

# EL COMPORTAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO EN LA OCDE Y ESPAÑA

Julio ALCAIDE INCHAUSTI

**E**N las dos últimas décadas la expansión del gasto público estuvo presente en todos los países de economía avanzada. Pero mientras que en los años sesenta el crecimiento y la estabilidad hicieron posible que la expansión del gasto público no afectara al equilibrio presupuestario, en la segunda década, con tasas de crecimiento del PIB sensiblemente inferiores, se frenó el incremento de los ingresos, dando lugar a la aparición de déficit público intenso en prácticamente todos los países de la OCDE. Los ingresos públicos, a pesar de la crisis, aumentaron también más que el Producto Interior Bruto, pero la mayor expansión relativa del gasto público dio lugar a la aparición del inevitable déficit.

Como puede observarse en el cuadro n.º 1, en el conjunto de países europeos de la OCDE los ingresos públicos absorbieron en 1982 7,7 puntos porcentuales del PIB, más que en 1973. Pero en igual período de tiempo los gastos públicos se expandieron mucho más, absorbiendo 11,9 puntos del PIB, lo que explica que el déficit público pasase de representar el 0,2 por 100 del PIB en 1973 al 4,4 por 100 en 1982. Igual observación puede hacerse para el conjunto de países que integran la Comunidad Económica Europea (gráfico 1).

En el caso español la situación es similar, pero con efecto final mucho más importante. Los ingresos públicos en los nueve

años contemplados absorbieron 6,9 puntos del PIB (el crecimiento de los impuestos recaudados fue inferior al de la OCDE-Europa), mientras que los gastos se ampliaron en 13,4 puntos porcentuales del PIB, pasando de un superávit de las administraciones públicas españolas equivalente al 1,2 por 100 del PIB en 1973 hasta un déficit equivalente al 5,3 por 100 en 1982. Los 4,2 puntos porcentuales que aumentó el déficit público en la OCDE-Europa, o los 3,9 puntos porcentuales de la CEE, se convirtieron en 6,5 puntos en el caso español. Es evidente que la expansión del gasto público en los años de crisis fue relativamente más intensa en España que en el conjunto de la Europa Occidental.

## I. CARACTERÍSTICAS DEL GASTO PÚBLICO EN LA CRISIS ECONOMICA

Seis aspectos definen la expansión del gasto público en los años de crisis económica. Características que alcanzan indistintamente al conjunto de países OCDE y a España. Tales características son las siguientes:

1. Crecimiento de la importancia relativa del gasto público respecto al PIB de cada país.
2. Mayor incremento de los gastos de transferencia a em-

presas y familias, respecto al resto de gastos públicos.

3. Pérdida de importancia relativa de los gastos de inversión en capital fijo.

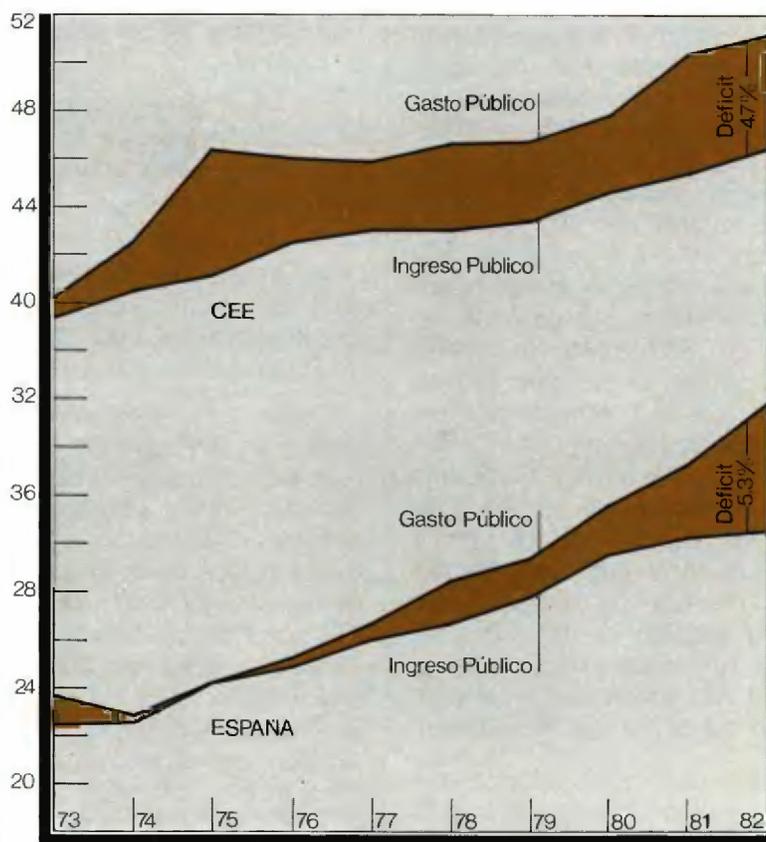
4. Expansión de los gastos en bienes preferentes y redistributivos, respecto a los gastos tradicionales de la Administración pública.

5. Mayor importancia relativa del sector público en el nivel total de empleo, consumo y renta disponible.

6. Expansión del déficit público, en términos de PIB, y acumulación de la carga de intereses inherente al más alto nivel de endeudamiento público.

Según el reciente estudio publicado en la *Revue Economique de L'OCDE*, titulado «Le rôle du Secteur Public», el peso relativo del sector público en el conjunto de países de la OCDE pasó de representar el 27 por 100 del PIB en 1960 al 47 por 100 en 1982. Aumento de 20 puntos porcentuales que da una idea muy clara del protagonismo económico del sector público. Limitándose a los años de crisis, el gasto público, que para el conjunto de países OCDE-Europa representaba en 1973 el 38,8 por 100 del PIB, se elevó hasta el 50,7 por 100 en 1982, con aumento de casi 12 puntos porcentuales. En igual período de tiempo los países del Mercado Común elevaron la participación del gasto público en el PIB en 11 puntos porcentuales. En España —cuya incidencia del gasto público sobre el PIB era sólo del 22,4 por 100 en 1973, alzándose hasta el 35,8 por 100 en 1982 y 36,5 por 100 en 1984, con aumento de 13,4 y 14,1 puntos porcentuales del PIB— ha seguido tendencia similar a la europea, pues si bien existe acusada

**GRAFICO 1**  
**EVOLUCION DEL GASTO Y DEL INGRESO PUBLICO**  
**CEE Y ESPAÑA. AÑOS 1973 A 1982**  
**(En porcentaje del PIB)**



diferencia en la dimensión total del gasto público español y europeo, la aceleración en el ritmo de crecimiento fue aún más intensa en España.

Los gastos de transferencia para el conjunto de países europeos de la OCDE representaban en 1973 el 18,5 por 100 del PIB, y en el Mercado Común el 19,3 por 100. En 1982 dichos porcentajes se elevaron al 28 y 27,8, respectivamente. En conjunto, mayor participación de los gastos de transferencia en el PIB, equivalente a 9,5 y 8,5 puntos porcentuales, que representan el 80 y el 79 por 100 del incremento relativo del gasto público. Resulta así que la mayor expansión del gasto público europeo en los años de crisis es prácticamente atribuible, en su casi totalidad, a la notable expansión de los gastos de transferencia para la financiación de los sectores productivos en crisis y las atenciones sociales garantizadas del nivel de ingresos de las familias que más padecen los efectos de la crisis (subvenciones de paro y dotaciones para pensiones). En España se dieron circunstancias similares. Los gastos de transferencia, que suponían en 1973 el 11,3 por 100 del PIB, se alzaron hasta el 21 por 100 en 1982. Diferencia de 9,7 puntos porcentuales, equiva-

**CUADRO N.º 1**

**PORCENTAJE SOBRE EL PIB**

	INGRESOS PUBLICOS		GASTOS PUBLICOS		DEFICIT PUBLICO	
	1973	1982	1973	1982	1973	1982
OCDE-Europa ... ..	38,6	46,3	38,8	50,7	- 0,2	- 4,4
Mercado Común ... ..	39,4	46,4	40,2	51,1	- 0,8	- 4,7
España ... ..	23,6	30,5	22,4	35,8	+ 1,2	- 5,4

lentes al 72 por 100 del incremento del gasto público español en términos de PIB. En 1984 los gastos de transferencia se elevaron hasta el 22,2 por 100 del PIB, con aumento de 10,9 puntos, equivalentes al 77 por 100 del incremento registrado por el gasto público español.

La caída de la inversión pública, en términos relativos del PIB, es la tercera de las características detectadas al analizar la evolución del gasto público europeo. Frente a la fuerte expansión del gasto público, en términos de PIB, la inversión pública de los países europeos de

la OCDE, que en 1973 suponía el 4,5 por 100 del PIB, se limitaba al 3,9 por 100 en 1982. Igual ocurrió con los países del Mercado Común, cuya inversión pública entre 1973 y 1982 desciende desde el 4,7 al 3,9 por 100 del PIB. En el caso de España se registró una evolución más errática. Así, la inversión pública en capital fijo equivalente al 2,5 por 100 del PIB en 1973, descendió hasta el 1,7 por 100 en 1979, para alzarse hasta el 2,8 por 100 en 1982 y descender de nuevo al 2 por 100 en 1984.

La cuarta característica que define la evolución del gasto público en los años de crisis vie-

ne dada por el hecho de que los gastos en bienes preferentes (enseñanza, sanidad y vivienda) y los que garantizan el nivel de recursos de las familias, que en conjunto se integran en los denominados gastos de bienestar social, han superado netamente, en cuanto a ritmo de crecimiento, a los gastos tradicionales de las Administraciones públicas (defensa y administración). Así, por ejemplo, mientras que los gastos tradicionales redujeron su participación en el PIB desde el 10,2 por 100 en 1954 hasta el 8,5 por 100 en 1980, pasando por el 7,7 por 100 en 1973, los gastos del «Estado

## DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO

Las explicaciones que se ofrecen por la OCDE en el análisis del crecimiento del gasto público en el estudio sobre el papel del sector público, contenido en la *Revue Economique de l'OCDE*, pueden ordenarse según pongan el acento en la demanda o se interesen por la influencia de la oferta.

Entre las explicaciones que atienden a la demanda, la que ha ejercido mayor influencia es la conocida «Ley de la actividad creciente del Estado» formulada por Adolf Wagner. Según esta conocida teoría, el desarrollo de las actividades del sector público sería la consecuencia natural de la elevación del nivel de vida que acompaña a la industrialización de la economía, pues, a medida que progresa la industrialización y el crecimiento económico se verá aumentar la demanda de gastos públicos en bienes tutelares, lo cual provocará una ampliación del sector público.

Ahora bien, toda tentativa de explicación del crecimiento de los gastos públicos por la teoría de la demanda de los consumidores se encuentran con una dificultad fundamental: estos gastos no se corresponden con compras efectua-

das deliberadamente en el mercado, sino con una financiación mediante exacciones obligatorias. Los consumidores muestran sus preferencias por los bienes y servicios suministrados mediante los presupuestos públicos a través del voto y no por la asignación de su gasto monetario. Por esto, los análisis de los autores contemporáneos del crecimiento del gasto público ponen en primer plano la influencia de la oferta, así como el papel que desempeñan en las economías mixtas los comportamientos electorales y los procesos de adopción de decisiones.

Así, Peacock y Wiseman atienden a los límites que impone al crecimiento del gasto público la idea que los contribuyentes tengan de la «carga fiscal soportable». En tiempos normales, esta carga sólo es susceptible de débiles modificaciones, lo que impedirá a los poderes públicos incrementar sus gastos para atender a sus objetivos (entre los que se comprende su deseo de ser reelegidos). En todo caso, en situaciones excepcionales —guerra u otra crisis social— los límites impuestos por la carga fiscal soportable se flexibilizan para permitir a los poderes públicos hacer frente

a la situación. Asegurada la vuelta a la normalidad, el gasto retrocederá, pero no hasta su nivel anterior: se observa así una ampliación definitiva, ocupando nuevos gastos el lugar de los producidos por la situación excepcional. A cada situación excepcional, pues, el gasto público sufrirá un «efecto de desplazamiento», de suerte que su participación en el gasto total aumentará a saltos más que de una forma continua.

