

# LA EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO: UNA PERSPECTIVA INTERNACIONAL

Tras aludir a la importancia que en el momento actual tienen los estudios sobre la evolución y perspectivas del gasto público, habida cuenta de la influencia que su incremento, sostenimiento o reducción tienen sobre el mantenimiento de los actuales niveles de servicios públicos y protección social, pero también sobre el incremento de la presión fiscal y de la deuda pública y su servicio, **Jean-Claude Chouraqui** presenta en este artículo una visión global de la evolución del gasto público en los países de la OCDE, precisando su punto de vista sobre las razones de la tendencia ascendente de aquél en los últimos treinta años, y concluyendo con un análisis de las distintas políticas aplicadas por las autoridades para reducir el déficit presupuestario y controlar el gasto público (\*).

## I. INTRODUCCION

**E**L gasto público me parece un tema de estudio importante, en el contexto actual, por tres razones fundamentales:

- En primer lugar, muchos gobiernos han emprendido en los últimos años una reducción del peso del sector público en su economía, en busca de una mayor eficiencia y, a la vez, de una mejor asignación de los recursos. Ahora bien, esta orientación se ha traducido en ciertos países no sólo en una disminución de la presión fiscal, sino también en una reducción del gasto público, en un intento de sanear las finanzas estatales.

- La segunda razón se refiere a la protección social: en la actualidad muchos países se esfuerzan por controlar la progresión de sus gastos sociales, algunos de los cuales (sanidad y pensio-

nes) plantean delicados problemas de financiación. Surge entonces la pregunta de cómo encarar este tipo de evolución: ¿aumentando las cotizaciones de los beneficiarios, reduciendo las prestaciones, o ambas cosas a la vez? En otros términos, ¿puede mantenerse el grado de protección social otorgada por el Estado en los años de fuerte crecimiento?

- La tercera razón concierne al servicio de la deuda pública. El aumento progresivo de los empréstitos del Estado desde mediados de los años setenta se ha traducido en un considerable incremento del peso de la deuda que en la actualidad grava los Presupuestos. Frente a tipos de interés superiores a las tasas de crecimiento económico, la carga del servicio de la deuda pública amenaza con resultar insostenible a la larga, aspecto que se ha subrayado profusamente en otro número de esta Revista (1). Cabe

temer, pues, que lleguemos a un punto en el cual, para financiar el servicio de la deuda, haya que reducir más las otras categorías de gasto público, si no queremos incrementar el déficit presupuestario (a menos, por supuesto, de aumentar los impuestos o de recurrir a la monetización, lo cual no es, evidentemente, deseable).

Quisiera insistir aquí sobre este tipo de consideraciones, con ayuda de algunas ilustraciones estadísticas. Tras una visión de conjunto de la evolución global del gasto público en los países de la OCDE, me esforzaré por explicar brevemente las razones de su expansión. Después analizaré las políticas que las autoridades han puesto en práctica con objeto de reducir el déficit presupuestario y de controlar el gasto público.

## II. VISION DE CONJUNTO DE LA EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO

Si examinamos el cuadro n.º 1, comprobaremos que, desde 1970 a 1985, la parte del gasto público en el PNB pasó de un 30 por 100 a cerca de un 40 por 100 en el conjunto de los países de la OCDE. Obsérvese que el aumento registrado en dicho periodo no fue regular (2), lo cual no tiene nada de sorprendente, porque en los años que siguieron al primer choque petrolífero de finales de 1973 la mayor parte de los gobiernos habían adoptado medidas de relanzamiento que se materializaron en un sensible aumento del gasto público. En este momento, tal orientación reflejaba el deseo de las autoridades de aceptar momentáneamente el déficit exterior derivado del alza de los precios del petró-

