

Evolución del gasto público en España^(*)

A. RUA BENITO

Profesor Adjunto de la Universidad de Madrid

Vamos a analizar la evolución del gasto público en España, no sólo en sus cifras absolutas, sino también en sus aspectos económico y funcional. La evolución económica del gasto público nos facilitará el conocimiento de su influencia en el sistema económico nacional a través de la naturaleza del gasto; mientras que su evolución funcional nos permitirá deducir las grandes líneas de actuación y los cambios acaecidos en la prioridad de las actividades gubernamentales. La dificultad para ambos tipos de examen proviene de la falta de estadísticas homogéneas para una serie extensa de años, por lo que nos limitaremos, en cuanto al aspecto económico del gasto público, a los años para los cuales se dispone de "Cuentas de las Administraciones Públicas" —elaboradas hasta ahora por el Ministerio de Hacienda para los años 1962 a 1967—, y en el aspecto funcional el estudio abarcará la serie de años que va desde 1958 a 1967, si bien este último tipo de análisis tendrá las graves limitaciones de referirse sólo a los gastos de la Administración Central y tratarse de una clasificación rudimentaria, a mitad de camino entre la orgánica y la funcional.

(*) El presente trabajo realizado en enero de 1969 no puede abarcar las cifras correspondientes al gasto público de 1968, puesto que se basa en las Cuentas de las Administraciones Públicas. Las cuentas económicas de las Administraciones Públicas utilizan los datos correspondientes a obligaciones contraídas por los entes públicos en cada ejercicio económico. El presupuesto estatal correspondiente al ejercicio de 1968 no se cerrará definitivamente hasta el 1 de abril de 1969 en que termina el período de ampliación correspondiente al mismo. Por otra parte, en el momento actual, tampoco se conocen las cifras de los principales agregados económicos del año 1968, figurando todavía la contabilidad nacional de 1967 con cifras provisionales.

GASTO TOTAL

El gasto total de las administraciones públicas (Administración Central, Organismos Autónomos Administrativos, Corporaciones Locales y Seguridad Social) abarca los gastos por cuenta de renta (consumo público más transferencias) y los correspondientes a la cuenta de capital real (formación bruta de capital fijo más transferencias de capital).

El total del gasto público español creció casi una vez y media para estos seis años que estamos considerando, al pasar de 143 mil millones de pesetas en 1962 a 352 en 1967, lo que supone un aumento del 146 por 100. En porcentajes del P. N. B. las cifras fueron del 17,5 y 21,8 por 100 para los años extremos de 1962 y 1967 del período analizado. Sin embargo, en el crecimiento de la participación del gasto público en el P. N. B. hay que señalar el salto brusco de 1967, que de un 17,9 en el año 1966 aumentó a un 21,8 por 100 en el año siguiente, y cuyo hecho se debe a la contabilización entre las prestaciones sociales de 1967 del plus familiar (más del 2 por 100 del P. N. B. de dicho año), ya que en años anteriores tales prestaciones no formaban parte de la seguridad social obligatoria.

Con objeto de determinar si existe o no una correlación entre los incrementos anuales del gasto público y los relativos al P. N. B. se ha tomado la serie estadística más larga de gasto público, que nos proporciona la Contabilidad Nacional de España; si bien hemos de advertir que tales cifras son estimaciones hasta el año 1962, primero del que se dispone por ahora de Cuentas de las Administraciones Públicas.

Por otra parte, la misma falta de Cuentas de las Administraciones Públicas hasta el año 1962 nos obliga a prescindir de las transferencias de capital y a tratar las transferencias corrientes por su saldo neto. Esta serie más larga de gasto público va desde 1954 a 1966 y se compone de: gastos corrientes de las Administraciones Públicas (Cuenta 3) más la partida de formación bruta de capital fijo de las Administraciones Públicas del Cuadro IX de la Contabilidad Nacional.