Aunque los elementos reseñados parecen corroborar la hipótesis de un efecto de desplazamiento provocado en Gran Bretaña por las dos guerras mundiales, esta tesis no parece aplicable a la evolución reciente del gasto público, aunque deba retenerse la importancia de la influencia que se ejerce por el lado de la oferta y la necesidad de tomar en consideración la incidencia del proceso de adopción de decisiones políticas en el marco de un régimen representativo.

Otras tesis han tratado de explicar el aumento de los gastos basándose en el crecimiento desequilibrado de la productividad (modelo de Baumol) o en razones político-sociales (influencia de los

funcionarios en las decisiones de gasto, ilusión presupuestaria del contribuyente, etcétera). La utilidad principal de todas estas tesis consiste en que resaltan la importancia conjunta de la demanda y la oferta, en el mercado de los procesos políticos, como explicación del crecimiento del sector público.

Igualmente, el efecto precio juega un papel importante en el crecimiento nominal del sector público. Los mismos servicios, medidos en términos monetarios, aumentan con el nivel general de

precios. Así, por ejemplo, los gastos de enseñanza y de salud. Si la relación de estos gastos con el PIB ha aumentado, no es sólo porque el nivel real de los servicios prestados se haya elevado, sino también como consecuencia de los efectos de precios relativos.

Entre 1960 y 1975, el efecto de precios relativos se establecía, en media, en un poco más del 2 por 100 por año en lo que se refiere a la enseñanza y en 1 1/2 por 100 para la salud. En el caso de la enseñanza, la mayor parte de los

países apenas se separaban de la media, siendo las principales excepciones Noruega y los Estados Unidos en los que el efecto de precios relativo era menos pronunciado, en tanto que en Japón y en los Países Bajos se encontraba próximo al 4 por 100 anual.

Desde 1975, a pesar de una considerable aceleración de la tasa media de alza de los precios, el efecto de precios relativo cayó, en media, a menos del 1 por 100 anual, tanto para la enseñanza como para la salud.

**EVOLUCION DE LOS INDICES DE PRECIOS IMPLICITOS DE LOS RECURSOS DESTINADOS A BIENES TUTELARES Y DE ESTOS RESPECTO AL PIB**  
(Porcentaje medio de variación anual)

	1960-1975			1975-1981		
	Educación	Sanidad	PIB	Educación	Sanidad	PIB
Australia .....	7,7	7,7	5,8	10,2	10,2	9,9
Canadá .....	6,8	6,3	4,8	11,0	9,1	9,1
Finlandia .....	9,9	6,5	8,2	10,0	9,5	9,7
Francia .....	(*)	5,7	5,8	11,9	9,6	10,4
Alemania .....	6,8	6,9	4,5	4,6	4,7	4,0
Irlanda .....	9,9	9,9	8,0	16,4	16,5	14,6
Italia .....	9,0	9,1	7,0	21,8	21,8	17,5
Japón .....	11,4	11,4	6,9	5,2	5,2	4,2
Países Bajos .....	10,4	10,5	6,6	5,7	5,7	5,9
Nueva Zelanda .....	8,1	8,1	5,6	17,5	17,5	16,1
Noruega .....	7,3	7,3	5,9	8,3	8,3	9,6
Suecia .....	7,8	3,9	5,8	11,9	11,4	10,2
Reino Unido .....	9,0	9,0	7,1	14,6	14,5	14,3
Estados Unidos .....	5,5	4,6	4,2	8,1	9,7	7,8
<b>MEDIA (a) .....</b>	<b>8,4</b>	<b>7,6</b>	<b>6,2</b>	<b>11,1</b>	<b>10,9</b>	<b>10,2</b>

(a) Media geométrica.

(\*) No disponible.

Fuente: OCDE. Fichero de gastos sociales.

Protector» se alzan desde el 19 por 100 en 1954 al 27,4 por 100 en 1973 y al 32,9 por 100 en 1980. Para un conjunto de doce países de la OCDE, entre los que figuran Estados Unidos, Japón, Australia y los europeos del Mercado Común (excepto Grecia y Luxemburgo), la elasticidad de los componentes funcionales del gasto para el período 1960-1982, establecida en 1,20 para el con-

junto de gastos públicos, fue sólo del 0,94 para los gastos de defensa y del 1,12 para los gastos de administración, mientras que seguridad social, salud y enseñanza incorporaron elasticidades de 1,39, 1,32 y 1,17, respectivamente.

Situación similar se observa en el caso español. Mientras que los gastos tradicionales en de-

fensa nacional y administración pasaron de representar el 6,21 por 100 del PIB en 1973 al 8,89 por 100 en 1984, con incremento relativo de 2,68 puntos porcentuales, los gastos de bienestar social se elevaron desde el 11,63 por 100 en 1973 al 18,93 por 100 en 1984, con incremento relativo de 7,30 puntos porcentuales. Las elasticidades correspondientes para el período

1973-1984 se elevan a 1,59 para el conjunto de gastos públicos. Los gastos de defensa nacional registran elasticidad de 1,24 y los de administración de 1,51. La elasticidad de los gastos de bienestar social se eleva a 1,63. Resulta evidente que, tanto en los países OCDE como en España, la expansión de los gastos de bienestar social registraron un crecimiento sensiblemente superior a los denominados gastos públicos tradicionales.

La quinta característica de la expansión del gasto público en la crisis, viene expresada por la mayor importancia relativa del sector público en cuanto al nivel de gasto, empleo y renta disponible. Según el aludido estudio de la OCDE, los gastos de consumo final de las administraciones públicas de los países de la OCDE representaban en 1960 el 15,5 por 100 de los gastos de consumo total, participación que se eleva hasta el 23 por 100 en 1982. El empleo directo de las administraciones públicas suponía en 1960 el 11 por 100 del empleo total existente, elevándose hasta el 18 por 100 en 1982. Por último, las familias recibían en forma de transferencias y salarios el 20 por 100 de sus ingresos totales, mientras que el conjunto de pagos por impuestos directos y cotizaciones sociales se limitaba al 15 por 100. En 1981 tales porcentajes se elevaban al 30 y 24 por 100, respectivamente.

El consumo final de las administraciones públicas españolas en 1973 supuso el 11,2 por 100 del consumo total. En 1984 su participación se elevaba al 15,4 por 100. La mayor expansión relativa del consumo público en España en los años de crisis es concordante con lo acaecido en los países de la OCDE. Según los

datos de la Encuesta de Población Activa, en el cuarto trimestre de 1974 la población asalariada del sector público representaba el 13,5 por 100 de la población asalariada total existente en España. En igual trimestre de 1984 la población asalariada del sector público se elevaba al 23,9 por 100 de la población asalariada total. La mayor significación del sector público, en términos de empleo, queda patente en los más de diez puntos porcentuales de la población asalariada total absorbidos en 1984 respecto a 1974. Los ingresos percibidos por las familias, por salarios y prestaciones sociales, suponían en 1973 el 19,9 por 100 de la renta familiar bruta disponible. En 1984 tal agregado equivalía al 34 por 100 de la renta familiar bruta disponible de aquel año. La dependencia de la renta familiar respecto a las administraciones públicas resultó sensiblemente elevada, en términos relativos, con ganancia de 14,1 puntos porcentuales. Las aportaciones familiares a los ingresos públicos (impuestos directos más cotizaciones sociales), pasan también de representar el 14 por 100 de la renta bruta familiar en 1973 al 25,8 por 100 en 1984. Diferencia de 11,8 puntos porcentuales, explicativos de una mayor contribución de las familias a los ingresos públicos. La diferencia neta entre percepciones públicas de las familias y su contribución, en términos de renta familiar disponible, pasó del 5,9 por 100 en 1973 al 8,2 por 100 en 1984, datos que explican, en definitiva, la mayor dependencia de la renta familiar del gasto público total.

La sexta y última característica de la evolución del gasto público en los años de crisis se refleja en la extensión de la nece-

sidad de financiación de las administraciones públicas (déficit público) y el crecimiento de la carga de intereses inherente a los sucesivos déficit acumulados. El conjunto de países de la OCDE registró en 1973 una capacidad de financiación de las administraciones públicas equivalente al 0,3 por 100 del PIB de aquel año, dato que se convirtió en necesidad de financiación (déficit) del 4,2 por 100 en 1982. Los países del Mercado Común registraron déficit equivalente al 0,8 por 100 del PIB en 1973, tasa que se elevó al 4,7 por 100 en 1982. Para el conjunto de los siete grandes países, el déficit público estimado en 1982 fue del 4 por 100, que se redujo al 3,6 por 100 en 1984. El conjunto de países de OCDE también limitó algo su déficit público, situándose en el 3,8 por 100 del PIB en 1984. La carga por intereses derivada del mayor volumen de endeudamiento público, que para el grupo de los siete grandes países representaba el 1,9 por 100 en 1970 y el 2,3 por 100 en 1973, se elevó hasta el 4,9 por 100 en 1984. Datos que prueban cómo la carga de intereses a satisfacer en 1984 superaba la propia dimensión del déficit público. El caso de España es similar. En 1973 se registraba una capacidad de financiación de las administraciones públicas españolas equivalente al 1,1 por 100 del PIB. A partir de 1976, las administraciones públicas registraron un déficit que se sitúa en el 5,3 por 100 en 1983 y el 4,8 por 100 en 1984. Los intereses de la deuda pública, que en 1973 se reducían al 0,6 por 100 del PIB, se elevaron hasta el 1,9 por 100 en 1984. La expectativa de crecimiento de la carga por intereses de la deuda pública española para los próximos años es notable, como consecuencia

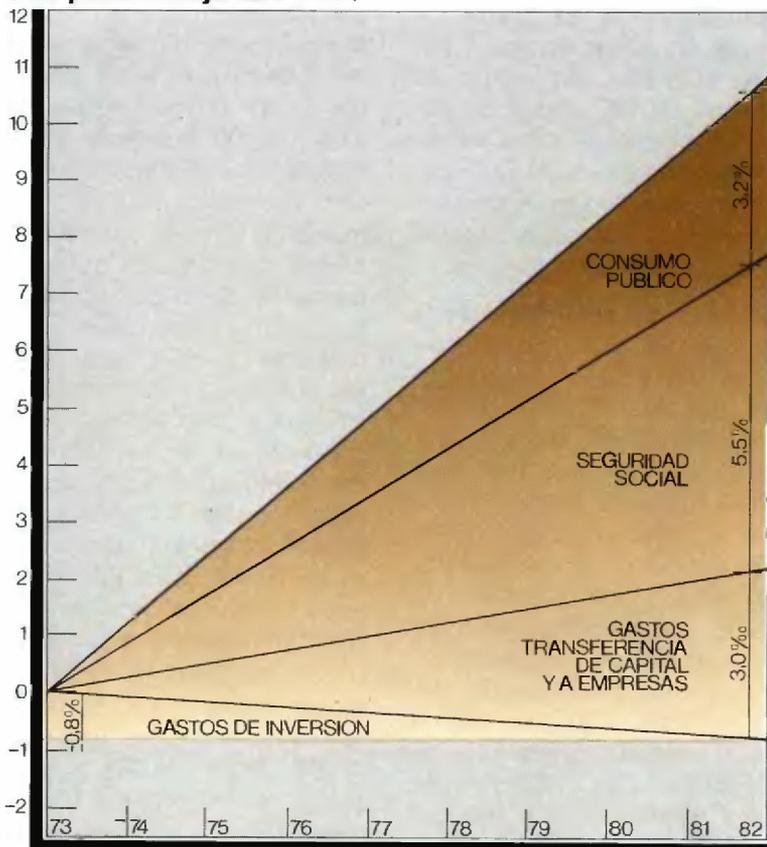
del cambio en la financiación del déficit público hispano.