CUADRO N.º 1

## ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO EN PORCENTAJE DEL PIB

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
<b>Conjunto de los países de la OCDE (a):</b>									
Inversiones públicas .....	2,4	2,5	2,5	2,4	2,4	2,5	2,3	2,3	2,3
Consumo público .....	16,8	16,9	16,8	16,4	17,2	18,1	17,6	17,4	17,2
Salarios .....	9,8	10,1	10,2	10,0	10,3	10,8	10,6	10,9	10,7
Transferencias .....	10,4	10,9	11,3	11,3	12,2	14,0	14,0	14,0	14,2
Seguridad Social .....	9,0	9,4	9,4	9,8	10,5	12,1	12,1	12,0	12,1
Subvenciones .....	1,0	1,0	1,0	1,0	1,2	1,3	1,2	1,3	1,3
Intereses pagados .....	1,5	1,4	1,4	1,5	1,6	1,7	1,9	2,0	2,1
Gastos totales .....	31,3	32,1	32,4	32,2	33,9	36,9	36,4	36,2	36,3
<b>Estados Unidos:</b>									
Consumo público .....	21,7	21,3	20,9	19,9	20,5	21,2	20,3	19,8	19,2
Salarios .....	11,4	11,4	11,4	11,0	10,9	11,0	10,5	10,6	10,2
Transferencias .....	8,0	8,6	8,8	8,8	9,4	11,0	10,7	10,3	9,9
Seguridad Social .....	7,7	8,4	8,5	8,6	9,4	10,9	10,6	10,2	9,7
Subvenciones .....	0,3	0,2	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Intereses pagados .....	1,2	1,1	1,0	1,1	1,1	1,1	1,3	1,2	1,2
Gastos totales .....	31,2	31,5	31,1	30,3	31,7	34,1	33,0	31,9	30,9
<b>Otros grandes países de la OCDE (a) (b):</b>									
Inversiones públicas .....	4,2	4,3	4,3	4,3	4,3	4,4	4,0	3,9	4,0
Consumo público .....	13,0	13,6	13,7	13,7	14,6	15,6	15,4	15,3	15,2
Salarios .....	8,6	9,1	9,4	9,4	10,1	10,8	10,7	10,6	10,5
Transferencias .....	11,9	12,1	12,7	12,8	13,9	15,8	15,9	16,2	16,7
Seguridad Social .....	9,8	10,0	10,4	10,4	11,2	12,9	13,1	13,4	13,8
Subvenciones .....	1,5	1,4	1,5	1,5	2,0	2,1	2,0	1,9	2,0
Intereses pagados .....	1,6	1,6	1,6	1,7	1,9	2,1	2,4	2,6	2,9
Gastos totales .....	30,8	32,0	32,9	33,0	35,2	38,6	38,3	38,5	39,4
<b>Pequeños países de la OCDE (a) (c):</b>									
Inversiones públicas .....	4,2	4,3	4,1	3,7	3,7	3,9	3,7	3,7	3,5
Consumo público .....	14,2	14,7	14,7	14,8	15,4	16,6	16,9	17,4	17,8
Salarios .....	8,6	9,0	9,1	9,1	9,5	10,1	10,5	12,7	13,0
Transferencias .....	13,0	13,8	14,3	14,5	15,3	16,9	17,7	18,3	19,4
Seguridad Social .....	10,2	10,8	11,2	11,3	11,9	13,1	13,7	13,4	14,3
Subvenciones .....	1,6	1,7	1,7	1,8	1,9	2,1	2,4	2,5	2,7
Intereses pagados .....	1,9	1,8	1,9	1,9	1,9	2,0	2,1	2,2	2,4
Gastos totales .....	33,4	34,7	35,2	35,3	36,6	39,7	40,6	42,0	43,3

(a) Media ponderada en función del PNB y de los tipos de cambio en 1982.

(b) Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, Canadá.

(c) Australia, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Grecia, Noruega, Países Bajos, Suecia.

leo y compensar su incidencia negativa sobre la actividad mediante la puesta en marcha de importantes déficit presupuestarios.

Otras dos fases de relanzamiento presupuestario, a comienzos de los años setenta y en 1978-1979 (enmarcada ésta en una acción concertada de los

grandes países de la OCDE) se tradujeron asimismo, aunque en menor medida, en un rápido aumento del gasto público.

Desde comienzos de los años ochenta, en cambio, la tendencia dominante se ha orientado hacia restricciones presupuestarias, pues las autoridades aspiraban esencialmente a una contracción

del gasto y a una progresiva reducción del déficit público. Cabe señalar, no obstante, dos excepciones fundamentales: los Estados Unidos, donde, en 1981, se decidió una reducción de los impuestos directos acompañada por un aumento de los gastos militares (medidas que se reflejaron en un perceptible aumento del déficit federal), y Francia,

CUADRO N.º 1 (continuación)

## ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO EN PORCENTAJE DEL PIB

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 (d)
<b>Conjunto de los países de la OCDE (a):</b>									
Inversiones públicas .....	2,2	2,2	2,2	2,1	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9
Consumo público .....	17,0	17,8	18,0	18,6	18,4	18,1	18,4	18,4	18,4
Salarios .....	10,7	11,0	11,1	11,4	11,3	11,0	11,0	11,0	11,0
Transferencias .....	14,5	14,9	15,5	16,3	16,5	16,0	15,9	15,9	15,8
Seguridad Social .....	12,5	12,8	13,3	14,1	14,2	13,7	13,8	13,8	13,7
Subvenciones .....	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3
Intereses pagados .....	2,2	2,4	2,9	3,2	3,4	3,7	3,9	3,8	3,8
Gastos totales .....	36,2	37,6	38,8	40,3	40,5	39,9	40,4	40,3	40,0
<b>Estados Unidos:</b>									
Consumo público .....	18,7	19,4	19,3	20,3	19,8	19,5	20,4	20,5	20,6
Salarios .....	10,4	10,6	10,4	10,9	10,8	10,4	10,4	10,5	10,5
Transferencias .....	10,8	11,9	12,1	13,0	13,2	12,2	12,2	12,2	12,1
Seguridad Social .....	10,7	11,7	11,9	12,8	12,8	11,9	12,0	12,0	11,8
Subvenciones .....	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3
Intereses pagados .....	1,1	1,3	1,6	1,8	1,9	2,2	2,4	2,3	2,3
Gastos totales .....	30,6	32,6	33,0	35,1	34,9	33,9	34,9	35,1	35,0
<b>Otros grandes países de la OCDE (a) (b):</b>									
Inversiones públicas .....	4,0	4,0	3,9	3,7	3,6	3,4	3,3	3,3	3,4
Consumo público .....	15,1	16,1	16,6	16,8	16,8	16,6	16,5	16,4	16,3
Salarios .....	10,3	10,9	11,2	11,3	11,2	11,1	10,9	10,9	10,8
Transferencias .....	16,7	16,4	17,2	17,9	18,2	18,1	18,0	17,9	17,8
Seguridad Social .....	13,7	13,4	14,2	14,9	15,1	14,9	14,9	15,0	15,0
Subvenciones .....	2,0	2,1	2,1	2,0	2,0	2,1	1,9	1,9	1,8
Intereses pagados .....	3,0	3,3	3,8	4,2	4,5	4,7	4,8	4,8	4,7
Gastos totales .....	39,4	40,4	42,0	43,1	43,4	43,2	43,0	42,7	42,4
<b>Pequeños países de la OCDE (a) (c):</b>									
Inversiones públicas .....	3,1	3,0	3,0	3,0	2,9	2,9	2,9	2,8	2,8
Consumo público .....	18,1	18,6	19,1	19,3	19,3	18,9	18,9	18,8	18,8
Salarios .....	13,6	13,2	13,5	13,6	13,5	13,1	13,0	12,9	12,8
Transferencias .....	19,1	19,4	20,4	21,0	21,6	21,2	21,2	21,2	21,1
Seguridad Social .....	14,0	14,2	15,0	15,3	15,7	15,4	15,4	15,3	15,4
Subvenciones .....	2,7	2,7	2,8	2,9	2,9	3,0	2,9	2,9	2,8
Intereses pagados .....	2,5	2,9	3,4	3,9	4,3	4,8	5,4	5,5	5,3
Gastos totales .....	43,0	44,1	46,3	47,6	48,5	48,0	48,8	48,6	48,1

(a) Media ponderada en función del PNB y de los tipos de cambio en 1982.

(b) Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, Canadá.

(c) Australia, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Grecia, Noruega, Países Bajos, Suecia.

(d) Estimaciones.

donde, en 1981-1982, se aplicó una política presupuestaria expansionista con objeto de sostener el crecimiento y el empleo. No obstante, la continua progresión del gasto público llegó a su fin en la mayoría de los países entre 1983 y 1986. La baja de los precios del petróleo no fue ajena a esta evolución, en la medida

en que permitió a los gobiernos reducir el importe de las ayudas a familias y empresas. Tal actitud atestigua la creciente voluntad de los gobiernos de sanear las finanzas públicas.

Como he subrayado en la introducción, entre las categorías de gasto público que han aumen-

tado mucho se cuentan los gastos de protección social (sanidad, educación, paro y pensiones), por una parte, y los gastos del servicio de la deuda, por otra. La evolución de estos gastos es objeto en la actualidad de numerosos análisis (3) sobre los cuales me gustaría hacer ahora algunas precisiones.

Cuando se trata de *gastos sociales*, conviene señalar que, en conjunto, su progresión fue especialmente rápida en los años cincuenta y sesenta, período de fuerte crecimiento económico (véase cuadro n.º 2). Ese aumento respondía entonces al deseo de los poderes públicos de extender la cobertura de los programas sociales a una fracción más grande de la población y, al mismo tiempo, de mejorar el nivel de las prestaciones. La situación empezó a cambiar en los años setenta, a causa de la desaceleración del crecimiento económico y del aumento del déficit público, factores que obligaron a los gobiernos a desacelerar el ritmo de extensión de los programas sociales. Esa desaceleración se acentuó incluso a partir de 1980, y la parte de los gastos sociales en el PIB sólo aumentó marginalmente (véase cuadro número 3).

