

T1 HP INTV.

Epígrafe 1. El Sector Público.

Epígrafe 2. La actividad financiera.

Epígrafe 3. La Hacienda Pública: contenido actual.

Epígrafe 4. La Contabilidad y el Sector Público.

La Hacienda Pública es la parte de la economía que se ocupa del estudio de la actividad económica, financiera y patrimonial del sector público, es decir, del conjunto de las decisiones económicas que se manifiestan en la realización de ingresos y gastos públicos.

Los ámbitos principales en los que se desarrolla la actividad de la hacienda pública son tributos y sistema fiscal, presupuesto público, deuda pública, gasto público, reparto de los ingresos fiscales entre las distintas regiones, transparencia y rendición de cuentas, estabilidad económica y reforma fiscal.

En la mayor parte de los países el ministerio que coordina la hacienda pública es el de Hacienda, aunque en algunos países se denomina ministerio de Finanzas. En 2024 en España la denominación es *ministerio de Hacienda y Función Pública*.



El ministerio de hacienda es, desde 1705, con la creación de las secretarías de estado, precursor de los actuales ministerios, el departamento responsable de la coordinación presupuestaria interministerial en España.

1. El Sector Público.

El sector público es la parte de la actividad económica realizada por el estado que se sufraga principalmente con tributos. Se trata del conjunto de organismos que emplea el estado para cumplir o hacer cumplir los objetivos marcados en las leyes. En cualquier país el sector público está formado por el gobierno central o administración general del estado, administraciones autonómicas o regionales, corporaciones municipales, empresas estatales y otras instituciones del estado.

A lo largo del Siglo XX se consolidó el modelo de *economía mixta de mercado*. Se trata de un sistema de organización en el que la adopción de decisiones económicas se la reparten *el libre mercado y la autoridad del sector público*, debiendo existir un predominio del primero. Para lograr el objetivo de un mercado eficiente que guíe la economía, el estado debe limitar el poder de monopolios, oligopolios y cárteles intersectoriales, luchando activamente contra la colusión al mismo tiempo que combate los *fallos de mercado*.

En esta economía mixta conviven dos sectores plenamente diferenciados:

- El *sector privado*, cuyas decisiones económicas deben obedecer a los *precios* y al principio de *soberanía del consumidor*.
- El *sector público*, cuya actividad se sustenta en el *principio de autoridad*, es decir, en el *ius imperium* o derecho de carácter *coactivo* que le faculta para imponer sus decisiones, por ejemplo, exigir el pago de sus derechos económicos, en especial los *tributos*.

Las decisiones económicas que emanan de ambos sectores configuran el estudio de la *Economía* o *Ciencia Económica*, definida por algunos (como Lionel ROBBINS) como la ciencia que analiza el comportamiento humano como la relación entre unos fines dados y medios escasos que tienen usos alternativos. En contraposición muchos economistas, entre otros, la escuela económica austriaca, destacan que el hombre es el único animal capaz de desarrollar bienes de capital, que producen otros bienes y que por tanto permiten que la producción aumente con el tiempo en paralelo al desarrollo tecnológico, por lo que el enfoque maltusiano de escasez está superado hoy en día.

Podemos distinguir entre *Economía privada* y *Economía pública*, cuyo contenido son las decisiones económicas impuestas por el principio de autoridad, sin que en ningún caso las elecciones realizadas a través del mercado impliquen que la Economía pública carezca de importancia en los países de economías mixtas. Antes bien, la relevancia e importancia de las tareas asumidas por la autoridad (sector público en su actual y más corriente acepción, pero también se utilizan términos más clásicos, como Estado, Gobierno, la Administración, etc.) confieren a la Economía pública un peso considerable en el conjunto de las actividades económicas de cualquier país.

Para su intervención en la economía, el Sector Público dispone de un diversificado conjunto de medios o instrumentos, cuya diferenciación no es siempre una tarea sencilla. En general, las principales formas de intervención pública que acotan el marco global de la Economía pública están centradas en la imposición, gasto público, producción pública, gastos fiscales, créditos y avales, política monetaria y política de Deuda pública. Pues bien, se conoce en la práctica corriente como *Actividad financiera del Sector Público* o *Hacienda Pública*, la parcela de estudio de la Economía pública centrada en el proceso de los *Gastos e Ingresos públicos*, cuya conexión íntima se plasma en la aprobación del Presupuesto del Estado.