## II. EXPANSION DEL GASTO PUBLICO EN EUROPA

El cuadro n.º 2 muestra la participación en 1973 y 1982 del gasto público, en términos del PIB, en los países que integran la OCDE-Europa y la Comunidad Económica Europea. El primer hecho que destaca es cómo durante la crisis se ha acrecentado, en términos de PIB, el gasto corriente, mientras que han disminuido los gastos de inversión. Esta situación se da tanto en el conjunto europeo como en los países de la CEE.

Tal comportamiento no fue coherente con la necesidad de ajuste y reconversión impuesta por la propia crisis económica. La obsolescencia de buena parte del equipo productivo, derivada de la nueva situación de precios relativos y de la demanda, parece que exigiría mayores dotaciones de capital público para

**GRAFICO 2  
INCREMENTO DE LOS COMPONENTES  
DEL GASTO PUBLICO CEE. AÑOS 1973 A 1982  
(En porcentaje del PIB)**



**CUADRO N.º 2**

### PARTICIPACION PORCENTUAL DEL GASTO PUBLICO EN EL PIB

	MERCADO COMUN		OCDE-EUROPA	
	1973	1982	1973	1982
Gastos totales de las administraciones públicas ... ..	40,2	51,1	38,8	50,7
Gastos corrientes ... ..	35,5	47,2	34,3	46,8
• Consumo público ... ..	16,2	19,4	15,8	18,8
• Seguridad Social ... ..	14,0	19,5	13,4	19,0
• Otros gastos de transferencia ... ..	5,3	8,3	5,1	9,0
Gastos de inversión ... ..	4,7	3,9	4,5	3,9

restablecer la capacidad productiva y la competitividad. Pero fue la presión social, de espaldas a los ajustes obligados para la salida de la crisis, la que consiguió imponer su punto de vista ampliando el volumen de gastos corrientes públicos que se alzaron, para el conjunto europeo, de representar el 34,3 por 100 del PIB en 1973 al 41,5 por 100 en 1978 y al 46,8 por 100 en 1982. Comportamiento que aliviaría los efectos de la crisis sobre la población, pero que la prolongaría de forma indefinida, al no actuar positivamente mejorando las condiciones de la oferta.

CUADRO N.º 3

**ACELERACION DEL GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS**  
(En porcentaje del PIB)

	MERCADO COMUN			OCDE - EUROPA		
	1978 s/1973	1982 s/1978	1982 s/1973	1978 s/1973	1982 s/1978	1982 s/1973
Gasto total de las administraciones públicas ... ..	+ 6,4	+ 4,5	+ 10,9	+ 6,8	+ 5,1	+ 11,9
Gastos corrientes ... ..	+ 7,0	+ 4,7	+ 11,7	+ 7,2	+ 5,3	+ 12,5
• Consumo público ... ..	+ 1,7	+ 1,5	+ 3,2	+ 1,8	+ 1,2	+ 3,0
• Seguridad Social ... ..	+ 3,7	+ 1,8	+ 5,5	+ 3,7	+ 1,9	+ 5,6
• Otros gastos de transferencia ...	+ 1,6	+ 1,4	+ 3,0	+ 1,7	+ 2,2	+ 3,9
Gastos de inversión ... ..	- 0,6	- 0,2	- 0,8	- 0,4	- 0,2	- 0,6

El cuadro n.º 3 al evaluar, en términos porcentuales del PIB, la evolución de las distintas partidas del gasto público europeo pone en evidencia las causas explicativas de su aceleración.

De los 12,5 puntos porcentuales del PIB en que se vio incrementado el gasto público corriente de los países europeos de la OCDE entre 1973 y 1982, 3 puntos, es decir, el 24 por 100 fue atribuido a los gastos corrientes (sueldos de funcionarios y consumo de bienes y servicios de la propia Administración), mientras que 9,5 puntos porcentuales, es decir, el 76 por 100, corresponden a los gastos de transferencia. De ellos, 5,6 puntos porcentuales, equivalentes al 45 por 100 del aumento del gasto corriente, se deben a los mayores gastos de las prestaciones sociales (pensiones y subvenciones de paro principalmente) mientras que 3,9 puntos porcentuales, el 31 por 100, se integran en el conjunto de transferencias, especialmente a empresas en crisis.

La separación en dos perio-

dos, hasta 1978 y después de 1978, del proceso de aceleración del gasto público, en términos del PIB, muestra que así como en el último período (1978-1982) se desaceleró el ritmo de crecimiento de los gastos públicos por prestaciones sociales, el consumo público y los gastos de transferencia mantuvieron el ritmo de crecimiento acelerado, e incluso lo superaron, como ocurre con el agregado de transferencias (fundamentalmente a empresas). Hay, por tanto, un ligero cambio en la incidencia de los factores explicativos del déficit público, en el sentido de que el crecimiento relativo de los gastos de transferencia a las empresas, tendentes al saneamiento y reconversión de los sectores productivos en crisis, supera el efecto del crecimiento de los gastos de la Seguridad Social para el conjunto de prestaciones sociales.

### III. CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO ESPAÑOL FRENTE A LA COMUNIDAD EUROPEA

La evolución del gasto público español en los años de crisis económica no ha diferido sensiblemente de lo acaecido en el conjunto de los países europeos y, más concretamente, en los países que formaban la Comunidad Económica Europea. Es relevante, sin embargo, que así como en los países europeos y comunitarios se ha detectado alguna desaceleración en la expansión del gasto público a partir de 1978 y hasta 1982 (último año del que se dispone de información), en el caso español se observó aceleración en el ritmo de crecimiento del gasto en iguales años, situación que prosiguió en 1983, para debilitarse en 1984.

La aceleración del gasto público en España fue especialmente intensa en gastos de transferencia, especialmente transferencias a empresas públicas y

CUADRO N.º 4

**PARTICIPACION PORCENTUAL DEL GASTO PUBLICO EN EL PIB**

	E S P A Ñ A		MERCADO COMUN	
	1973	1982	1973	1982
Gastos totales de las administraciones públicas ... ..	22,4	35,8	40,2	51,1
Gastos corrientes ... ..	19,9	33,3	35,5	47,2
• Consumo público ... ..	8,6	12,0	16,2	19,4
• Seguridad Social ... ..	8,6	15,0	14,0	19,4
• Otros gastos de transferencia ... ..	2,7	6,0	5,3	8,3
Gastos de inversión ... ..	2,5	2,8	4,7	4,1

privadas, siendo también notable el aumento registrado en las prestaciones de la Seguridad Social.

La mayor aceleración del gasto público en España en el período 1978/1982 queda reflejada en el crecimiento medio anual de 1,8 puntos porcentuales del PIB, comportamiento que discrepa del limitado crecimiento del PIB en tasa acumulativa anual del 0,8 por 100. En el pe-

riodo 1973 a 1978, en cuyos años el crecimiento acumulativo del PIB fue del 3 por 100, la mayor participación del gasto público en el PIB, registró un crecimiento anual del 1,2 por 100. Mientras que el gasto público español, en el período 1978-82, incorporó 1,8 puntos porcentuales del PIB, como media anual de los cuatro años, en el Mercado Común tal crecimiento se limitó a 1,1 puntos porcentuales por cada año transcurri-

do. Aunque sea cierto que la incidencia del gasto público en el PIB fuera equivalente en 1982 a sólo el 70 por 100 computado en el Mercado Común, no cabe duda de que la aceleración en su crecimiento fue más intensa en el caso español, dándose la circunstancia de que frente a cierto descenso del ritmo de crecimiento en la Comunidad Económica Europea, en España, para iguales años, se ha registrado mayor aceleración en el último período. Sólo en 1984 los datos provisionales españoles apuntan descenso relativo del gasto, como lo demuestra el hecho de que su participación en el PIB decreciera en 0,55 puntos porcentuales.

Al analizar comparativamente la evolución del gasto público español y el comunitario, se detecta cómo frente a un comportamiento prácticamente similar en los gastos corrientes de consumo de las administraciones públicas, se observa aceleración acentuada en los gastos de transferencia del último período, tanto por lo que se refiere a las transferencias a las familias por

CUADRO N.º 5

**ACELERACION DEL GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS (En porcentaje del PIB)**

	E S P A Ñ A			MERCADO COMUN		
	1978 s/1973	1982 s/1978	1982 s/1973	1978 s/1973	1982 s/1978	1982 s/1973
Gastos totales de las administraciones públicas ... ..	+ 6,0	+ 7,4	+13,4	+ 6,4	+ 4,5	+10,9
Gastos corrientes ... ..	+ 6,4	+ 6,7	+13,1	+ 7,0	+ 4,7	+11,7
• Consumo público ... ..	+ 1,8	+ 1,6	+ 3,4	+ 1,7	+ 1,5	+ 3,2
• Seguridad Social ... ..	+ 3,4	+ 2,0	+ 6,4	+ 3,7	+ 1,8	+ 5,5
• Otros gastos de transferencia ...	+ 1,2	+ 2,1	+ 3,3	+ 1,6	+ 1,4	+ 3,0
Gastos de inversión ... ..	- 0,4	+ 0,7	+ 0,3	- 0,6	- 0,2	- 0,8

CUADRO N.º 6

ESTRUCTURA DEL GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS ESPAÑOLAS

	EN % DEL GASTO PUBLICO TOTAL			EN % DEL PIB		
	1973	1978	1984	1973	1978	1984
GASTO PUBLICO TOTAL ... ..	100,0	100,0	100,0	22,5	28,4	36,5
CONSUMO PUBLICO ... ..	38,1	36,6	33,4	8,6	10,4	12,1
• Gastos de personal ... ..	29,6	29,6	25,8	6,6	8,4	9,4
• Otros gastos ... ..	8,5	7,0	7,6	2,0	2,0	2,8
REDISTRIBUCION RENTA ... ..	47,2	53,7	55,6	10,6	15,3	20,3
• Prestaciones sociales ... ..	38,3	42,2	40,7	8,6	12,0	14,9
– Pensiones ... ..	16,5	21,3	22,4	3,7	6,1	8,2
– Desempleo ... ..	0,8	4,3	5,7	0,2	1,2	2,1
– Sanitarias y otras ... ..	21,0	16,6	12,6	4,7	4,7	4,6
• Transferencias a empresas ... ..	8,9	11,5	14,9	2,0	3,3	5,4
– Públicas ... ..	6,7	8,7	10,5	1,5	2,5	3,8
– Privadas ... ..	2,2	2,8	4,4	0,5	0,8	1,6
INVERSION CAPITAL FIJO ... ..	11,1	7,4	5,5	2,5	2,1	2,0
INTERESES Y OTROS GASTOS ... ..	3,6	2,3	5,5	0,8	0,7	2,0
• Intereses ... ..	2,8	2,0	5,1	0,6	0,6	1,9
• Otros gastos ... ..	0,8	0,3	0,4	0,2	0,1	0,1

mayor nivel de prestaciones sociales, como a las empresas públicas y privadas. Hay un dato positivo, a consignar en el caso de España, al analizar los gastos de inversión pública: que —dentro de una debilidad manifiesta que alcanza su cota más baja en 1979, al limitarse al 1,72 por 100 del PIB— en 1980 se inicia una recuperación que se refleja en el 2,81 por 100 del PIB computado en 1982. Tal comportamiento, que podría calificarse de positivo, se deteriora de nuevo en 1983 y 1984, en cuyo año la inversión pública en capital fijo se reduce al 2,01 por 100 del PIB. El conjunto de países comunitarios destinó el 4,1 por 100 del PIB a la inversión pública en 1982.