Al mismo tiempo, hemos asistido a ciertas inflexiones en la estructura de los gastos sociales (véase cuadro n.º 4). Mientras que la disminución de los efectivos escolares contribuía a aminsonar el crecimiento de los gastos en educación, el ascenso del paro favorecía, por el contrario, el abultamiento de los programas de garantía salarial. El envejecimiento demográfico, con la baja de los índices de natalidad y con una mayor esperanza de vida, tiende a provocar asimismo un aumento de las prestaciones de jubilación y de los gastos sanitarios (véase cuadro n.º 5).

En lo que atañe al *servicio de la deuda pública*, la carga bruta constituida por los intereses pagados por las administraciones (Estado, entidades locales y seguridad social) se ha incrementado perceptiblemente a causa, por una parte, de la acumulación

CUADRO N.º 2

**GASTOS SOCIALES EN PORCENTAJE DEL PIB**

PAISES	1960	1975	1980	1985
Alemania .....	17,1	27,8	26,6	25,8
Australia .....	9,5	17,6	17,3	18,4
Austria .....	17,4	23,4	26,0	28,8
Bélgica .....	s.d.	28,7	33,9	35,8
Canadá .....	11,2	20,1	19,5	22,6
Dinamarca .....	9,0	27,1	35,1	33,9
España .....	s.d.	s.d.	15,6	15,2
Estados Unidos .....	9,9	18,7	18,0	18,2
Finlandia .....	14,9	21,9	22,9	22,8
Francia .....	14,4	26,3	30,9	34,2
Grecia .....	s.d.	10,0	12,6	19,5
Irlanda .....	11,3	22,0	23,8	25,6
Italia .....	13,7	20,6	23,7	26,7
Japón .....	7,6	13,7	16,1	16,2
Noruega .....	11,0	23,2	24,2	23,5
Nueva Zelanda .....	12,7	19,0	22,4	19,8
Países Bajos .....	12,8	29,3	31,8	30,7
Portugal .....	s.d.	s.d.	17,3	s.d.
Reino Unido .....	12,4	19,6	20,0	20,9
Suecia .....	15,6	27,4	33,2	32,0 (b)
Suiza .....	8,2	19,0	19,1	20,5 (b)
MEDIA (a) .....	12,3	21,9	23,3	24,6

(a) Medias no ponderadas, con exclusión de Portugal y España, así como de Bélgica y Grecia en 1960.  
 (b) Datos para 1984.  
 Fuente: OCDE.

de empréstitos públicos y, por otra, del alza de los tipos de interés, consecuencia de la aplicación de políticas monetarias restrictivas. Como muestra el cuadro número 6, en el conjunto de la OCDE los intereses pagados por las administraciones públicas en concepto de deuda representaban, en 1976, el 3,3 por 100 del total de los gastos de esas administraciones; el porcentaje, que pasó a 4,3 por 100 en 1980, alcanzó el 6,5 por 100 en 1987. El coste del servicio de la deuda pública se ha incrementado prácticamente en todos los países; en muchos de ellos, la relación de ese coste con el PIB se ha multiplicado por más de 2 desde 1970, superando el 7 por 100 en Italia y aproximadamente al 10 por 100 en Bélgica en 1987. Sin

tener en cuenta los intereses pagados por el servicio de la deuda, la situación financiera global del conjunto de las administraciones públicas hubiera estado más o menos equilibrada, por término medio, en los años ochenta. Esto subraya la importancia del problema de la carga de la deuda pública, en especial en los países donde los tipos de interés reales son aún fuertemente positivos.

### III. LAS RAZONES DEL AUMENTO DEL GASTO PÚBLICO

¿A qué se puede atribuir la tendencia ascendente que se viene observando en el gasto público desde hace unos treinta años?

Entre las explicaciones de tipo general, cabe distinguir, a grandes rasgos, las que insisten sobre la demanda y las que privilegian la incidencia de la oferta (4).