Al igual que en la Economía privada, donde los economistas distinguen tradicionalmente entre *Microeconomía*, basada en el análisis económico *individual*, de los agentes económicos y la

Macroeconomía (que se ocupa de los grandes *agregados económicos*), el análisis de la actividad económica o financiera del Sector público presenta aspectos tanto micro como macroeconómicos. Es habitual analizar el papel y el impacto del Sector Público en la economía en relación a un criterio *finalista* u objetivo fundamental de su actividad económica,

- La *asignación eficiente* de los recursos.- eficiencia en los ingresos y gastos, de forma que los recursos públicos se empleen eficientemente.
- La *equidad en la distribución de la renta y la riqueza* & más exactamente la permeabilidad entre estratos económicos, especialmente en una economía de mercado que debe premiar el mérito y la capacidad, en contraposición a una economía de planificación central.
- El *crecimiento estable de la actividad económica*, la evitación de crisis y el mantenimiento de indicadores económicos saludables, como por ejemplo una masa monetaria compatible con bajos niveles de inflación.
- La creación de una estructura que permita el desarrollo, a través de las infraestructuras como puertos, carreteras, aeropuertos, con enfoque a la des-atomización de la economía.
- Provisión de servicios públicos esenciales como la seguridad nacional.
- Regulación mínima para garantizar la competencia de mercado y ausencia de monopolios.
- Control de la inflación, política monetaria y fiscal para incentivar la economía y competir internacionalmente.

El estudio de los problemas de asignación y distribución asociados a la actividad del Sector Público requiere el uso del análisis microeconómico, mientras que el macroeconómico se reserva al estudio de los problemas de la *estabilidad económica*.

2. La actividad financiera.

La actividad financiera del Sector público se ciñe al análisis de los gastos e ingresos públicos y a su reflejo posterior en bienes patrimoniales o en la prestación de servicios públicos. En concreto podemos destacar las siguientes actividades financieras de la **hacienda pública**,

- Recaudación de ingresos, principalmente a través de los tributos y la deuda pública.
- Presupuestos Generales del Estado, siendo la Oficina Presupuestaria del órgano central el máximo órgano competente en este sentido. En el presupuesto se reflejarán tanto los ingresos como los gastos previstos.
- Gasto público, necesario para la prestación de servicios públicos, inversión en infraestructuras, pagos de salarios del sector público y servicio de la deuda principalmente.
- Emisión y gestión de la deuda pública.

- Política monetaria, inspección del sector bancario y financiero y gestión del tipo de cambio. Algunos autores dejan fuera de la hacienda pública la política monetaria, por considerar al banco central una entidad teóricamente independiente del gobierno.
- Control y auditoría financiera.
- Gestión de fondos de pensiones a través de clases pasivas y seguridad social.
- Política fiscal competitiva y neutral en la economía.

Además del *aspecto económico*, hemos de distinguir en la actividad financiera del Sector público otros aspectos importantes que los hacendistas consideran claves en la gestión del sector público,

- *El aspecto político-sociológico*, a que dicha actividad financiera es fruto de la decisión de la autoridad política que dirige la comunidad.
- *El aspecto jurídico*, al manifestarse la actividad financiera a través de disposiciones normativas, por ejemplo, en la aprobación de los PGE. Esta regulación jurídica permite al jurista aplicar su lógica en el estudio de la problemática legal de los programas de gastos e ingresos públicos.
- *El aspecto moral*, debido a que los ingresos y gastos se recaudan y ejecutan respectivamente, en atención a *juicios de valor*, es decir, en base a valoraciones realizadas por los responsables políticos.
- *El aspecto contable*, ya que los ingresos y gastos *deben ser anotados* y clasificados para determinar los resultados de los movimientos de valores efectuados por el Sector Público.
- La libertad de pactos y de actividad económica por parte de las personas y de las empresas dentro de la sociedad. Esta libertad es la que permite el funcionamiento de una economía de mercado y en definitiva el desarrollo económico. Ligado con la libertad de pactos encontramos el concepto de seguridad jurídica, clave para establecer un marco jurídico confiable y predecible que permita una economía de mercado.

Una parte importante de la actividad financiera del sector público es la emisión de deuda a través de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, obteniendo fondos para los fines del sector público. Se trata de la segunda fuente de obtención de ingresos públicos después de los tributos y en los últimos años ha tomado más importancia si cabe, alcanzando en 2023 el 107% del PIB.

La deuda pública en España se coordina a través de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional que está adscrita a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa del Ministerio de Economía y Empresa. De la Secretaría General depende la Dirección General del Tesoro y Política Financiera.

