



TRABAJO DE FIN DE GRADO

Análisis del gasto del Sector Público y de su eficacia en los países miembros de la Unión Europea.

Autor: D^a. María del Mar Soriano Tortosa

Tutora: D^a. Nuria Rueda López

Grado en Economía

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

UNIVERSIDAD DE ALMERÍA

Curso académico: 2019/2020

Almería, Junio de 2020

Resumen.

A raíz de la crisis financiera de 2008, cada vez es más necesario el saneamiento de las finanzas públicas en el ámbito de la Unión Europea. Además, la actual crisis sanitaria del COVID-19 y su posterior crisis económica van a exigir una mejor gestión de los recursos públicos para cubrir las demandas sociales. Como consecuencia del interés y la necesidad de mejorar los niveles de déficit y deuda pública, en este trabajo se ha establecido un doble objetivo. Por un lado, se analiza el déficit y deuda pública así como la evolución del gasto público y su composición en España y en la UE. Por otro lado, se estudian los resultados de la actuación del Sector Público en términos de eficacia para el conjunto de países de la UE, y poder así conocer la situación relativa de España en el contexto europeo. Por último se realiza un análisis comparativo de la eficacia pública en relación al saldo del Sector Público, para identificar las posibles diferencias y similitudes entre los países de la UE en función del ranking de estos indicadores.

Palabras clave: Déficit público, deuda pública, gasto público, eficacia, clasificación funcional

Abstract.

As a result of the financial crisis of 2008, the remediation of the public accounts has been more and more and necessary in the European Union field. Besides, the current sanitary crisis due to the COVID-19 and the economic crisis are going to require better management to meet social demands. As a consequence of the interest and the need to reduce the budget deficit and government debt, in this work, a double objective is established. On one hand, the public Budget and the government debt are analysed just as the evolution of public spending and its composition in Spain and in the European Union. On the other hand, the results of the public administration's management in terms of efficiency for all EU members and know the relative situation of Spain in the European context. Finally, a comparative analysis of public effectiveness about the balance of the Public Sector is carried out, to identify possible differences and similarities between EU countries based on the ranking of these indicators.

Key words: Deficit, public debt, public spending, effectiveness, functional classification

Índice.	Páginas
1. Introducción	4-5
2. El papel del Sector Público y los objetivos de déficit y deuda pública.	6-10
2.1. La composición principales funciones del Sector Público.	6-8
2.2. El Saldo del Sector Público y la deuda pública en España Y sus objetivos de referencia.	8-10
3. Análisis de la evolución del déficit y la deuda pública en España y en la Unión Europea (UE) (2005-2019).	11-19
3.1. Evolución del déficit público en España y la UE: 2005-2019	11-15
3.2. Evolución de la deuda pública en España y la UE: 2005-2019	15-19
4. El Pacto de Estabilidad y las actuaciones sobre la eficiencia y eficacia del gasto público.	20-24
5. El comportamiento del gasto público en la UE y análisis por funciones.	25-40
5.1. Evolución del gasto público en la UE para el periodo 2005-2018.	25-28
5.2. Análisis del gasto público por funciones en la UE en el Periodo 2005-2018.	28-40
6. La eficacia del gasto público en la UE	41-45
6.1. Análisis de las mejoras y pérdidas de eficacia en los países de la UE en el periodo 2005-2018.	41-43
6.2. Eficacia y composición del gasto público en la UE.	43-45
7. Conclusiones.	46-47
8. Bibliografía.	48-50

1. Introducción

La incorporación de España a la Unión Europea (UE) ha sido uno de los pilares fundamentales en los que se apoyó la modernización de nuestro país. Esta incorporación tuvo una serie de consecuencias en la política económica (Malo de Molina, 2001). Entre ellas, como requisito para la incorporación y continuidad se establecieron ciertos límites en relación con el déficit y la deuda pública. Al finalizar la primera década del siglo XXI, sumidos en una crisis económica y financiera se puso en tela de juicio todas las imperfecciones de nuestro modelo económico.

A raíz de esta crisis financiera mundial aumentó la preocupación que ya existía sobre los indicadores de déficit y deuda pública, al situarnos cercanos al límite establecido por la UE en los últimos años. No solo en España aumentó esta preocupación, sino en la mayoría de los países miembros de la UE. A pesar de ello, no todos sobrepasaron los límites establecidos en los indicadores en cuestión.

En la actualidad la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 ha emporado esta situación. Recientemente la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) ha estimado un déficit del 10,9% del PIB en 2020, pero no descarta que llegue al 13,8% en un escenario más adverso si se prolonga el confinamiento.

Como consecuencia del interés y la necesidad de mejorar los niveles de déficit y deuda pública, en este trabajo se ha establecido un doble objetivo. Por un lado, se analiza el déficit y deuda pública así como la evolución de gasto público y su composición en España y en la UE. Por otro lado, se estudian los resultados de la actuación del Sector Público en términos de eficacia para el conjunto de países de la UE, y poder así conocer la situación relativa de España en el contexto europeo.