En lo que a las explicaciones basadas en la demanda respecta, la que se ha avanzado tradicionalmente es la «ley de Wagner», así llamada por el economista alemán que, en el siglo pasado, sostuvo que el desarrollo del sector público sería una consecuencia inevitable de la elevación del nivel de vida que acompaña a la industrialización de la economía. Son muchos los autores que han tratado de verificar esta tesis, esforzándose por demostrar que la elasticidad de la demanda de bienes públicos con relación a la renta era superior a la unidad. Pero todos los intentos de expli-

cación han tropezado con una dificultad fundamental: en materia de gasto público, la elección de los consumidores no se efectúa a través del mercado, sino por medio de los presupuestos públicos, y depende por tanto esencialmente del peso impositivo que esos mismos consumidores estén dispuestos a soportar; de ahí la importancia de los factores relacionados con los comportamientos electorales y con el proceso de adopción de decisiones públicas.

Dentro de este enfoque, dos autores (Peacock y Wiseman) se han dedicado a demostrar los límites que impone al crecimiento del gasto público lo que ellos llaman la «carga fiscal tolerable» (5). No entraré en los detalles de esa explicación, ni tampo en los ul-

teriores desarrollos (teoría de la elección pública) que ha tenido —aspectos ya ampliamente recordados en el artículo de V. Tanzi que se incluye en este mismo número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. Me bastará con subrayar que, siguiendo esas tesis centradas en la oferta, se ha sostenido que los contribuyentes tendían a sufrir una especie de «ilusión presupuestaria» (por analogía con la «ilusión monetaria» cara a los teóricos de la moneda). En el pasado reciente, los poderes públicos estuvieron en condiciones de financiar un creciente aumento del gasto público sin tener que elevar los impuestos. Este tipo de argumento perdió su importancia a partir de la introducción en muchos países de dispositivos de indiciación de los sistemas fiscales según la inflación. En nuestros días, la ilusión presupuestaria sería más bien resultado de la complejidad de los sistemas fiscales, que impide a los contribuyentes tener plena conciencia del coste del incremento del gasto público.

La ilusión presupuestaria puede provenir también de que, en la medida en que la progresión del gasto público está financiada por los empréstitos más que por un aumento de la presión fiscal, los contribuyentes pueden tener la impresión de disponer de más servicios públicos sin tener que soportar su coste. Este último tipo de interpretación hace abstracción, sin embargo, de la posibilidad que los agentes económicos tienen de anticipar los aumentos futuros de impuestos que necesitará, en un momento dado, el reembolso de los empréstitos públicos (para evitar que éste descansa enteramente sobre las generaciones futuras). Entramos aquí en un terreno muy controvertido después de los trabajos

CUADRO N.º 3

**CRECIMIENTO DE LOS GASTOS SOCIALES EN TERMINOS REALES**  
(Tasa media de variación en porcentaje)

PAISES	1960-75	1975-80	1980-85 (a)
Alemania .....	4,8	2,0	0,7
Australia .....	8,1	1,9	3,9
Austria .....	3,5	4,8	2,9
Bélgica .....	s.d.	5,0	2,2
Canadá .....	7,6	2,0	4,0
Dinamarca .....	8,8	8,4	1,8
España .....	s.d.	s.d.	1,1
Estados Unidos .....	6,5	2,0	2,7
Finlandia .....	5,6	4,1	1,4
Francia .....	7,3	5,5	3,2
Grecia .....	s.d.	7,6	8,2
Irlanda .....	7,2	5,1	3,5
Italia .....	5,5	3,9	2,8
Japón .....	8,5	8,2	3,2
Noruega .....	8,3	6,8	3,8
Nueva Zelanda .....	4,0	2,0	1,0
Países Bajos .....	6,4	4,0	2,2
Reino Unido .....	3,9	2,0	1,9
Suecia .....	5,9	3,3	0,1
Suiza .....	8,1	1,4	1,8
<b>MEDIA .....</b>	<b>6,5</b>	<b>4,2</b>	<b>2,6</b>

(a) En los casos de Suecia y Suiza, los datos se refieren a 1984.

Fuente: OCDE.

CUADRO N.º 4  
**GASTOS RELATIVOS  
 A LOS GRANDES PROGRAMAS SOCIALES EN 1985**  
 (En porcentaje del PIB)