#### IV. CARACTERISTICAS DEL GASTO PUBLICO ESPAÑOL

##### 1. Estructura del gasto público

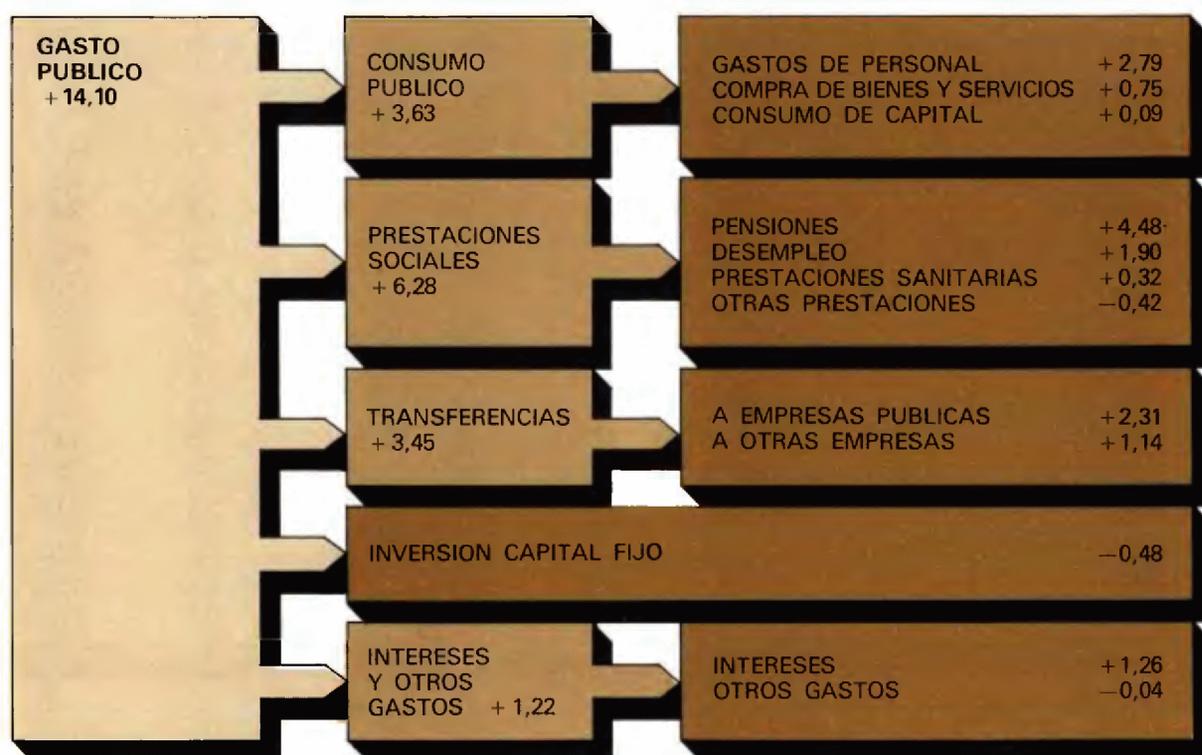
El gasto de las administraciones públicas españolas en 1984, se destinó en un 56 por 100 a cubrir gastos de transferencia para atenciones sociales y a empresas, el 33 por 100 para satisfacer los gastos de consumo de dichas administraciones y el 11 por 100 restante para cubrir gastos de inversión pública y pagos de intereses de la deuda pública, repartido a partes iguales. Dicha estructura difiere sensiblemente de la existente antes de la crisis, ya que en 1973 el gasto público español se destinaba

en su 47 por 100 a cubrir los gastos de transferencia, el 38 por 100 para atender al consumo público, el 11 por 100 a la inversión pública y el 4 por 100 restante para satisfacer la carga de intereses de la deuda y otros gastos de menor entidad. La expansión de los gastos de transferencia y para el pago de intereses de la deuda han adquirido una importancia relativa mayor, en la forma que se refleja en el cuadro n.º 6.

El gasto de las administraciones públicas ha absorbido, entre 1973 y 1984, 14 puntos porcentuales del PIB, según el esquema n.º 1, que explica las causas que impulsaron el mayor gasto público y, consecuentemente, el mayor déficit soportado.

De los conceptos que recoge tal esquema se desprende que

**ESQUEMA 1**  
**INCREMENTO DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA**  
**AÑOS 1973 A 1984. (En porcentaje del PIB)**



son las pensiones las máximas responsables del mayor crecimiento del gasto público, al absorber 4,5 puntos porcentuales del PIB. El crecimiento de los gastos para el pago de las pensiones explica el 31,8 por 100 del crecimiento del gasto público entre 1973 y 1984. En segundo lugar figuran los gastos de transferencias a empresas (subvenciones de explotación y transferencias de capital), que absorbieron 3,45 puntos porcentuales del PIB, siendo responsables del 24,5 por 100 del aumento del gasto público. Si a estos datos se unen los de desempleo y los de intereses de la deuda pública, se alcanza un total de 11,09 puntos porcentuales del

PIB, explicativo del 78,7 por 100 del crecimiento del gasto público.

Así como el incremento de los gastos de transferencia a empresas, los de pago de intereses de la deuda y los destinados a subvencionar el paro son ciertamente gastos derivados de la propia crisis económica (el 47 por 100 del aumento del gasto público), la mayor expansión de los gastos por pensiones es sólo en parte atribuible a la crisis (adelantamiento de jubilaciones), pero su mayor volumen tiene connotaciones demográficas (estructurales) derivadas de la entrada en edad de jubilación de una gran parte de la población activa.

De ahí el acusado carácter estructural del déficit público español.

## 2. Distribución funcional del gasto público

En el número 23 de PÁPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA el lector puede encontrar, en su Anexo Estadístico, las tablas 15 y 16, en las que figura la estimación realizada por la Fundación FIES para la clasificación funcional del gasto público español, siguiendo el método publicado en *L'Observateur de la OCDE*, que permite ilustrar sobre la tendencia a largo plazo del gasto público.

El gasto público se distribuye en tres grandes agregados: 1) gastos tradicionales de la Administración pública; 2) gastos de bienestar social, y 3) gastos de la denominada economía mixta. Los gastos tradicionales de las administraciones públicas, comprenden los gastos de defensa nacional y los de administración general. Dichos gastos han registrado progresivo e ininterrumpido crecimiento, en términos del PIB, entre 1973 y 1983, pasando del 6,12 por 100 del PIB en 1973 al 9,13 en 1983, para reducirse al 8,89 en 1984. La variación entre 1973 y 1984 fue de 2,68 puntos porcentuales del PIB, equivalente al 19 por 100 del aumento del gasto público. Los gastos de defensa nacional registraron moderado crecimiento a lo largo de todo el período, con algunas excepciones. En conjunto incorporan un incremento de 0,41 puntos del PIB, equivalente a casi el 3 por 100 del incremento del gasto público en los once últimos años. No parece que parte de la opi-

nión pública, que culpa a los gastos de defensa como uno de los responsables del mayor gasto y déficit público, haya tenido en cuenta lo que dicen los datos. Los gastos de defensa en 1980 se situaban en España en el 1,9 por 100 del PIB, frente al 2,9 por 100 de Alemania, 3,4 por 100 de Francia y 4,7 por 100 del Reino Unido.

Los gastos administrativos incorporados a los servicios públicos generales registraron un crecimiento de 2,27 puntos porcentuales, comprensivos del 16 por 100 del crecimiento conjunto del gasto público entre 1973 y 1984. Dichos gastos, que equivalen al 5,8 por 100 del PIB en 1980, son comparables con el 5,6 por 100 de Alemania pero superiores al 3,8 por 100 de Francia, 4,4 por 100 de Italia y 3,8 por 100 del Reino Unido. En base a estos datos, parece que España padece exceso de burocracia.

Los gastos ligados al Estado Protector titulados «Bienestar Social», se dividen en dos gran-

des grupos. Por un lado, los bienes denominados preferentes, que comprenden educación, sanidad y vivienda. Y, por otro, los que garantizan los recursos económicos de la población socialmente protegida (pensiones, desempleo y otras prestaciones sociales).

En el cuadro n.º 8 figura la evolución de la participación en el PIB y en el gasto público total de los gastos de bienestar social en los años 1973, 1978 y 1984.

Es evidente que los gastos ligados al «Estado Protector» han crecido ininterrumpidamente en términos del PIB, hasta el año 1983, para frenarse en 1984, en cuyo año pierden 0,14 puntos porcentuales. Pero, dentro de este hecho, se registra un comportamiento desigual para las distintas categorías de bienes. Así, los gastos públicos en vivienda aparecen anclados en torno al 0,6/0,7 por 100 del PIB, perdiendo peso específico en el conjunto de los gastos públicos.

CUADRO N.º 7

DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL GASTO PUBLICO

	EN % DEL PIB			EN % DEL GASTO PUBLICO		
	1973	1978	1984	1973	1978	1984
1. GASTOS TRADICIONALES ... ..	6,21	6,98	8,89	27,7	24,6	24,3
• Defensa Nacional ... ..	1,72	1,80	2,13	7,7	6,3	5,8
• Servicios Generales ... ..	4,49	5,18	6,76	20,0	18,3	18,5
2. BIENESTAR SOCIAL ... ..	11,63	16,22	18,93	51,8	57,1	51,8
• Bienes Preferentes ... ..	5,64	7,58	6,84	25,1	26,7	18,7
• Garantía de Recursos ... ..	6,00	8,64	12,09	26,7	30,4	33,1
3. ECONOMIA MIXTA ... ..	4,61	5,21	8,74	20,5	18,3	23,9
• Servicios Económicos ... ..	3,99	4,66	6,86	17,8	16,4	18,8
• Intereses Deuda Pública ... ..	0,62	0,55	1,88	2,7	1,9	5,1
GASTO PUBLICO ... ..	22,45	28,41	36,56	100,0	100,0	100,0

CUADRO N.º 8

## GASTOS DE BIENESTAR SOCIAL

	EN % DEL PIB			EN % DEL GASTO PUBLICO		
	1973	1978	1984	1973	1978	1984
BIENESTAR SOCIAL .....	11,63	16,22	18,93	51,8	57,1	51,8
• BIENES PREFERENTES .....	5,64	7,58	6,84	25,1	26,7	18,7
– Educación .....	2,34	3,59	3,18	10,4	12,6	8,7
– Sanidad .....	2,65	3,34	2,98	11,8	11,8	8,2
– Vivienda .....	0,64	0,65	0,68	2,9	2,3	1,8
• GARANTIA DE RECURSOS .....	6,00	8,64	12,09	26,7	30,4	33,1
– Pensiones .....	3,71	6,06	8,18	16,5	21,3	22,4
– Desempleo .....	0,17	1,23	2,07	0,8	4,3	5,7
– Otras prestaciones sociales ...	2,11	1,35	1,83	9,4	4,8	5,0

Algo parecido ocurre con los gastos en educación y sanidad. Los gastos en educación alcanzan su cota más alta en 1980, en cuyo año se sitúan en el 3,69 por 100 del PIB, para descender hasta el 3,18 por 100 en 1984. Aunque los datos de 1984 sean provisionales, no parece que las correcciones que puedan introducirse vayan a cambiar el hecho que supone que los gastos de educación, que llegaron a representar el 12,6 por 100 del gasto público total en 1978, hayan descendido hasta el 8,7 por 100 en 1984. Debe dejarse constan-

cia de que, en 1980, el gasto público en educación de Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido se situaba en el 5,1, 5,7, 5,5 y 5,4 por 100 del PIB de los respectivos países. Tasas que difieren del 3,7 por 100 registrado en España en aquel año y, sobre todo, del 3,2 por 100 a que se llega en 1984.