Realizado un ajuste minimocuadrático de las variaciones anuales del P. N. B. y de las correspondientes al gasto público antes definido, se obtiene la siguiente ecuación para la recta de regresión:

$$y = 0,1626 \times$$

El coeficiente de determinación de cerca de 0,84 nos habla de una dependencia causal aceptable entre el P. N. B. (\times) y el gasto de las Admi-

nistraciones Públicas (y). El coeficiente de correlación de 0,916 implica una intensa correlación lineal entre ambas variables.

El ajuste de una función potencial para las mismas variaciones nos da la siguiente ecuación:

$$y = 2,0876. \times 0,77^x$$

El exponente 0,77 es la elasticidad del gasto público respecto al P. N. B.; o lo que es lo mismo, el porcentaje de variación del gasto público cuando el P. N. B. aumento en un 1 por 100. Sin embargo, el valor de 0,71 obtenido en este caso para el coeficiente de determinación es demasiado bajo para que el ajuste sea satisfactorio.

GASTOS ECONOMICOS

La rúbrica económica más importante del gasto público es la correspondiente a los sueldos y salarios del personal empleado por las administraciones públicas, que alcanza un 35 por 100 del total del gasto público y un 7,6 por 100 del P. N. B. para el año 1967. Al igual que antes hemos señalado, y con validez para todas las rúbricas del gasto público, hay que hacer la advertencia de que su participación relativa disminuye en 1967, al contabilizarse en dicha anualidad la protección familiar como una prestación social obligatoria. En el año 1967 las prestaciones sociales llegan a suponer un 19 por 100 del total gasto público, mientras que en años precedentes venían representando alrededor del 11 por 100 del total.

La política de remuneraciones públicas en España desborda ya el mero cuadro presupuestario y tiene una influencia decisiva para cualquier política de rentas que se intente seguir, no en vano para el año 1967 las remuneraciones pagadas por las administraciones públicas suponían un 15,2 por 100 del total de las rentas salariales. En el cuadro siguiente se puede ver la evolución de los sueldos y salarios pagados por las administraciones públicas en porcentajes de la masa salarial.

(En millones de ptas.)

	1962	1963	1964	1965	1966	1967
1. Rentas salariales ...	370.133,4	450.230,0	515.547,9	603.359,2	706.790,5	813.139,6
2. Remuneraciones públicas ...	49.476,0	59.518,5	67.176,4	78.246,4	97.189,6	123.450,7
3. Porcentajes 2/1 ...	13,4	13,2	13,0	13,0	13,7	15,2

La conducta, pues, que siga el Gobierno respecto a los sueldos y salarios de sus funcionarios tendrá, por tanto, una fuerte influencia sobre la evolución general de las rentas salariales y la estabilidad económica general. Aunque en algunos países las remuneraciones de los funcionarios públicos tienden a seguir las evoluciones salariales del sector privado, en nuestro país parece, según las cifras de la Oficina Técnica de Rentas en su informe sobre 1967, que en estos últimos años son precisamente las administraciones públicas las que marcan la pauta de un mayor salario medio anual por persona ocupada y un crecimiento anual más rápido, este último sólo superado en 1967 por el sector de la construcción.

SALARIO MEDIO ANUAL POR PERSONA OCUPADA

<i>Sectores</i>	<i>A ñ o s</i>		<i>Crecimiento porcentual deflecionado por el coste de vida</i>
	<i>1966</i>	<i>1967</i>	
SECTOR AGRARIO Y PESQUERO ...	38.225	42.750	5,1
Agricultura	36.139	40.118	4,3
Pesca	63.758	73.456	8,3
SECTOR INDUSTRIAL	61.132	69.480	6,9
Minería	80.720	90.897	5,8
Industrias fabriles	62.908	70.938	6,0
Electricidad, gas y agua	94.296	107.616	7,3
Construcción	49.630	58.668	11,0
SECTOR SERVICIOS	84.593	97.351	8,2
Comercio	56.496	64.596	7,4
Servicios financieros	112.440	125.028	4,5
Transportes y comunicaciones	82.853	92.613	5,1
Administración pública	127.712	149.383	10,0
Otros servicios	62.098	70.794	7,2
Media general	66.030	75.665	7,7

FUENTE: Informe de la Oficina Técnica de Rentas para 1967.