PAISES	Educación	Sanidad	Pensiones	Paro
Alemania .....	4,4	6,4	11,8	1,5
Australia .....	5,7	4,9	4,9 (a)	1,3
Austria .....	4,4	5,3	14,5	0,8
Bélgica .....	7,3	5,5	s.d.	s.d.
Canadá .....	5,9	6,4	5,4	3,3
Dinamarca .....	7,2	5,2	8,5	3,2
España .....	2,2	4,3	8,6 (a)	2,1 (a)
Estados Unidos .....	5,3	4,4	7,2	0,4
Finlandia .....	6,2	5,6	7,1 (a)	0,5 (a)
Francia .....	6,1	6,8	12,7	2,8
Grecia .....	3,3	4,1	10,7	0,4
Irlanda .....	6,4	6,9	5,4	3,6
Italia .....	5,9	5,4	15,6	0,8
Japón .....	4,3	4,8	5,3	0,4
Noruega .....	5,6 (b)	6,2	8,0 (a)	0,7 (a)
Nueva Zelanda .....	4,1	4,4	8,1	0,6
Países Bajos .....	5,6	6,5	10,5	3,3
Portugal .....	4,4	4,0	7,2	0,3
Reino Unido .....	5,0	5,2	6,7	1,8
Suecia .....	5,9 (a)	8,5	11,2	0,7
Suiza .....	5,5 (a)	5,4	8,1 (a)	0,3
TOTAL .....	5,3	5,6	8,9	1,8

(a) 1984.

(b) 1980.

Fuente: OCDE.

de Barro sobre la «hipótesis de neutralidad de la deuda pública» (6), según la cual los individuos, preocupados por sus herederos, tenderían a ahorrar más en previsión de un aumento de la presión fiscal ligado a la acumulación de empréstitos públicos.

#### IV. POLITICAS APLICADAS PARA CONTROLAR EL CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO

Paso ahora a los remedios a los que han recurrido los gobiernos de muchos países para contener la expansión del gasto pú-

blico. Estos remedios se inscriben, por una parte, en el marco de las políticas que aspiran a reducir los déficit presupuestarios y, por otra, en una mejora de los procedimientos de planificación del gasto.

Las políticas seguidas por los países de la OCDE para *reducir los déficit presupuestarios* proceden, en su mayoría, de un mismo principio: disminuir el peso del sector público en la economía frenando el crecimiento de los gastos de las administraciones y favoreciendo un descenso de la presión fiscal. Difieren, sin embargo, las medidas adoptadas. Entre los principales países, cabe distinguir dos enfoques generales:

- los calificados de *procesos de consolidación presupuestaria*, que aspiran a sanear progresivamente las finanzas públicas mediante una reducción del gasto (como en Alemania y en el Reino Unido) y, si hace falta, una elevación de los impuestos (como en Japón);

- los llamados *de la oferta*, centrados en una reducción concomitante de la presión fiscal y del gasto público (es el ejemplo, sobre todo, de los Estados Unidos a comienzos de los años ochenta).

En el primer caso, la comprensión del gasto público se ha concebido de forma que reduzca ante todo la deuda pública y los tipos de interés, y a continuación los impuestos. Dicho de otro modo, la disminución de la presión fiscal se ha considerado como el desenlace del proceso de saneamiento de las finanzas públicas; por ello, se ha pensado en general que, para favorecer el crecimiento económico, era más importante reducir el déficit presupuestario que reducir los impuestos.

En el segundo caso, en cambio, se ha dado prioridad a la disminución de la presión fiscal con relación a la reducción del déficit presupuestario. En los Estados Unidos, por ejemplo, y a la espera de que el Congreso tomase medidas para reducir el gasto público, se había previsto que las desgravaciones fiscales tendrían como contrapartida un aumento del déficit presupuestario. Se pensaba que se corría el riesgo de aumentar las exacciones del Estado sobre el ahorro disponible y, por ello, los tipos de interés. Ahora bien, aun admitiendo que el déficit presupuestario pudiera excluir a los inversores privados del mercado financiero y tener

en el futuro desfavorables repercusiones sobre el crecimiento económico, los defensores de la teoría de la oferta argumentan que una financiación del déficit a través de la deuda no tiene más repercusiones sobre los tipos de interés que una financiación a través de los impuestos, y ello por dos razones (7):

- Los contribuyentes pueden ahorrar en previsión de los impuestos que deberán pagar en el futuro (hipótesis de Barro, que acabo de recordar); los tipos de interés no se verán afectados entonces, pues el aumento de los empréstitos públicos tiene como contrapartida un incremento proporcional del ahorro privado.

- Además, en la medida en que una presión fiscal menor beneficia principalmente a las empresas, éstas dispondrán de recursos suplementarios para financiar sus inversiones. Por consiguiente, disminuirá su demanda de créditos, lo cual compensará el aumento de las exacciones del

sector público sobre los mercados de capital.