En gastos sanitarios la situación es muy parecida. En 1979 se alcanzó la cota más alta de gastos de salud, situándose en el 3,36 por 100 del PIB, para descender hasta 2,98 por 100

en 1984. La participación de la sanidad en el gasto público total ha descendido desde el 11,8 por 100 en 1978 al 8,2 por 100 en 1984. Frente al 3,2 por 100 del PIB que suponían los gastos públicos sanitarios españoles en 1980, Alemania (6,5 por 100), Francia (6 por 100), Italia (5,9 por 100) y Reino Unido (4,7 por 100) superaban netamente la tasa española.

Es evidente que los llamados bienes públicos preferentes han registrado desaceleración a partir de 1980. La expansión de las

CUADRO N.º 9

## GASTOS DE ECONOMIA MIXTA

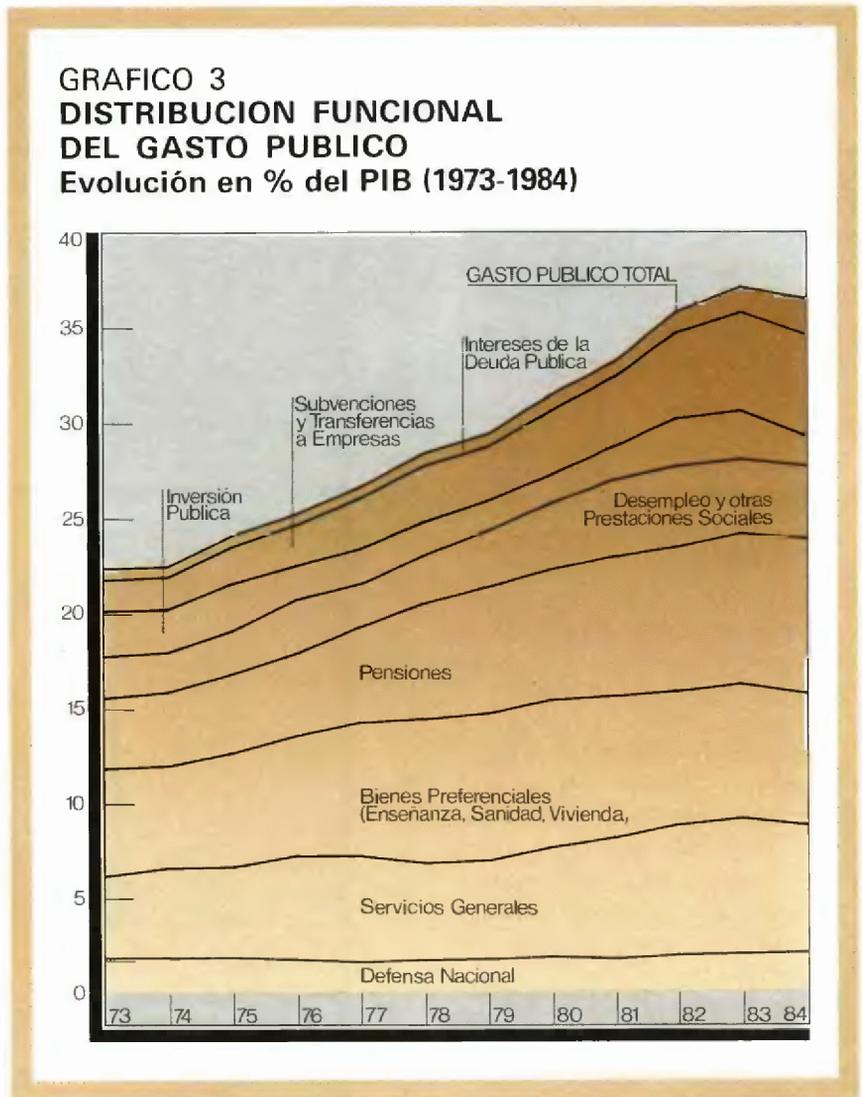
	EN % DEL PIB			EN % DEL GASTO PUBLICO		
	1973	1978	1984	1973	1978	1984
ECONOMIA MIXTA .....	4,61	5,21	8,74	20,5	18,3	23,9
• SERVICIOS ECONOMICOS .....	3,99	4,66	6,86	17,8	16,4	18,8
– Inversiones .....	2,19	1,57	1,62	9,8	5,5	4,4
– Subvenciones .....	0,94	1,90	2,78	4,2	6,7	7,6
– Transferencias .....	0,86	1,18	2,46	3,8	4,2	6,8
• INTERESES DEUDA PUBLICA ...	0,62	0,55	1,88	2,7	1,9	5,1

prestaciones sociales y los mayores gastos atribuidos a la economía mixta explican la menor incidencia de estos gastos en el conjunto de gastos públicos totales.

En los gastos de economía mixta, que en su conjunto registraron un crecimiento en cuanto a su participación en el PIB, con ganancia de 4,13 puntos porcentuales del PIB (el 29 por 100 del incremento incorporado por el gasto público total), se observa un comportamiento distinto por lo que se refiere a los gastos de inversión directa en capital fijo y a los gastos de subvenciones y transferencias a las empresas.

Las inversiones públicas en capital fijo, registraron un descenso relativo en términos del PIB de 0,57 puntos porcentuales, llegando a representar en 1984 sólo el 4,4 por 100 del gasto público total, frente al 9,8 por 100 computado en 1973. La caída de la inversión pública directa en los años de crisis ha sido constante, corregida en 1982 y 1983 para caer nuevamente en 1984.

Por el contrario, los gastos de subvenciones a empresas y los de transferencia, se multiplican sensiblemente, con un incremento de 3,44 puntos porcentuales del PIB, equivalentes al 24 por 100 del crecimiento registrado por el gasto público. Dichos gastos, que en conjunto sumaban el 8 por 100 del gasto público en 1973, se alcanzan hasta el 14,4 por 100 en 1984. La aportación pública a las empresas deficitarias y en crisis fue notable. Bajo la apariencia de transferencias de capital para sanear los sectores y empresas en crisis, se han financiado los déficit de explota-



ción, muchas veces para el pago de salarios.

Los pagos en concepto de intereses de la deuda pública estuvieron estabilizados, en términos del PIB, hasta 1981, en cuyo año los intereses satisfechos por la deuda pública supusieron el 0,74 por 100 del PIB, frente al 0,62 por 100 de 1973. Es evidente que la acumulación de déficit a lo largo de dichos años debería haber supuesto intereses más elevados. Pero la financiación de buena parte del gasto inherente a los intereses de la

deuda pública viva (pasivos vivos) (3.093.300 millones de pesetas en 1981), corrió a cargo del Banco de España, por lo que no aflora a la partida de gastos públicos de aquellos años. La modificación del sistema de financiación del déficit público ya se refleja en los intereses satisfechos en 1984 (486.600 millones de pesetas), si bien todavía representan un porcentaje algo bajo respecto al volumen de deuda pública viva del año 1983 (6.275.600 millones de pesetas) equivalente a un tipo de interés medio del 7,8 por 100. La expan-

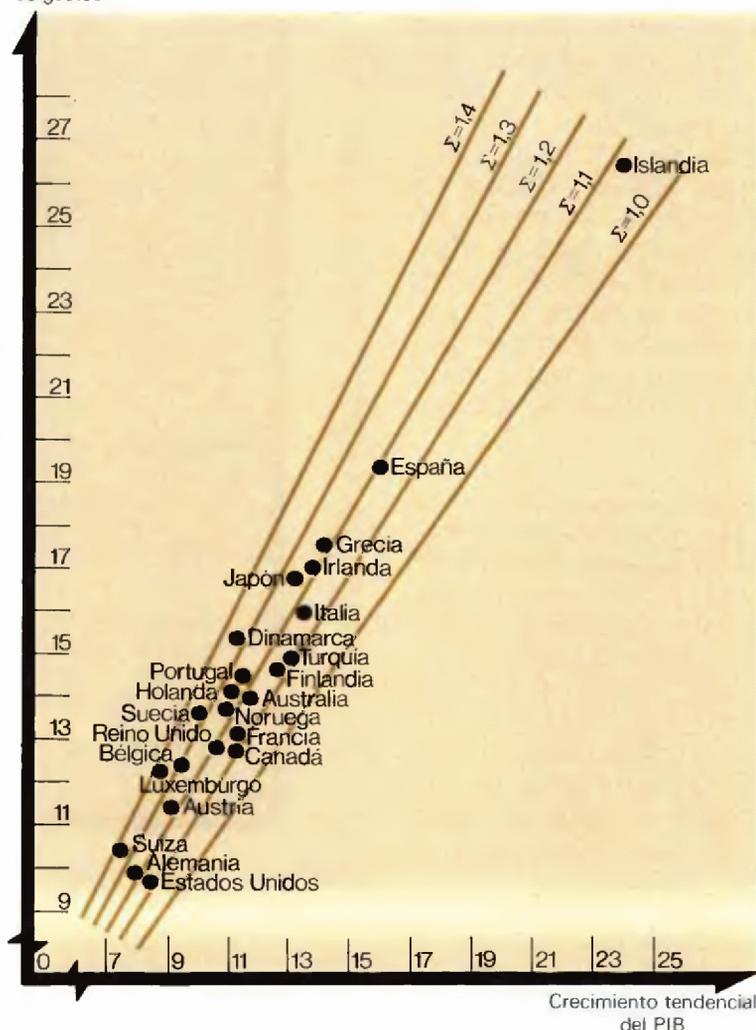
sión del gasto público, en el concepto de interés de la deuda pública, va a adquirir importancia muy acusada como consecuencia de la mayor acumulación de deuda pública viva, en la medida de que el déficit público no sea reducido. En un período de dos a cuatro años, los gastos por intereses de la deuda pública española pueden repetir el déficit público computado en 1984.

La evolución del gasto público a precios constantes registra una tasa de crecimiento anual acumulativa para los años 1973 a 1984 del 6,4 por 100, mientras que el PIB creció solamente el 2,1 por 100. Estos datos sugieren que prácticamente todo el crecimiento del PIB en los años de crisis ha resultado absorbido por la mayor expansión del gasto público. Concretamente, el crecimiento del PIB, en pesetas constantes de 1973, en el período 1973-1984 fue de 1.038,9 miles de millones de pesetas, mientras que el gasto público aumentó en igual período en 924,2 miles de millones de pesetas constantes de 1973. Es decir, el gasto público absorbió el 88 por 100 del crecimiento del PIB en los once años contemplados.

Los datos analizados prueban la responsabilidad del gasto público en la prolongación de la crisis. Al absorber los escasos recursos derivados del modesto crecimiento económico, impide el aumento de la inversión productiva. La asignación realizada de los recursos escasos de que dispone la economía española no favoreció, por tanto, la salida de la crisis económica española.

#### GRAFICO 4 ELASTICIDAD DE LOS GASTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

Crecimiento tendencial de gastos



El gráfico presenta la elasticidad del gasto público de cada país respecto al crecimiento tendencial del PIB, ambos en términos nominales, y referidos al período 1960-1982.

Una elasticidad superior a uno significa que el gasto público ha tendido a crecer por encima del aumento del PIB, fenómeno que ciertamente se refleja en todos los países de la OCDE, para el período 1960-1982. Los países que aparecen como más propensos a la expansión del gasto público, respecto al crecimiento del PIB son Dinamarca, Luxemburgo, Suecia y Suiza, mientras que Francia, Islandia, Turquía

y Estados Unidos son los que muestran posición más baja. España se sitúa en lugar intermedio, en cuanto a elasticidad del gasto ( $\Sigma = 1,2$ ), si bien el gráfico deja claramente expreso cómo España fue el país con mayor crecimiento tendencial del gasto público y del PIB, en términos monetarios, sinónimo del país que conjugó mayores tasas de crecimiento real y de precios, que se trasladó, simultáneamente al crecimiento monetario del PIB y del gasto público.

Fuente: «Le Role du Secteur Public», OCDE, «Comptes Nationaux Annuels».