En el cuadro anterior, al calcular la retribución media por funcionario, se han dado de baja una serie de partidas (remuneraciones en especie, gastos de tropa y marinería, jornales y retribuciones al personal eventual, contratado y vario) cuyos perceptores no se incluyen como asalariados en las estimaciones del empleo de la Administración Pública.

La experiencia de los últimos años en materia de retribuciones a los

funcionarios públicos y las perspectivas de la función pública, con una tendencia cada vez mayor a la prestación de nuevos y mejores servicios a la colectividad, parecen apuntar hacia nuevos incrementos en la rúbrica de sueldos y salarios de las administraciones públicas españolas, que difícilmente podrán compensarse con una mayor racionalidad y eficacia del aparato administrativo. El porcentaje, en España, de las remuneraciones públicas en relación a la total masa salarial (15 por 100 en 1967) nos acerca ya a niveles europeos, pues para los países de la C. E. E. esta participación varía entre el 15 y el 20 por 100.

La compra de bienes no duraderos y servicios por las administraciones públicas es la otra componente del consumo público, junto con los sueldos y salarios pagados al factor trabajo. Para el año 1967 esta rúbrica representa el 2,5 por 100 del P. N. B., el 11,6 del gasto público total y el 24,8 del consumo público. El porcentaje de la demanda pública de bienes y servicios (excluidas las remuneraciones de los funcionarios y empleados públicos) respecto al P. N. B. no ha tenido prácticamente oscilación para el período considerado, ya que sólo ha variado entre el 2,3 y el 2,6 por 100; si bien ha supuesto un inflexible aunque muy lento crecimiento.

En este tipo de gastos se incluyen tanto los civiles como los militares de carácter corriente y figuran, además, las inversiones de carácter militar. La rápida evolución técnica de los armamentos y los planes a largo plazo de modernización de las fuerzas armadas hacen muy difícil la posibilidad de reducción de los gastos de defensa. Por otro lado, los gastos civiles de adquisición de bienes no duraderos son en gran parte función del número de funcionarios, por lo que resulta ser precisamente los efectivos de funcionarios la variable independiente sobre la que existen algunas posibilidades de actuación. En el caso español hay que tener en cuenta también el hecho de la entrada en funcionamiento de numerosas inversiones públicas últimamente realizadas, sobre todo a partir del primer Plan de Desarrollo Económico y Social, que en algunos casos, especialmente enseñanza, implican unos elevados gastos concurrentes.

Los gastos públicos por transferencias corrientes a otros agentes de rentas monetarias son, sin duda alguna, la vertiente redistributiva de la política gubernamental. El porcentaje de transferencias corrientes en relación al P. N. B. en España se había venido mantenido alrededor del 5 por 100 hasta 1966; pero en 1967, a causa de la ya repetida inclusión de la protección familiar en la Seguridad Social en dicho año, pasa a re-

presentar un 7 por 100. Como es lógico, el capítulo fundamental de las transferencias corrientes son las prestaciones sociales (60 por 100 del total de las mismas), seguidas por las subvenciones a empresas públicas y privadas para el mantenimiento de precios o compensación de déficit (18 por 100), y donde la Renfe, los cultivadores de trigo con bajos rendimientos y los exportadores son los principales beneficiarios. Respecto a los intereses de la Deuda Pública, entendida ésta en un sentido amplio, hay que señalar la escasísima proporción que representan respecto al P. N. B. (0,6 por 100 en 1967) e incluso al gasto público total (2,8 por 100 para el mismo año). La rúbrica de intereses por empréstitos públicos irá en aumento en los próximos años, debido a la necesidad por parte de las administraciones públicas de acudir al mercado de capitales para obtener recursos financieros. En el año 1968 se reanuda la emisión de Deuda Pública, propiamente dicha, con 5.000 millones de pesetas, aparte de las emisiones de "Cédulas para inversiones" destinadas a financiar el crédito oficial. La regla generalmente adoptada de considerar los intereses de la Deuda Pública como transferencias corrientes, por desconocerse en la mayoría de los casos el empleo final de los empréstitos públicos, puede prestarse a discusión con las Cédulas para inversiones. El crédito oficial, que se financia fundamental con este tipo de emisiones públicas, concede normalmente sus préstamos para operaciones de adquisición o formación de capital fijo. El importe de los intereses de las Cédulas para inversiones representaba en 1967 el 43 por 100 del total de transferencias corrientes por intereses pagados por las administraciones públicas.