Las autoridades de muchos países se han esforzado por reestructurar la fiscalidad y el gasto público en favor de las empresas. A este respecto, los argumentos de los partidarios de las *políticas centradas en la oferta* no se aplican sólo a los Estados Unidos. No goza de tanta aceptación, en cambio, el principio de una reducción de impuestos acompañada por un aumento del déficit presupuestario; en realidad, aunque este principio se base en la convicción de que las desgravaciones fiscales que acarrearán una redistribución de la renta en favor de las empresas pueden ser beneficiosas para las inversiones productivas, entraña también riesgos de alza de los tipos de interés que serían perjudiciales para el crecimiento económico.

En lo que respecta a las disposiciones que pretenden *programar mejor la evolución del gasto público*, éstas se derivan de dos estrategias principales (8): una

que consiste en fijar, desde que se empieza a elaborar el Presupuesto, un techo global para los gastos, en función del cual deben efectuarse los arbitrajes entre los distintos ministerios; y otra que tiende a cerciorarse de que la ejecución de los gastos durante el año no se salga de los límites fijados inicialmente.

Amén de contribuir a facilitar las discusiones presupuestarias, la fijación de un «paquete global» que marca un techo al volumen del gasto público presenta la ventaja de frenar las demandas de recursos provenientes de las diversas administraciones. Para ciertas categorías de gastos, como los gastos militares, cuya incidencia financiera cubre varios años, ese techo se inscribe en el marco de programas plurianuales que responden a objetivos concretos de los poderes públicos.

Para conseguir que esos límites máximos de gastos sean respetados durante la ejecución del Presupuesto, las autoridades de ciertos países prevén un fondo

CUADRO N.º 5

**CRECIMIENTO DE LOS GASTOS SOCIALES RELACIONADOS CON LAS PERSPECTIVAS DE EVOLUCION DEMOGRAFICA, 1980-2040 (1980 = 100)**

PAISES	Enseñanza	Prestaciones familiares	Sanidad	Pensiones	Gastos sociales totales
Alemania .....	53	60	90	126	97
Australia .....	128	126	240	288	207
Bélgica .....	71	74	99	134	102
Canadá .....	103	110	218	304	187
Dinamarca .....	58	61	95	124	88
Estados Unidos .....	102	114	178	215	165
Francia .....	80	83	119	172	128
Italia .....	62	64	108	134	107
Japón .....	79	77	146	229	140
Países Bajos .....	70	69	137	160	121
Reino Unido .....	85	86	121	130	110
Suecia .....	83	84	117	123	109

Fuente: *Le vieillissement démographique: conséquences pour la politique sociale*, OCDE, 1988.

CUADRO N.º 6  
CARGAS NETAS DE INTERESES DEL CONJUNTO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS  
(En porcentaje del gasto total)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 (a)
Estados Unidos .....	3,8	3,8	3,8	3,7	3,9	5,0	5,1	5,5	6,6	6,8	6,6	6,6
Japón .....	0,4	1,1	2,0	2,7	3,3	4,0	4,4	5,0	5,4	5,4	5,3	5,2
Alemania .....	3,2	3,2	2,9	2,7	2,7	3,2	4,0	4,8	4,9	4,9	5,0	4,8
Francia .....	1,4	1,5	1,8	2,1	2,1	2,8	2,6	3,4	3,8	3,8	3,9	3,8
Reino Unido .....	5,4	6,4	6,4	6,9	7,3	7,5	7,2	6,9	7,4	7,3	6,6	6,2
Italia .....	8,7	9,5	10,6	10,6	11,3	12,1	14,0	14,5	15,4	14,2	15,1	14,6
Canadá .....	3,6	3,6	4,2	4,6	4,9	5,9	6,5	6,5	8,0	9,2	9,1	8,8
<b>Total de los 7 grandes países (b)..</b>	<b>3,4</b>	<b>3,6</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>	<b>4,3</b>	<b>5,1</b>	<b>5,5</b>	<b>5,9</b>	<b>6,6</b>	<b>6,7</b>	<b>6,7</b>	<b>6,5</b>
Siete grandes países sin EE.UU. (b).	3,0	3,5	4,0	4,3	4,6	5,2	5,7	6,2	6,7	6,7	6,7	6,4
Australia .....	1,9	2,2	2,8	3,1	3,5	3,3	3,4	4,3	5,4	6,2	6,8	6,4
Austria .....	2,4	3,0	3,4	3,7	3,6	3,9	4,6	4,6	5,5	5,6	5,8	6,3
Bélgica .....	6,8	7,4	7,9	8,6	10,3	12,7	15,0	15,5	16,6	17,9	19,2	18,9
Dinamarca .....	-1,4	-1,2	-0,9	0,9	0,9	3,0	4,2	7,0	9,7	10,3	9,1	7,8
España .....	1,6	1,5	1,5	1,3	1,3	1,6	1,8	2,2	3,2	4,3	4,7	4,4
Finlandia .....	-0,2	0	0	0,3	0,5	0,5	0,9	1,6	1,9	2,1	1,8	1,6
Grecia .....	4,9	1,0	1,1	6,5	7,3	8,0	6,5	8,9	10,3	11,2	12,3	13,5
Noruega .....	0,4	0,7	0,4	1,1	1,3	0,7	0,1	0,5	-1,2	-1,7	0,7	0,1
Países Bajos .....	7,0	4,0	4,1	4,2	4,8	5,9	7,0	7,8	8,3	9,0	8,6	8,6
Suecia .....	-2,6	-2,2	-2,1	-1,9	-0,7	0,5	2,4	2,9	3,9	5,0	3,6	2,5
<b>Total de los pequeños países (b).</b>	<b>2,3</b>	<b>1,9</b>	<b>2,1</b>	<b>2,7</b>	<b>3,2</b>	<b>3,8</b>	<b>4,5</b>	<b>5,3</b>	<b>6,1</b>	<b>6,9</b>	<b>7,1</b>	<b>6,8</b>
TOTAL OCDE (b) .....	3,3	3,4	3,7	3,9	4,1	4,9	5,3	5,8	6,6	6,7	6,7	6,6
Total OCDE sin EE.UU. (b) .....	2,9	3,2	3,6	3,9	4,3	4,9	5,5	6,0	6,6	6,7	6,8	6,5