3. La Hacienda Pública: contenido actual.

La Hacienda pública es una *disciplina científica* (en el sentido de la utilización del llamado *método científico*) o conjunto de reglas y razonamientos utilizados para poder establecer juicios rigurosos que son contrastados por la realidad. Fuera de este marco de *verdad*, existen sólo especulaciones o afirmaciones sin demostración y por tanto, *carentes de valor*) que en su calidad de parte integrante de la Economía pública *se encarga del estudio* de los programas de gastos e ingresos públicos. En las *Economías mixtas* que suelen regir en los países democráticos, la Hacienda pública, en la llamada *síntesis neoclásica* formulada por SAMUELSON y MUSGRAVE, presenta los siguientes 3 aspectos,

a) Asignación de recursos

Responde a la pregunta *¿qué bienes producir?* y consiste en la mejor utilización de los recursos públicos que se encuentren en la economía. Es evidente que el ajuste ideal para la asignación de los recursos *a través del mercado* sólo es posible cuando exista una adecuación simultánea entre lo que desean los consumidores y lo que estén dispuestos a producir las empresas, todo ello dentro de unas condiciones necesarias para que el sistema de precios conduzca a una asignación eficiente de los recursos. Pero esto no siempre es así, por lo que en estos casos se dice que el mercado falla, siendo precisamente estos *fallos del mercado* los que justifican la intervención y la acción correctora del Sector Público. Los motivos por los que el mercado falla son *múltiples*, aunque la relación principal es la siguiente:

1. Existencia de *efectos externos* o externalidades

Pueden darse situaciones en las que la actividad económica en la producción o en el consumo genera unos *costes sociales que no son pagados* por el productor o consumidor que los origina. Se habla entonces de *externalidad negativa* o de *des-economía externa*. Un caso típico es el de la contaminación atmosférica o de las aguas marinas o fluviales. En el ejercicio de su actividad productiva una empresa privada situada en las proximidades de un río podrá contaminar sus aguas, perjudicando claramente a cualquier pescador que realice su actividad en dicho río y adicionalmente surtirá efectos negativos a la sociedad. Y la externalidad será *positiva*, cuando la actividad económica de un individuo o de una empresa genera *beneficios* a otras empresas o a la comunidad en general (por ejemplo, la educación universitaria provocará una sociedad más estable, siendo positivo para el sujeto y para el conjunto de la sociedad).

En estos casos, los instrumentos de que dispone el Sector público serán bien la *regulación directa del mercado* (prohibiendo, por ejemplo, la producción de una cantidad superior a un nivel concreto preestablecido, o bien, exigir el consumo de otro bien que produzca efectos positivos), bien un sistema de impuestos o bien, exigir el consumo de otro bien que produzca efectos positivos), bien un *sistema de impuestos*

o *transferencias*, en cuyo caso se agravaría (penalizaría) a quienes contaminasen o se subvencionaría a quien no contaminasen.

2. Existencia de bienes públicos.

Los bienes públicos (o bienes sociales en la terminología de MUSGRAVE) se caracterizan por el consumo no rival (el disfrute del mismo por una persona no impide su consumo por el resto, a diferencia de los precios privados donde el consumo de un bien por una persona, que ha pagado un precio por él, impide su utilización por el resto), razón por la cual no se puede confiar al mercado la producción de dichos bienes al no existir una demanda efectiva de los ciudadanos, lo que justifica la intervención del Sector público en orden a su provisión.

Los bienes públicos pueden ser *puros*, es decir, cuando el consumo no rival es total (como la Defensa nacional, el faro de un puerto o la investigación médica para desterrar enfermedades) o *impuros* cuando existe cierta rivalidad en el consumo (son los casos de *congestión*, como por ejemplo, el uso de una carretera en hora punta o de un parque público en una festividad señalada).

3. La existencia de *necesidades preferentes*, donde conviven en su producción la empresa privada y el Sector público el cuál con finalidades de política social, persigue que el disfrute de ciertos bienes fundamentales esté al alcance de las clases sociales menos favorecidas (sanidad, educación, etc.)

4. La *información imperfecta*.

Es cierto que los consumidores o empresas que intervienen en el marco disponen normalmente de una información imperfecta, lo que causa algunas perturbaciones en el intercambio de mercado al tenerse que enfrentar dichos sujetos a grandes dosis de incertidumbre, lo que condiciona sus decisiones a la existencia de determinados riesgos. Incluso hay ocasiones donde se da la llamada información asimétrica, es decir, cuando sólo disponen de información unos sujetos y no todos. Contra la información imperfecta el Sector público interviene a través de una *regulación de calidad y precios* (imponiendo a las oferentes exigencias informativas en materia, por ejemplo, de contenido y caducidad de productos alimentación, higiene en el trabajo, comisiones e intereses bancarios, etc.) y también mediante *producción pública*, como sucede con los servicios meteorológicos.

5. Existencia de monopolios.

Como sabemos, en el monopolio se produce *una cantidad menor* que en régimen de competencia perfecta y a un *precio más elevado* que en ésta. Para remediar este defecto de provisión, el Sector público *puede producir directamente el bien* (eliminando el monopolio) o bien puede proceder a una *regulación más financiación* (la gestión del monopolio natural se dejaría a la iniciativa privada, concediéndose a la empresa productora una subvención equivalente al aumento de su producción) o

también a una *regulación de precios* (que permitiría al monopolista producir el nivel eficiente sin incurrir en pérdidas).

b) Distribución de la renta y de la riqueza.