El resto de las transferencias corrientes (alrededor del 1 por 100 del P. N. B. en 1967) son también reflejo de la política social del Gobierno en favor de las familias, que absorben más del 50 por 100 de las mismas.

Analizados los gastos corrientes de las administraciones públicas, pasamos ahora a ver los gastos públicos de capital a través de sus dos rúbricas: la formación bruta de capital fijo y las transferencias de capital.

La formación bruta de capital fijo público tiene una notable importancia en nuestro país, por representar ya 1967 el 3,2 por 100 del P. N. B. La inversión pública real es precisamente una de las rúbricas del gasto público que ha tenido un mayor y sostenido ritmo de crecimiento (35, 33, 17, 26 y 12 por 100 del crecimiento anual en cada uno de los años que

van desde 1963 a 1967, respectivamente). Si excluimos de la formación bruta de capital fijo público el valor correspondiente a la compra de solares y comparamos las cifras obtenidas con las relativas a la formación bruta total de capital fijo en España, observamos un continuo crecimiento en la participación de las administraciones públicas, que en 1967 llega a ser del 14,7 por 100 del total de la inversión real del país y que nos habla del papel fundamental desempeñado por la inversión pública; pues hay que tener en cuenta que en esta inversión de las administraciones públicas está excluida la correspondiente al sector de las empresas públicas.

Las transferencias de capital es el otro instrumento de política económica utilizado por el Gobierno para aumentar la inversión real en España, mediante transferencias monetarias en favor de las empresas públicas y en menor escala de las privadas para fines exclusivos de formación de capital fijo por parte de las mismas. Esta inversión real, aunque indirecta, de las administraciones públicas llega a representar en 1967 el 1,2 por 100 del P. N. B.

GASTOS POR FUNCIONES

La falta en España de una clasificación funcional del presupuesto general del Estado hasta el ejercicio de 1968 impide hacer un estudio pormenorizado sobre la evolución de las actividades gubernamentales a través del gasto público decidido a cada una de ellas. La clasificación que aparecía en el presupuesto general del Estado hasta 1968 con la denominación de funcional, era simplemente una clasificación orgánica por departamentos y servicios. Otra limitación fundamental en este análisis proviene de la imposibilidad de disponer de clasificación funcional para los restantes entes públicos no comprendidos en el presupuesto estatal (Seguridad Social, Organismos Autónomos Administrativos, etc.). Sin embargo, esta última limitación está paliada en parte en cuanto que la mayoría de los Organismos Autónomos obtiene sus recursos fundamentalmente a través de subvenciones estatales, que también alcanzan a la Seguridad Social. En resumen, la clasificación que presentamos es un ensayo de clasificación funcional que agrupa entre rúbricas genéricas (servicios generales, servicios sociales y servicios económicos) doce funciones de primer grado y tres funciones de segundo grado, en total quince fun-

ciones. Además, hay una rúbrica de inclasificables o no clasificados, que abarca esencialmente los gastos de la Deuda Pública y las transferencias en favor de otras administraciones públicas.

De las tres rúbricas genéricas antes detalladas, la que ha conocido un mayor aumento durante el período 1958-1967 ha sido la correspondiente a servicios sociales, seguida por la de servicios económicos y, en último lugar, la de servicios generales.

