de desembre, que estableix la garantia de l'Estat per a les seves operacions, i el defineix sota el principi d'equilibri financer (és a dir com una entitat que no ha de tenir pèrdues).

\* Institucions d'assegurances: Exemples: Entidad Española de Seguros Agrarios, Consorcio de Compensación de Seguros; Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación.

### **2.3. Índexs representatius de la dimensió del Sector Públic**

Per mesurar el pes que assoleix el sector públic en una economia es fan servir diversos índex, segons els tipus d'aspectes que es pretenguin analitzar, que comporten posar en relació diferents variables significatives del sector públic i de l'economia nacional. Normalment, en el denominador d'aquest tipus d'indicadors s'acostuma a utilitzar el Producte Interior Brut a preus de mercat (PIB pm) com a magnitud de referència, ja que, encara que en alguns casos seria més correcte utilitzar la Renda Nacional com a element de comparació, el fet de que la quantificació d'aquesta magnitud requereixi tenir en compte les amortitzacions planteja algunes dificultats a l'hora d'establir comparacions a escala internacional. Com a índexs utilitzats amb major freqüència es pot fer referència als següents:

\* Despeses totals (no financeres) de les administracions públiques/Producte Interior Brut a preus de mercat. Aquest indicador proporciona una noció global de la presència del sector públic a l'economia, si bé cal tenir en compte que el que revela és únicament la part de la riquesa total generada en un exercici econòmic que és administrada pel sector públic, sense que això impliqui que té capacitat de decisió sobre la totalitat d'aquest recursos. Cal dir que les despeses no

financeres no inclouen les operacions d'endeutament (que generen un flux de despeses i ingressos amb un saldo zero al llarg del temps), però sí que inclouen les despeses per interessos del deute públic, que formen part de les despeses corrents.

En definitiva, aquest primer indicador de síntesi mostra el pes de l'activitat del sector públic en el conjunt de l'economia, però no reflecteix el consum final d'aquest sector, ja que en les despeses totals s'inclouen conceptes com, principalment, les transferències. Tampoc no permet apreciar la part que aporta el sector públic al PIB (el Valor Afegit Brut que genera) i, en relació amb això, cal també tenir en compte que una gran part dels consums que realitza el sector públic són produïts per empreses privades. Per tant, aquest índex permet valorar la influència de la despesa pública en els recursos totals de l'economia, però no fa possible en absolut conèixer la seva composició i la manera en que incideix en diferents aspectes de l'activitat econòmica.

\* Despeses totals, excloses transferències i interessos/Producte Interior Brut a preus de mercat. Aquest indicador inclou en el numerador tan sols la part de la despesa pública que és realitzada directament per les administracions públiques i, per tant, es pot considerar que representa la part de la producció interior sobre la qual el sector públic té una capacitat efectiva de decidir-ne la utilització, ja que la resta -transferències i interessos- correspon a pagaments compromesos, en els quals la decisió última d'utilització recau sobre el sector privat.

\* Valor Afegit Brut/Producte Interior Brut a preus de mercat. Reflecteix l'aportació que realitza directament el sector públic a la creació de riquesa en un sistema econòmic.

\* Ingressos tributaris (incloent-hi cotitzacions socials)/Producte Interior Brut a preus de mercat. Aquest índex quantifica la pressió fiscal, és a dir, la part de la riquesa nacional que és recaptada per l'Estat mitjançant les diferents figures d'imposició. Per tant, inclou únicament els impostos –i cotitzacions socials–, però no altres ingressos, com els procedents de la venda de béns i serveis, ingressos patrimonials, alienacions, etc.

\* Dèficit (o superàvit) Públic/Producte Interior Brut a preus de mercat. Reflecteix la diferència entre els ingressos públics no financers i les despeses del mateix tipus pre a un exercici econòmic i les necessitats de finançament que generen en proporció al PIB.

\* Deute Públic en circulació/Producte Interior Brut a preus de mercat. Aquest índex quantifica el grau d'endeutament acumulat del sector públic (el deute públic viu) en relació a la riquesa generada per l'economia durant l'any de referència (PIB).

Com es pot constatar amb aquestes dades, les interpretacions que permeten realitzar els diferents ratios presentats fan possible introduir matisacions importants respecte a la manera de valorar la presència del sector públic a l'economia. D'altra banda, si es contrasta el valor que pren el primer dels indicadors considerats (Despeses totals no financeres/PIB a preus de mercat) en diferents països es pot realitzar una primera aproximació al pes del sector públic en les seves economies, tenint en compte en tot cas les restriccions que presenta aquest índex, ja esmentades.

Igualment, amb objectius d'anàlisi més específics es poden utilitzar indicadors que permeten valorar l'esforç realitzat pel sector públic d'un país (o bé comparat amb altres països) en determinades funcions, com, per exemple, la despesa pública en sanitat o en educació en relació al PIB, les despeses en defensa com a proporció del PIB, etc.