(a) Estimaciones.

(b) Ponderación en función del PNB y de los tipos de cambio en 1982.

Fuente: *Perspectivas económicas de la OCDE.*

de reserva que permita afrontar gastos imprevistos. Lo cierto es que los presupuestos no constituyen planes de gastos inmutables y que, respecto del momento en que han sido votados, pueden aparecer ciertas evoluciones económicas que exijan sobrepasar los gastos. En esas circunstancias, suelen presentar presupuestos suplementarios a lo largo del año para tener en cuenta esos gastos adicionales. A menos que éstos se puedan compensar mediante ahorros en otras partidas, resulta indispensable liberar nuevos recursos, bien sacándolos de un fondo de reserva (solución que acabo de recordar), bien elevando los impuestos directos o indirectos.

El problema no se plantea, por supuesto, si, paralelamente al aumento del gasto público, las autoridades se benefician de un incremento de los recursos fiscales, fruto de una progresión de la actividad y/o de un alza de los precios más rápida de lo previsto. De hecho, la experiencia sugiere que, ante unos ingresos fiscales acrecentados, la tentación de utilizar esos recursos imprevistos para financiar gastos nuevos es grande. Se trata de un sesgo que los poderes públicos de diversos países se esfuerzan en la actualidad por corregir.

## NOTAS

(\*) Texto de la ponencia presentada en el Seminario «El gasto público en España», organizado por la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, en la UIMP, Santander, en julio de 1988. Las opiniones expresadas en el presente texto son las del autor y no reflejan necesariamente la opinión de la OCDE ni las de los gobiernos de los países miembros de esta institución. El autor agradece a Nicola Sartor las sugerencias que le hizo durante la preparación de esta ponencia.

(1) *La nueva era de la Deuda Pública en España*, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 33, 1987.

(2) Se encontrará un análisis histórico de la evolución del gasto público en «Le rôle du secteur public», por F. Klau y P. Saunders, *Revue Economique de l'OCDE*, n.º 4, primavera de 1985.

(3) Véase al respecto *Dépenses sociales: problèmes de croissance et de maîtrise*, OCDE, marzo de 1985, y *Le vieillissement démographique: conséquences pour la politique sociale*, OCDE, febrero de 1988.

(4) Para más detalles, cfr. «Le rôle du secteur public», *op. cit.*, capítulo III:

(5) A. T. Peacock y J. A. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton University Press, 1961.

(6) Sobre este punto, véase G. Nicoletti, «Private consumption, Inflation and the Debt Neutrality Hypothesis: The case of eight OECD countries», *OECD Department of Economics and Statistics, Working Paper*, n.º 50, enero de 1988.

(7) Cfr. United States Treasury, *The Effects of deficits on the prices of financial assets: Theory and Evidence*, marzo de 1984. En ese estudio se encuentran muchas referencias sobre el posible nexo entre déficit presupuestarios y tipos de interés.

(8) Véase al respecto *La maîtrise et la gestion des dépenses publiques*, OCDE, 1987.