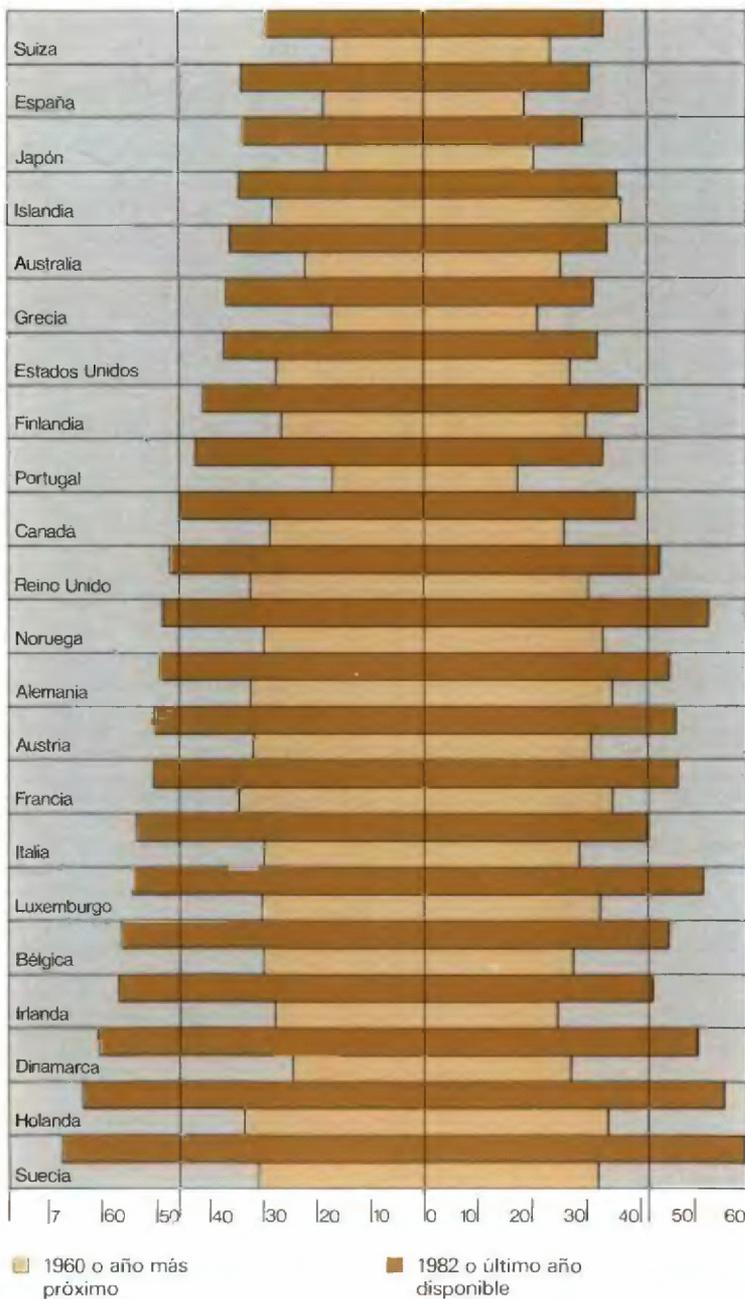
## GRAFICO 5 RELACION ENTRE LOS GASTOS Y LOS INGRESOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS Y EL PIB

RELACION ENTRE GASTOS Y PIB

Media del último  
año disponible: 47,0

RELACION ENTRE INGRESOS Y PIB

Media del último  
año disponible: 41,9



El gráfico representa, para los años 1960 y 1982, el porcentaje de gastos públicos (a la izquierda de 0) y de los ingresos públicos (a la derecha de 0), respecto al PIB de cada año y país.

Se observa cómo en 1982 los países cuyo gasto público absorbía mayor porcentaje del PIB eran Suecia, Holanda y Dinamarca, mientras que el ingreso público también era mayor en estos países; pero también en Noruega y Luxemburgo. Muestra el gráfico cómo no siempre un alto porcentaje de gasto público es coincidente con una tasa de déficit público más alta. Las más altas tasas de déficit público en 1982 se situaban en Irlanda e Italia (13,7 y 11,9 por 100), mientras que el gasto público era equivalente al 57,1 y 53,7 por 100 del PIB, tasas altas, pero superadas por países como Suecia, Noruega y Dinamarca. España se sitúa en el penúltimo lugar según su cuota de gasto público respecto al PIB, con el 34,1 por 100, sólo por debajo de Suiza. Sin embargo, el déficit público español superaba a un conjunto de siete países en el ranking que contempla el gráfico comentado.

Fuente: «Le Rôle du Secteur Public», OCDE.

CUADRO N.º 10

**CONTRIBUCION DEL SECTOR PUBLICO A LA RENTA FAMILIAR**  
(En porcentaje de la renta bruta familiar)

	A. PAGOS DEL SECTOR PUBLICO A LAS FAMILIAS						B. TRANSFERENCIAS DEL SECTOR PUBLICO A LAS FAMILIAS					
	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1960	1965	1970	1975	1980	1981
Australia .....	*	11,6	11,9	15,8	16,2	*	7,2	7,4	6,9	10,5	10,8	10,9
Austria .....	*	23,7	26,2	27,7	28,3	28,9	*	12,6	13,8	14,2	14,8	15,1
Bélgica .....	20,1	22,2	24,6	29,4	31,9	33,1	9,9	11,6	13,4	16,5	18,0	18,9
Canadá .....	21,8	22,5	27,5	30,2	30,5	30,2	10,6	8,5	10,7	12,8	12,9	12,8
Finlandia .....	17,6	20,3	23,7	25,9	29,2	29,9	7,4	8,8	10,7	12,3	14,6	14,8
Francia .....	25,7	28,1	28,9	31,3	33,9	34,7	15,6	18,2	18,8	20,9	23,1	23,9
Alemania .....	21,2	22,6	23,5	29,8	28,8	*	13,6	14,0	14,0	18,1	17,3	*
Grecia .....	*	*	*	*	*	*	5,8	7,6	8,8	8,0	9,8	10,3
Italia .....	18,9	23,1	22,0	24,3	25,3	27,1	9,2	11,6	11,5	13,9	13,8	14,8
Japón .....	*	*	14,2	18,2	20,5	21,0	*	*	6,5	8,9	11,6	12,2
Holanda .....	*	*	30,5	36,7	39,1 (1)	*	*	*	18,3	23,5	25,8 (1)	*
Portugal .....	*	*	*	15,7	*	*	*	3,3	2,9	5,9	*	*
España .....	*	13,1	16,8	18,5	24,4	*	*	6,7	9,1	10,6	14,9	*
Suecia .....	*	24,1	29,7	35,5	41,9	42,3	9,8	10,8	12,9	16,6	19,6	20,2
Suiza .....	*	*	*	*	*	*	4,7	6,0	7,3	10,9	11,1	10,5
Reino Unido .....	18,7	19,8	21,5	25,3	26,8	29,1	8,5	9,0	10,3	11,3	13,7	15,4
Estados Unidos .....	18,0	18,9	22,7	26,1	24,3	24,1	6,4	6,5	8,6	12,2	11,9	12,0
Media .....	20,2	20,8	23,1	26,0	28,6	30,0	9,1	9,5	10,8	13,4	15,2	14,7
Coefficiente de variación .....	0,13	0,22	0,24	0,25	0,24	0,20	0,35	0,39	0,38	0,34	0,30	0,28

(1) 1979.

\* No disponible.

Fuente: OCDE: *Comptes nationaux annuels. Le role du secteur public*, OCDE.

A partir de la cuenta de afectación de las familias, de las respectivas Contabilidades Nacionales, *La Revista Económica de la OCDE*, en su número especial sobre los efectos económicos del sector público, ha construido el cuadro n.º 10, que expresa la importancia relativa de los pagos efectuados por el sector público sobre las economías familiares y los gastos de transferencia a dichas economías.

En el apartado A del cuadro figura la im-

portancia, en porcentaje de la renta bruta de las familias, de los pagos efectuados por las administraciones públicas, bien en concepto de salarios, subvenciones o transferencias. Destaca el enorme peso que tales pagos representan en Suecia y Holanda, dentro de los países analizados. Casi un tercio de los ingresos de las familias proceden de las administraciones públicas. Destaca la menor incidencia de Japón y Estados Unidos.

En concepto de transferencias, las econo-

mías familiares recibían en 1981 casi el 15 por 100 de sus ingresos brutos, frente al 9 por 100 en 1960. Destaca la mayor incidencia de Francia, así como Suecia y Holanda.

España figura en el cuadro con el 24,4 por 100 en 1980, como parte de los ingresos familiares procedente del sector público, y 14,9 por 100 en concepto de transferencias. Los datos de 1981 elevan hasta el 30 por 100 la parte de renta familiar disponible procedente de las administraciones públicas.

## MAYOR PARTICIPACION DEL GASTO Y EL EMPLEO PUBLICO

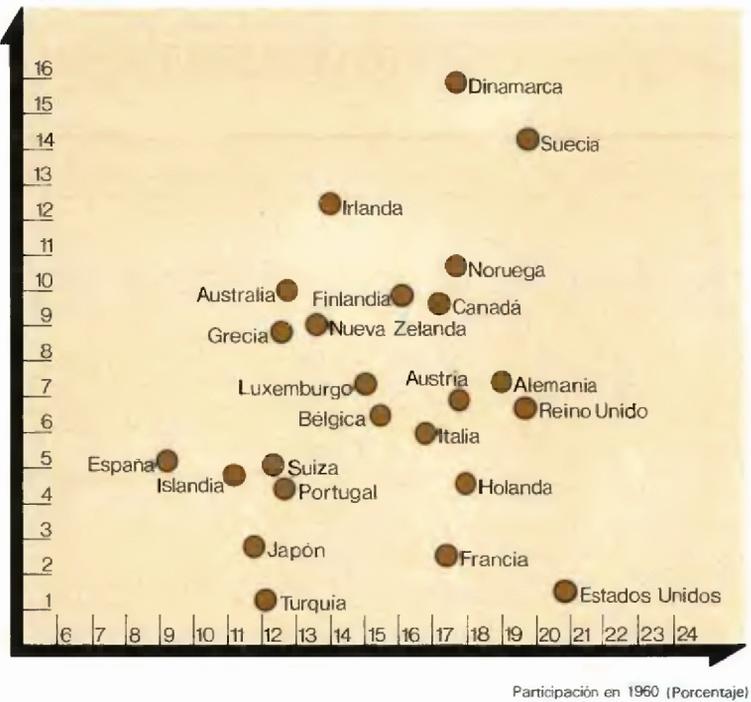
Uno de los cambios más significativos en los países de la OCDE, a partir de 1960, a sido el acrecentamiento de la participación del gasto corriente de las administraciones públicas en el consumo final.

Todos los países han visto crecer esta participación de forma más o menos intensa. El gráfico n.º 6, publicado por la *Revista Económica de la OCDE*, muestra cómo algunos países como Estados Unidos, Turquía, Japón y Francia han registrado incrementos inferiores al 5 por 100 del consumo final, mientras que otros, como Noruega, Irlanda, Grecia y Dinamarca, han superado el 10 por 100. El comportamiento ha sido irregular, ya que algunos países que se situaban en 1960 en las cotas más altas de consumo público, como Suecia, Dinamarca, Noruega y Canadá, han expandido aún más dicho gasto, mientras que otros, como Estados Unidos, Reino Unido y Alemania, lo han expandido menos intensamente. España era, entre todos los países contemplados, el de menor incidencia del gasto corriente de las administraciones públicas en el consumo final de 1960. Hasta 1981 ha incorporado unos cinco puntos, lo que le sitúa en posición intermedia en cuanto a ritmo de crecimiento del gasto público corriente.