En los servicios sociales, el crecimiento mayor corresponde a la función de asistencia social y sanitaria, cuyo índice de evolución ha pasado de 100 en 1958 a 1.117 en 1967; por el contrario, los gastos en favor de la vivienda, especialmente subvencionadas, en favor del Instituto Nacional de la Vivienda, sólo han aumentado un 68 por 100 en los nueve años citados, los gastos en educación han crecido en un 470 por 100 para el período analizado, si bien su fuerte crecimiento se concreta a partir de 1963.

Los servicios económicos tienen su mayor crecimiento en las rúbricas de turismo y agricultura. Los gastos de turismo, sobre todo subvenciones corrientes y de capital a favor de particulares han visto crecer su índice a 824 en 1967 (1958 = 100). Los gastos de agricultura, también en su mayoría en forma de transferencias, han alcanzado en 1967 un índice de 732.

La agrupación de servicios generales engloba los gastos de administración general, defensa, justicia y policía. La función que ha crecido más rápidamente ha sido la de administración general y dentro de ella la subfunción de administración fiscal, con un crecimiento superior al 780 por 100 para los nueve años considerados, si bien hay que destacar que en estos gastos fiscales figuran incluidos los relativos a la adquisición de acciones en empresas de participación estatal (Tabacalera, Telefónica, etcétera.).

En la rúbrica de inclasificables hay que aclarar que el espectacular crecimiento de la partida de transferencias a favor de otras administraciones públicas está justificado por la Ley de diciembre de 1962, que suprimió los arbitrios de las corporaciones locales y cedió, en compensación, a la administración local una participación en determinados impuestos estatales, y por la Ley de julio de 1966, sobre modificación parcial del régimen local, que creó nuevos ingresos municipales sobre la base de

EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO EN ESPAÑA

nuevas y mayores participaciones en impuestos estatales. El índice de las transferencias de la Administración Central en favor de las corporaciones locales refleja claramente estas modificaciones introducidas por las leyes citadas con saltos bruscos en 1963 (pasa a 2.680 desde 199 en 1962) y en 1967 (pasa a 10,121 desde 6.167 en 1966).

INDICE DE LA EVOLUCION FUNCIONAL DEL GASTO DE LA ADMINISTRACION CENTRAL DE 1959 A 1967

	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
A. SERVICIOS GENERALES	109,0	128,0	136,4	192,7	195,7	211,5	253,2	302,7	375,3
1. Administración general	140,4	164,2	194,1	326,6	256,7	292,2	369,1	504,7	597,4
a) Organos del Estado... ..	152,8	217,7	284,0	247,4	280,1	322,3	356,9	417,2	557,3
b) Administración Fiscal... ..	158,0	125,1	128,9	521,3	292,8	339,8	503,5	810,6	880,6
c) Asuntos Exteriores	92,8	130,2	136,5	172,5	162,4	169,1	189,2	198,6	243,3
2. Defensa	103,4	120,8	122,7	168,9	185,1	194,3	221,7	245,2	305,0
3. Justicia y Policía	98,0	117,4	125,4	146,1	173,7	213,2	241,8	289,5	380,0
B. SERVICIOS SOCIALES	106,2	103,2	136,9	172,6	227,7	253,4	323,6	383,8	474,9
4. Educación	111,4	125,8	143,3	181,9	241,3	301,7	399,3	512,7	570,3
5. Asistencia social y sanitaria ...	112,5	196,0	130,5	208,7	595,3	429,8	667,3	741,7	1.117,0
6. Vivienda	102,3	60,1	128,4	150,3	149,4	177,6	172,4	167,0	168,5
7. Otros	102,0	123,0	165,4	193,5	226,6	266,8	391,8	503,5	763,7
C. SERVICIOS ECONOMICOS	104,0	113,8	113,5	161,6	218,1	261,0	271,2	395,1	417,7
8. Agricultura, Montes y Caza ...	106,3	115,1	110,3	173,4	301,4	394,0	266,1	430,7	732,0
9. Industria	94,8	96,8	126,8	151,0	147,8	102,2	211,6	191,9	191,4
10. Transportes y Comunicaciones	102,6	107,9	105,6	158,4	205,1	238,1	268,3	395,7	389,4
11. Turismo	108,6	90,1	110,6	122,9	199,8	441,7	720,3	650,5	824,0
12. Otros	142,5	303,2	257,4	201,5	203,7	329,7	439,8	455,5	499,4
D. INCLASIFICACIONES	100,4	89,7	88,5	82,4	132,0	138,9	180,2	200,9	272,1
13. Deuda Pública	98,9	110,0	106,4	100,5	103,0	104,0	104,0	105,6	99,7
14. Transferencias a otras Admi- nistraciones	107,8	187,1	271,0	199,1	2.679,7	2.995,5	5.123,8	6.166,9	10.120,9
88,7	—	—	—	—	—	—	—	—	—
TOTAL GENERAL	105,7	112,9	129,5	164,0	200,4	226,5	264,3	332,7	395,7

GASTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

	<i>EN MILLONES DE PESETAS</i>						<i>EN PORCENTAJE DEL P. N. B.</i>					
	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1962	1963	1964	1965	1966	1967
1. GASTOS CORRIENTES	110.560,5	139.379,3	143.634,3	171.308,3	198.342,1	280.322,2	13,51	14,52	13,20	13,31	13,43	17,34
1.1. Consumo público	68.731,7	84.392,3	92.065,7	109.994,1	131.032,8	164.319,4	8,40	8,79	8,46	8,55	8,87	10,16
1.1.1. Bienes y servicios	19.255,7	24.873,8	24.889,3	31.747,7	33.843,2	40.868,7	2,35	2,59	2,28	2,47	2,29	2,53
1.1.2. Personal	49.476,0	59.518,5	67.176,4	78.246,4	97.189,6	123.450,7	6,05	6,20	6,18	6,08	6,58	7,63
1.2. Transferencias	41.342,8	54.572,6	50.374,6	61.426,0	68.562,1	113.437,0	5,05	5,69	4,63	4,77	4,64	7,02
1.2.1. Intereses	6.261,3	6.235,5	7.153,3	9.218,7	8.865,1	9.720,9	0,77	0,65	0,66	0,71	0,60	0,60
1.2.2. Prestaciones sociales ...	14.407,7	17.310,5	21.565,3	24.697,1	29.226,0	68.222,9	1,76	1,81	1,98	1,92	1,98	4,22
1.2.3. Subvenciones	11.473,5	9.442,4	12.621,5	15.454,0	18.732,8	20.745,5	1,40	0,98	1,16	1,20	1,27	1,29
1.2.4. Transferencias corrientes	9.200,3	21.584,2	9.034,5	12.056,2	11.738,2	14.747,7	1,13	1,25	0,83	0,94	0,79	0,91
1.3. Diferencias entre ingresos y gastos no clasificados	486,0	414,4	1.194,0	111,8	1.252,8	2.565,8	0,06	0,04	0,11	1,01	0,08	0,16
2. GASTOS DE CAPITAL	32.351,1	42.704,5	48.168,5	55.946,2	65.497,7	71.835,9	3,96	4,45	4,43	4,35	4,43	4,44
2.1. Formación bruta de capital fijo												
2.2. Transferencias de capital	17.440,3	23.585,0	31.430,1	36.802,0	46.472,8	52.226,0	2,13	2,46	2,89	2,86	3,14	3,23
3. TOTAL GASTOS (1+2)	14.910,8	19.119,5	16.738,4	19.144,2	19.024,9	19.609,9	1,83	1,99	1,54	1,49	1,29	1,21
A) Producto nacional bruto	142.911,6	182.083,8	191.802,8	227.254,5	263.839,8	352.158,1	17,47	18,97	17,63	17,66	17,86	21,78
B) Formación bruta total de capital fijo	818.073,8	959.671,2	1.087.979,4	1.287.057,3	1.477.373,1	1.616.522,3	<i>EN % DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO</i>					
C) Formación bruta del capital fijo público (excluida compra sola- res)	169.970,8	203.016,0	244.857,0	294.728,8	334.845,3	339.697,9	10,49	11,35	12,79	12,39	13,65	14,71