Para la consecución de este doble objetivo el trabajo se ha estructurado del siguiente modo. Tras la introducción, en el segundo capítulo se dedica a la delimitación del Sector Público así como al estudio de sus principales funciones. A continuación, en el tercer capítulo se analiza la evolución tanto del déficit como la deuda pública en el periodo 2005-2018 y en todos los países miembros de la UE.

En el cuarto capítulo se analizan los objetivos del Pacto de Estabilidad en materia de sostenibilidad de las finanzas públicas y las medidas propuestas por la AIReF para mejorar la eficacia y eficiencia del gasto público. El quinto capítulo se dedica a estudiar el comportamiento de la composición del gasto público en la UE a partir del análisis de

su clasificación funcional, y el sexto y último capítulo realiza un análisis de la eficacia pública. El trabajo se cierra con las principales conclusiones obtenidas.

2. El papel del Sector Público y los objetivos de déficit y deuda pública.

2.1 La composición y principales funciones del Sector Público

Los agentes económicos que participan en la economía de cualquier país presentan funciones y objetivos diferentes. En el ámbito de estudio de la Economía Pública, el sector público representa el conjunto de instituciones y organismos encargados de proveer a los ciudadanos bienes y servicios públicos, al igual que atender los asuntos económicos, sociales y políticos del país (Albi et al, 2017). Dependiendo de la definición de sector público que se considere su composición es distinta según se recoge en la figura 2.1. Las definiciones más utilizadas son:

- Sector público en sentido estricto. Compuesto por las Administraciones Públicas (AAPP).
- Sector público en sentido amplio. Representa tanto el conjunto de las AAPP como de las empresas públicas. Estas últimas están compuestas tanto por las empresas no financieras como por las instituciones financieras públicas. En general, se diferencian de las AAPP en que se financian con ingresos procedentes de sus ventas (al menos en el 50 por ciento de sus costes de producción).
- Sector público estatal. Comprende tanto las AAPP como empresas públicas e instituciones sin fines de lucro que dependen de la Administración Central del Estado (Rueda, 2011)

Este trabajo se va a centrar en las AAPP, que están compuestas por las siguientes instituciones y organismos:

- Administración Central: A su vez se compone del Estado y los organismos de la Administración Central.
- Administración Autonómica: Compuesta por las Comunidades Autónomas (CCAA), universidades públicas y los organismos y entidades autonómicos con personalidad jurídica.
- Administración Local: Compuesta por los ayuntamientos, diputaciones, mancomunidades y otras instituciones de ámbito local.
- Fondos de la Seguridad Social: Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) (Mellado, 2018).

Figura 2.1. Composición del Sector Público



Fuente: Elaboración propia a partir de Mellado (2018)

En cuanto a las funciones de las AAPP, según R. Musgrave se pueden identificar en cualquier economía moderna tres funciones básicas (Albi et al, 2017).

- **Asignación eficiente de los recursos:** Se trata de promover la eficiencia con el fin de que la asignación sea lo más racional desde el punto de vista económico. Podemos definir la eficiencia como la capacidad de realizar una función u obtener un producto de la manera más óptima; es decir, con el menor consumo posible de recursos o factores productivos.
- **Redistribución de la renta:** Se pretende que la distribución de la renta sea lo más equitativa entre los factores productivos que la generan, sobre todo entre la población.
- **Estabilidad y crecimiento económico:** Con esta función se pretende alcanzar el pleno empleo y la estabilidad económica, al igual que un desarrollo económico sostenible.

Con las funciones anteriores se pretende garantizar el Estado de bienestar a los ciudadanos. El Estado de Bienestar es un conjunto de instituciones públicas proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida y a promocionar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos (Conde et al., 2016). Para alcanzar este bienestar social, se elaboran los presupuestos públicos con carácter anual, para dar a

conocer las previsiones anuales de ingresos y gastos públicos, con el propósito de alcanzar dichos objetivos. La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (Ley 47/2003) define que los Presupuestos Generales del Estado (PGE) constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que componen el Sector Público Estatal. Se trata del instrumento más importante de la política económica, en el cual se plasman los objetivos estratégicos de las acciones públicas y las tácticas asignadas para cumplirlos (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2019).

2.2 El saldo del Sector Público y la deuda pública en España y sus objetivos de reducción

Las AAPP gestionan tanto los ingresos como los gastos públicos con el objetivo de proveer y producir bienes y servicios sociales para mejorar las condiciones materiales de vida de los individuos así como para aumentar su calidad de vida. Entre los principales servicios públicos se encuentra la sanidad y la educación. Los ingresos públicos son los recursos percibidos por las AAPP cuyo objetivo esencial es financiar los gastos públicos. Por otro lado, entendemos por gasto público la cuantía monetaria total que desembolsan las AAPP para desarrollar sus actividades.

Como consecuencia de las operaciones y actuaciones que realiza el sector público para cumplir con las funciones antes señaladas, las AAPP pueden incurrir en déficit o superávit público. El déficit público (o necesidad de financiación) se produce cuando los gastos de las AAPP superan a los ingresos en un período determinado. En este caso, las AAPP no son capaces de recaudar lo suficiente para afrontar los gastos que tiene en este período. Por el contrario, el superávit público se produce cuando los gastos de las AAPP son inferiores a los ingresos en un período determinado.