Otro fenómeno observado por la OCDE, es la mayor importancia alcanzada por el empleo en las administraciones públicas. En el cuadro n.º 11, elaborado por la OCDE, se observa cómo de una media equivalente al 11 por 100 para el empleo en Administraciones Públicas en 1960, se ha pasado al 18,4 por 100 en 1982. Incremento de 7,4 puntos porcentuales que evidencia la mayor importancia relativa adquirida por el empleo de las administraciones públicas, concordante con la expansión de su gasto corriente. Los más altos niveles de empleo público se registraban en 1982 en Suecia (31,8 por 100) y Dinamarca (31,1 por 100). Los más bajos en Japón y Portugal. España, con un porcentaje equivalente al 12,5 por 100 en 1982, ocupa una de las posiciones más bajas en el conjunto de países OCDE. La estimación de la OCDE la situaba en el 6,6 por 100 en 1965.

## GRAFICO 6

Incremento entre 1960 y 1982 (Porcentaje)



Participación en 1960 (Porcentaje)

CUADRO N.º 11

### PARTICIPACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN EL EMPLEO

	1960	1965	1970	1975	1980	1982
Australia (a)	(*)	22,3	22,9	25,5	25,4	25,4
Austria	10,5	11,6	13,7	16,4	18,2	19,2
Bélgica	12,2	13,2	13,9	15,8	18,7	19,5
Canadá	(*)	(*)	19,5	20,3	18,8	19,9
Dinamarca	(*)	(*)	16,8	23,6	28,5	31,1
Finlandia	7,8	9,3	11,8	14,7	18,2	19,5
Francia	(*)	(*)	13,4	14,9	15,5	16,1
Alemania	8,0	9,8	11,2	13,9	14,9	15,6
Grecia	(*)	3,8	4,2	4,7	(*)	(*)
Irlanda	(*)	(*)	11,2	13,3	14,4	(*)
Italia	8,7	10,5	11,8	14,0	15,0	15,3
Japón	(*)	(*)	5,8	6,5	6,6	6,6
Luxemburgo	(*)	(*)	9,4	9,7	10,8	(*)
Países Bajos	11,7	11,5	12,1	13,5	14,9	15,8
Nueva Zelanda	17,9	17,9	18,2	18,9	19,2	19,3
Noruega	(*)	13,9	16,4	19,3	21,9	22,9
Portugal	3,9	4,8	6,8	8,1	8,8	9,0 (b)
España	(*)	6,6	7,1	10,0	11,9	12,5
Suecia	12,8	15,3	20,6	25,5	30,8	31,8
Suiza	6,3	6,7	7,9	9,4	10,2	10,4
Reino Unido	16,4	15,7	18,0	21,0	21,3	22,4
Estados Unidos	15,7	16,7	18,1	18,0	16,7	16,7
Media	11,0	11,8	13,2	15,3	17,2	18,4
Coefficiente de variación	0,41	0,23	0,22	0,23	0,24	0,26

(a) Para Australia, los datos no cubren solamente las administraciones públicas.

(b) 1981.

(\*) No disponible.

Fuente: *Le rôle du secteur public*, OCDE.

## GASTO PUBLICO Y SECTOR PUBLICO

Dentro del sector público, han de comprenderse, junto a las actividades presupuestarias, las calificadas por la OCDE como «extrapresupuestarias». En el número monográfico de la *Revue Economique de l'OCDE*, «Le rôle du Secteur Public», que sirve de base a estas notas, se ordenan en cuatro grandes grupos: empresas públicas, gastos fiscales, préstamos y avales concedidos por los poderes públicos y la llamada regulación.

Respecto a la importancia de estas actividades, sólo se dispone de informaciones parciales que, además, ofrecen pocas posibilidades de establecer comparaciones en el tiempo y en el espacio.

Globalmente, parece que los factores que han provocado el avance del gasto público han jugado igualmente en favor de una expansión análoga de las actividades extrapresupuestarias. Si se detecta recientemente una cierta inquietud por esta expansión, sin duda es porque se teme que, habiendo escapado en el

pasado a un rígido control presupuestario, pueda tolerarse sin una vigilancia suficiente de sus repercusiones económicas. Unicamente, cuando un mayor número de países tome conciencia de estos problemas e integre las operaciones no presupuestarias en el proceso de decisión global de la asignación de recursos, será posible proceder a una evaluación más completa de su amplitud y de las incidencias de este importante elemento del sector público.

### 1. EMPRESAS PUBLICAS

Para responder a situaciones y/o necesidades particulares; los poderes públicos han creado o adquirido empresas cuyas actividades no se reflejan en la cuenta de operaciones de las administraciones públicas.

La separación entre empresas públicas y privadas no es fácil. Suelen to-

marse como criterios diferenciales la participación financiera pública y el grado de control, y, como ambos pueden ser muy variables, se llega a decir que unas empresas son «más públicas» que otras y que, incluso, algunas sólo nominalmente pueden calificarse de empresas públicas, porque presentan todos los rasgos esenciales de las privadas. Si el régimen de propiedad puede ser una fuente importante de desacuerdos a nivel político, su importancia económica depende de la influencia que ejerza sobre el comportamiento de las empresas. Manifiestamente, existe una gran diversidad de situaciones en lo que se refiere al control que ejercen los poderes públicos; incluso cuando las empresas públicas gozan, de entrada, de una independencia total, posteriormente pueden verse sometidas a control si las circunstancias económicas se modifican o si sus resultados son malos. Lo más frecuente es que el problema del control no esté suficientemente delimitado y

CUADRO N.º 1

### FORMACION BRUTA DE CAPITAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

PAISES	A. — EN PORCENTAJE DEL PIB					B. — EN PORCENTAJE DE LA FORMACION BRUTA TOTAL DE CAPITAL				
	1960	1965	Medias			1960	1965	Medias		
			1970-74	1975-79	1980-81			1970-74	1975-79	1980-81
Australia .....	4,7	5,5	4,7	4,5	4,3	16,5	19,4	18,4	18,7	16,9
Austria .....	—	—	5,0	5,3	—	—	—	16,4	19,7	—
Bélgica .....	—	—	2,7	3,3	—	—	—	11,7	15,4	—
Canadá .....	—	—	2,5	3,7	—	—	—	10,9	15,7	—
Finlandia .....	—	—	3,4 (a)	—	—	—	—	11,2 (a)	—	—
Francia .....	—	—	1,9	2,5	—	—	—	7,3	10,8	—
Alemania .....	—	—	3,5	2,7	—	—	—	13,7	12,6	—
Irlanda .....	—	—	2,7	3,6	—	—	—	—	—	—
Italia .....	—	—	3,9	3,3	—	—	—	16,9	15,5	—
Japón .....	—	4,5	3,7	3,8	3,3	—	14,1	9,9	11,9	10,3
Países Bajos .....	—	—	3,5	2,9	—	—	—	13,5	13,7	—
Noruega .....	—	—	4,5	6,5	—	—	—	14,5	19,8	—
Portugal .....	0,9	1,3	1,7 (a)	—	—	5,2	—	—	—	—
Suecia .....	—	4,0	4,1	3,5	—	—	14,7	17,6	16,6	—
Reino Unido .....	3,0	3,6	3,1	3,5	2,9	16,1	18,3	15,5	18,3	19,0
Estados Unidos .....	0,8	0,7	0,7	0,9	0,9	4,3	3,5	3,7	4,7	4,8

(a) 1970-75.

— No disponible.

Fuentes: *Pathirane et Blades* (1982. Cuadro n.º 1), y OCDE: *Cuentas Nacionales Anuales*.

CUADRO N.º 2

**PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL EMPLEO**

PAISES	1960	1965	MEDIAS	
			1970-74	1975-79
Austria .....	—	—	12,9	12,4
Bélgica .....	—	—	5,1	5,2
Canadá .....	—	4,3 (c)	4,4	4,5
Dinamarca .....	—	—	—	3,3
Francia (a) .....	5,1	5,0	4,5	4,4
Alemania .....	—	—	7,8	7,9
Irlanda .....	—	—	6,3 (d)	5,7
Italia .....	—	—	5,6	6,4
Luxemburgo .....	—	—	3,9	3,7
Nueva Zelanda .....	6,2	5,7	5,3	5,6
Noruega (b) .....	4,2 (e)	4,1	4,1	4,2 (f)
Suecia .....	—	—	7,1	8,0 (f)
Reino Unido .....	9,0 (g)	8,0	7,9	8,2
Estados Unidos .....	1,5	1,6	1,6	1,6

(a) Para Francia, los datos no se refieren más que a las ocho grandes empresas nacionales.

(b) Para Noruega, las cifras se refieren a hombres-año y no al número de asalariados.

(c) 1966.

(d) 1971-1972.

(e) 1972.

(f) 1975-1977.

(g) 1961.

— No disponible.

Fuente: Cuadro n.º 4.

que los poderes públicos deban encontrar un delicado equilibrio entre un control excesivo, que sería contrario a su vocación de autonomía, y la ausencia de control, que sería la negación del compromiso y de la responsabilidad de los poderes públicos respecto de la empresa.

Es difícil medir el lugar que ocupa el sector público en el aprovisionamiento de bienes y servicios comercializados y comparar los papeles respectivos de los sectores público y privado de uno a otro país. Y ello tanto más cuanto que son pocos los países que distinguen las empresas públicas en las publicaciones que consagran a las cuentas nacionales. La apreciación de su importancia se complica más todavía por el hecho de que cada país utiliza aparentemente criterios de clasificación muy diferentes. Si unos consideran como públicas sólo a las grandes empresas estatizadas, otros aplican definiciones bastante amplias que engloban incluso a sociedades en las que la participación pública no alcanza el 50 por 100. Algunos países, como España, Portugal y Austria, parecen haber calificado como públicas a todas las empresas que pertenezcan en un 50 por 100 o más a las administraciones públicas. Otros, como Francia, Italia o el Reino Unido, parecen recurrir a una defini-

ción más rigurosa, fundándose en la propiedad, completada con otros criterios, tales como el grado de control ejercido por las administraciones públicas, la situación de monopolio de la que se be-

neficia la empresa o la forma en que ha entrado en el campo público.

Aunque se carece de datos sobre el valor de la producción de las empresas públicas o su contribución al PIB, existen informaciones sobre sus inversiones brutas durante los años 70, en cierto número de países y, en algunos de entre éstos, para un período un poco más largo. Las cifras que figuran en el cuadro n.º 1 muestran que la importancia de estas inversiones, tanto en relación con el PIB como en relación con la inversión total, varía considerablemente, no sólo de un país a otro, sino también en el tiempo.

Si no es prácticamente posible enunciar proposiciones generales en lo relativo a la evolución de las inversiones de las empresas públicas, puede afirmarse que, desde 1970, ha crecido su importancia, más especialmente en Canadá, Noruega y el Reino Unido, en tanto que ha retrocedido ligeramente en Alemania y Suecia y, más recientemente, en Australia y Japón. En los países en que se dispone de datos más recientes, la participación en el PIB de las inversiones de las empresas se ha reducido, lo que se explica por los mismos factores que el retroceso general de las inversiones registrado en la mayor parte de los países.

En el cuadro n.º 2 se recoge, en algunos países, la participación de las empresas públicas en el empleo total. En el transcurso de los últimos años el país en que esta participación era más alta era Austria (12,5 por 100), seguido de Alemania, Suecia y el Reino Unido, con un 8 por 100 aproximadamente. El últi-

CUADRO N.º 3

**NECESIDAD NETA DE FINANCIACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN PORCENTAJE DEL AHORRO BRUTO NACIONAL**

PAISES	1960	1965	1970	1975	1981
Australia .....	21,1	26,0	18,5	17,1	(*)
Canadá .....	—	—	13,9	33,7	22,3 (b)
Francia (a) .....	—	—	2,4	10,8	11,8 (b)
Japón .....	—	—	8,2	20,2	15,1 (b)
Países Bajos .....	—	—	12,2	2,5	2,9 (c)
Portugal .....	—	—	1,3	-0,7	(*)
Reino Unido .....	17,9	2,6	8,7	48,5	13,1
Estados Unidos .....	8,0	4,0	6,0	14,4	11,0

(a) Las grandes empresas nacionales solamente.