Es el objetivo fundamental de la actividad financiera. En ausencia de decisiones políticas esta distribución va a depender del *funcionamiento autónomo* del mercado, lo que no garantiza un reparto justo de la riqueza nacional. Por ello se hace necesaria la intervención del Sector público para conseguir el *objetivo redistributivo*, normalmente a través de la adopción de medidas *fiscales* (como el IRPF teóricamente) gravando las rentas más altas y concediendo subvenciones o ayudas a las más bajas. Se dice que la distribución de la renta la hace el mercado y la *redistribución el Sector público*.

c) Crecimiento y desarrollo económico y estabilidad de empleo y precios.

El crecimiento y el desarrollo económico van ligados a los objetivos redistributivos y estabilizadores, como consecuencia de un incremento del *bienestar social* de la población. El Sector público asume este objetivo e interviene ante la falta de capacidad económica de la iniciativa privada (obras de infraestructuras, I+D, mejora de las contribuciones sociales, entre otros). Y a través de John Maynard KEYNES sabemos que el Estado recibe como tarea básica la regulación de la *demanda de bienes y servicios* de la comunidad de forma que se asegure la producción en un contexto de *estabilidad de precios* (luchando contra la inflación) y de *pleno empleo*. Para conseguir estos objetivos de estabilidad, el Sector público procurará conseguir *equilibrios estables* en los diferentes mercados (de bienes y servicios, de trabajo, de capital, etc.) aplicando *políticas fiscales y/o monetarias*.

Desde un punto de vista jurídico podemos delimitar la hacienda pública en el siguiente sentido,

- La Hacienda Pública no se ocupa de cuestiones monetarias o de liquidez.
- La HP abarca al sector público en sentido amplio, tanto administraciones públicas como empresas públicas.
- La HP positiva explica el funcionamiento empírico el funcionamiento del sector público, la HP normativa intenta elaborar recomendaciones de política pública.

4. La contabilidad nacional y el sector público.

Se define la Contabilidad Nacional como una técnica de síntesis estadística cuyo objeto es proporcionar una representación de la economía de un país. Esta descripción global se efectúa mediante un conjunto de *cuentas y cuadros en un marco contable coherente que intenta reflejar la actividad económica de un país, con especial atención a la Contabilidad del Sector Público, uno de los Sectores de la CN: un Sector público en sentido estricto* (identificando con las Administraciones públicas) y un *Sector público en sentido amplio* (Administraciones públicas y Empresas públicas)

El marco legal de la Contabilidad Nacional está representado por el llamado SEC-2010 o *Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la UE*, de aplicación obligatoria en la elaboración del sistema de Cuentas nacionales en todos los Estados miembros de la UE (Art. 133 de la Ley General Presupuestaria).

Las unidades estadísticas se agrupan en *cinco sectores* y un pseudosector llamado *resto del mundo*.

Los Sectores son los siguientes,

- Sociedades *no financieras* (o unidades residentes – empresas – cuya actividad principal consiste en la producción de bienes y servicios)
- Instituciones *financieras* (banca pública y privada, cajas de Ahorros, Compañías de Seguros, etc.)
- Administraciones Públicas en sentido amplio.
- Hogares o familias (cuya función básica es el consumo).
- Instituciones *sin fines de lucro* al servicio de los hogares (suministran a éstos bienes y servicios que no son de mercado, incluyéndose aquí las instituciones benéficas, sindicatos, partidos, etc.)
- Resto del mundo, que comprenda las *unidades no residentes* relacionadas con las residentes a través del comercio. El resto del mundo así enunciado se divide en *tres subsectores* que son los Estado miembros de la UE, las instituciones comunitarias, los países no comunitarios y las Organizaciones internacionales.
- La contabilización de las operaciones del Sector Público en el SEC-2010 así como del resto de los Sectores enumerados, se realiza a través de *diez Cuentas* (entre las que destacan la cuenta de producción, la cuenta de explotación, la cuenta de renta, cuenta de capital y la cuenta de operaciones financieras).

En referencia a las Administraciones públicas, todas estas Cuentas comparten, al igual que los sistemas que le precedieron, el rasgo de que *en la izquierda* se registran los recursos obtenidos por el Sector público, mientras que *en la derecha* se recogen *los empleos o destinos* de los mismos.

En relación a *las partidas* concretas que configuran o integran cada una de las Cuentas Públicas, en este sistema contable, como en cualquier otro sistema de contabilidad nacional, *el saldo* de cada cuenta constituye el nexo entre ella y la siguiente, amén de que todos estos saldos pueden expresarse en *términos brutos o netos*.