(b) 1979.

(c) 1978.

(\*) No disponible.

Fuentes: Pathirane et Blades (1982). Cuadro n.º 6. Completado por OCDE: Cuentas Nacionales Anuales.

mo puesto lo ocupan los Estados Unidos, en los que el personal de las empresas públicas representa en torno al 1,5 por 100 del empleo total. En la mayor parte de los países del cuadro número 1 esta proporción se sitúa entre el 3 y el 6 por 100 y apenas experimenta variaciones en el tiempo, sin que aparezcan, por otra parte, tendencias negativas. Únicamente Italia y Suecia han registrado durante los años 70 un aumento de alguna importancia, en tanto que en Irlanda se detecta una ligera disminución.

En lo que se refiere al endeudamiento de las empresas públicas, sólo se dispone de información respecto a un pequeño número de países. Como muestra el cuadro n.º 3, estas empresas han sido sistemáticamente prestatarios netos en el curso de los últimos veinte años. Así, incluso en los países en que, hasta mediados de los 70, las administraciones públicas mostraban capacidad de financiación, ésta aparecía más que compensada por los empréstitos netos de las empresas públicas, de suerte que, en su conjunto, el sector público era deficitario.

La tasa de absorción del ahorro nacional bruto por las empresas públicas varía considerablemente según los países, entre el 3 por 100 en los Países Bajos y el 22 por 100 en Canadá. La evolución generalmente registrada a partir de 1975 se explica por los esfuerzos realizados para disminuir la apelación al mercado de capitales y detener el aumento del endeudamiento mediante la restricción de los gastos de inversión. Sin ninguna duda, estos esfuerzos reflejan igualmente las inquietudes que inspiran las necesidades de financiación del sector público en su conjunto, como consecuencia de la aparición del déficit presupuestario en la mayor parte de los países durante la segunda mitad de los 70.

## 2. GASTOS FISCALES

Aunque el concepto de «gasto fiscal» se acuñó en los años 60, únicamente a partir de fechas relativamente recientes se ha reconocido su importancia para analizar el papel del sector público y de la acción del Estado. Estos gastos pueden revestir diversas formas, tales como exenciones fiscales, deducciones de la base imponible, créditos de impuesto o bonificaciones fiscales destinadas a actividades o a categorías particulares de contribuyentes. Su efecto consiste en atenuar o retrasar la carga fiscal, traduciendo esta última posibilidad en un préstamo sin interés otorgado por las administraciones públicas por la duración del aplazamiento. Estos métodos tienen

CUADRO N.º 4

**GASTOS FISCALES EN ALGUNOS PAISES**

PAISES	Años	Gastos fiscales en % del PIB	PARTE DEDICADA A:	
			Sector servicios	Sector empresas
Bélgica	1970	3,2	(*)	(*)
Japón	1975	0,5	3/5	2/5
Países Bajos	1975	13,3	2/3	1/3
España (a)	1971	7,4	(*)	(*)
Reino Unido	1974/75	9,8	1/3	2/3

(a) Con exclusión de los gastos fiscales relativos al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.  
(\*) No disponible.  
Fuente: International Fiscal Association (1976).

en común reducir la carga del contribuyente y, en consecuencia, los ingresos públicos.

La medición de los gastos fiscales da lugar a dos dificultades fundamentales. En primer lugar, hay que llegar a un acuerdo respecto a lo que constituye la estructura normal de la fiscalidad, puesto que los gastos fiscales se definen en general como una desviación en relación con la estructura considerada como norma o base de referencia.

En segundo lugar, los gastos fiscales son difíciles de cifrar, incluso una vez definida la estructura normal de la fiscalidad. Puede basarse ya en la renuncia de ingresos, ya en el eventual suplemento de ingresos, ya en el gasto equivalente. La primera de estas medidas se apoya en la reducción que sufren los ingresos fiscales como consecuencia de una disposición determinada. Esencialmente es una medición *ex post*, considerando como dato el comportamiento existente. El método del suplemento de ingresos se esfuerza en estimar los ingresos adicionales que resultarían si se derogara la disposición de referencia. Tiene en cuenta, en principio, la reacción de los agentes económicos, así como los efectos de retroacción que comporta dicha disposición, aunque en la práctica este fin sea muy difícil de alcanzar. El método del gasto equivalente mide el coste bruto del impuesto, de los gastos que habría que comprometer para alcanzar la ventaja monetaria, neta de impuesto, que confiere la disposición examinada. Todos estos métodos —un poco menos en el caso del tercero— dan lugar a nuevas dificultades, pues no podrán sumarse de forma significativa las estimaciones correspondientes a los diversos gastos fiscales. Así, la supresión de una reducción determinada en base puede hacer pasar a sus beneficiarios

a un tramo de la tarifa más alto y, en consecuencia, incrementar el coste de otras reducciones.

A pesar de estas dificultades, un número cada vez mayor de países ha comenzado a elaborar «presupuestos de gastos fiscales». Conviene acoger con prudencia las informaciones de que se dispone en materia de gastos fiscales, pues no son directamente comparables entre países, e, incluso, en ciertos casos, de un año al otro para un mismo país. Sin embargo, los observadores tienden a considerar que estos gastos han ganado en importancia en el curso de los últimos años, en parte como respuesta a los límites impuestos al incremento de los gastos directos.

Las cifras del cuadro n.º 4 muestran que el nivel de gastos fiscales varía de uno a otro país. A pesar de las evidentes diferencias derivadas de las definiciones utilizadas y de los periodos tenidos en cuenta, los gastos fiscales parecen ser particularmente altos en los Países Bajos y en el Reino Unido y especialmente débiles en Japón.

## 3. PRESTAMOS Y AVALES CONCEDIDOS POR LOS PODERES PUBLICOS

Los préstamos y las garantías a préstamos constituyen otro aspecto mal definido de la intervención económica del sector público que, sin embargo, llama la atención desde hace tiempo por su importancia en el cuadro presupuestario global y sus repercusiones sobre la economía. En la medida en que los procesos presupuestarios se han ido poniendo a punto para rendir cuenta de los gastos públicos y permitir el control,

no es extraño que los préstamos y avales otorgados por el poder público se contabilicen frecuentemente fuera del presupuesto. Desde un punto de vista puramente contable no se podría considerar un préstamo como un gasto, puesto que los poderes públicos lo que hacen es cambiar un activo financiero (dinero) por otro (la promesa de un reembolso ulterior). Igualmente, se excluyen del presupuesto los avales, que representan un eventual compromiso que sólo dará lugar a una salida de fondos en caso de falencia del prestatario. Si ésta se produce, la cuantía aparecerá como gasto público. Sin embargo, estas operaciones de préstamos y de garantías pueden tener repercusiones importantes sobre la asignación de recursos y el mercado financiero, tanto directa como indirectamente, a causa de la deuda pública suplementaria que pueden suponer los préstamos concedidos. Dadas estas repercusiones, es evidentemente importante tener en cuenta los programas de préstamos públicos. La dificultad consiste en determinar la mejor manera de proceder.

En cuanto los préstamos públicos inciden de forma diferente, se ha considerado que sería preferible distinguir esta actividad de otras que figuran en el presupuesto. A este respecto, la apreciación depende del crédito de los beneficiarios de los préstamos, de suerte que es necesaria una considerable información para cifrar el papel económico que desempeñan estas operaciones. Además, aparecen otras dificultades cuando se trata de decidir si la actividad de los establecimientos de crédito que funcionan bajo el patronato de los poderes públicos, pero escapan en gran parte a su control, debe ser considerada legítimamente como incluida en el sector público o en el sector privado. Por fin, quizá fuera preferible para analizar la evolución de los programas públicos de crédito apreciarla en relación con la oferta crediticia total mejor que en relación con el PIB.

Estas observaciones permiten comprender fácilmente la ausencia actual de estimaciones que sean *grosso modo* comparables de un país a otro. La principal conclusión que puede obtenerse de los datos disponibles es que existen fuertes diferencias en los países de la OCDE, tanto en cuanto al nivel como en cuanto a las variaciones de las actividades crediticias de sus administraciones públicas.

En los Estados Unidos, las informaciones disponibles indican que las actividades crediticias de las autoridades federales han conocido últimamente una expansión que las ha elevado desde un 14 por 100 del total de fondos suministrados por el mercado de crédito —pro-

CUADRO N.º 5

**PARTE DEL PNB PROCEDENTE DE SECTORES ECONOMICOS INTERVENIDOS**

	PORCENTAJE DEL PNB SOMETIDO A REGULACION	
	1955	1975
Tipo de regulación:		
— Control de precios .....	5,5	8,8
— Regulación del mercado financiero .....	2,7	3,0
— Regulación de la sanidad y de la seguridad ...	—	11,9
<b>TOTAL .....</b>	<b>8,2</b>	<b>23,7</b>

Fuente: MacAvoy (1979), cuadro n.º 1.3, p. 25.

porción que se observa a todo lo largo de los años 70 — al 24 por 100 en 1981.

En el Japón, los préstamos concedidos por el gobierno se realizan en el marco del Programa Público de Inversiones y Préstamos, instrumento clave de la política gubernamental. Las principales fuentes de las que el gobierno, directa o indirectamente, obtiene los fondos para este programa son el ahorro postal, los fondos postales de seguros de vida, las cajas de jubilación nacionales y salariales, el fondo especial de inversión industrial y los títulos y deudas garantizados por el gobierno. En el marco del PPIP, los préstamos se otorgan a las administraciones y a las colectividades públicas y locales. El fin del programa es ayudar a la política de equipamiento público, especialmente en el ámbito de la vivienda, autopistas, ferrocarriles y pequeñas y medianas empresas. El PPIP implica un montante considerable de fondos —entre el 40 y el 50 por 100 de los gastos presupuestarios del gobierno— y a veces se considera como un «segundo presupuesto».

En los demás países, el incremento de los préstamos públicos ha sido muy variable en el curso de los últimos años. Ha suscitado inquietudes en Finlandia y en Suecia, pero no así en Dinamarca, Países Bajos y Suiza. En general, son numerosos los países en los que los avales concedidos por los poderes públicos se han incrementado más rápidamente que sus préstamos directos, aunque no se dispone de informaciones fiables. Entre los países en los que la rapidez de esta expansión suscita inquietudes pueden citarse Canadá, Irlanda, Noruega y los Países Bajos.

Los elementos de que se dispone no permiten saber en qué medida el desarrollo de las operaciones de crédito ha

sido incentivado por el deseo de escapar al control presupuestario.

#### 4. INTERVENCIONISMO (REGULACION)

Sin duda alguna, es la actividad extrapresupuestaria más difícil de cuantificar y de comparar. Ha suscitado una especial preocupación en los Estados Unidos, pues numerosas ramas de la actividad del sector privado (ferrocarriles, telecomunicaciones y servicios públicos de distribución, por ejemplo) están sometidos a estas regulaciones o al estatuto de empresa pública.

En todo caso, es difícil determinar el sentido de la tendencia actual. De una parte, las limitaciones al libre juego de los mecanismos del mercado han sido atacadas a través del GATT, la liberalización de los cambios, la supresión de medidas de control de cambios y la puesta en vigor del Código de liberación de movimientos de capitales de la OCDE, aparte de las medidas adoptadas por algunos países para liberalizar sus mercados financieros, en general, y los tipos de interés en particular. Por otra, en ciertos sectores se observa un reforzamiento claro del control de los poderes públicos sobre las actividades empresariales. La reorganización de la siderurgia muestra un buen ejemplo, en este sentido.

Para medir la amplitud de la actividad reglamentaria se ha utilizado un método, consistente en estimar la parte de la actividad económica total imputable a las ramas que se encuentran sometidas a control de precios y de producción. Así, para Estados Unidos se ha elaborado el cuadro n.º 5.