El déficit público debe diferenciarse de otro indicador de la actividad del sector público como es la deuda pública. Se puede definir la deuda pública como los préstamos totales o acumulados recibidos por el Estado (Samuelson y Nordhaus, 1992). Alternativamente, también se puede definir como el conjunto de pasivos financieros que el Estado tiene con el sector privado, bien esté constituido este último por personas, empresas o instituciones nacionales o extranjeras¹ (Mellado, 2018).

¹ En estas dos definiciones hay que tener en cuenta que sería más correcto haber utilizado el término AAPP, ya que el Estado solo es un componente de las AAPP o sector público en sentido estricto.

Aunque a corto plazo la deuda puede suponer un estímulo positivo para el crecimiento, éste solo es posible si los niveles de endeudamiento de partida son bajos, mientras que el efecto se pierde si la ratio de deuda pública sobre el PIB es ya elevada (Gómez-Puig y Sosvilla-Rivero, 2017). El inconveniente de una deuda pública prolongada es que se traduce en un mayor riesgo para los inversores, al verse aumentada la prima de riesgo² y, por tanto, el coste de financiar dicha deuda.

En España, tanto la deuda como el déficit público son dos de los principales problemas macroeconómicos, incluso antes de la crisis económica. Esta situación ha empeorado a partir de la crisis económica y financiera mundial de 2008, debido a la necesidad de mejorar la sostenibilidad de las cuentas públicas. Respecto al déficit público, para poder controlarlo y reducirlo se ha aprobado por el gobierno, para el período 2020-2023, el objetivo de déficit público que se recoge en la tabla 2.1, elaborada a partir de la información publicada por Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2020) y tomando como referencia la situación de las cuentas públicas en 2018. En dicha tabla se comprueba que el mayor esfuerzo recae sobre la Administración Central, la cual cerró 2018 con un déficit de 1,32% del PIB, y deberá reducirlo hasta un 0,5% del PIB en 2020; es decir, la reducción deberá ser de unos 0,8 puntos porcentuales del PIB. Mientras que la Administración de la Seguridad Social, que terminó 2018 con un déficit del 1,4% del PIB, deberá situar su déficit en el 1,1% del PIB en 2020, con lo cual deberá disminuir 0,3 puntos porcentuales del PIB (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2020). Respecto a las CCAA, éstas tienen como objetivo alcanzar la estabilidad presupuestaria en 2022, mientras que de las Entidades Locales la pretenden registrar en 2020. Sin embargo, tanto en el caso de la Administración Central como de la Seguridad Social se prevé que se seguirá registrando déficit público en 2023, aunque mínimo en el caso de la Administración Central, tan solo del 0,1 % del PIB.

² La prima de riesgo es un indicador que mide la confianza que los inversores depositan en la economía de un determinado país.

Tabla 2.1 Objetivos del déficit público (-) en porcentaje del PIB (2020-2023)

	2020	2021	2022	2023
Administración Central	-0,5	-0,4	-0,3	-0,1
CCAA	-0,2	-0,2	0,0	0,0
Entidades Locales	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguridad Social	-1,1	-1,0	-0,9	-0,8
Total de las Administraciones Públicas.	-1,8	-1,9	-1,2	-0,9

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2020)

Respecto a la deuda pública, los objetivos previstos de deuda pública para el período 2020-2023 se reflejan en la tabla 2.2. Respecto a 2020, dichos objetivos pueden resultar ambiciosos, sobre todo teniendo en cuenta la crisis económica que se prevé y derivada de la actual crisis sanitaria por el COVID. El proceso de reducción persigue situar, según las previsiones actuales, la deuda pública por debajo del 90% del PIB en 2023.

Tabla 2.2 Objetivos de la deuda pública en porcentaje del PIB (2020-2023)

	2020	2021	2022	2023
Administración Central y Seguridad Social.	69,2	68,6	67,7	66,6
Comunidades Autónomas.	23,4	22,8	22,1	21,4
Entidades Locales.	2	2	1,9	1,8
Total de las Administraciones Públicas.	94,6	93,4	91,7	89,8

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2020).

3. Análisis de la evolución del déficit y deuda pública en España y en la Unión Europea (2005-2019)

En este capítulo se va a realizar un análisis de la evolución del déficit y deuda pública en el periodo comprendido entre 2005-2019³, centrándonos, en primer lugar tanto en el total de las AAPP como en los diferentes niveles que las componen. En segundo lugar, este análisis se va a extender al resto de la UE. A partir de este análisis se quiere estudiar cómo ha afectado la crisis de 2008 a las finanzas públicas en España así como comparar su comportamiento con el descrito en el resto de la UE.

3.1. Evolución del déficit público en España y la UE: 2005-2019.

En España el déficit público ha evolucionado de una manera abrupta a lo largo del tiempo, y una serie de circunstancias han ocasionado que el déficit haya sido uno de sus principales problemas económicos, como se va a analizar a continuación.

En el año 2002 España ponía en marcha oficialmente el euro, y eso se vio reflejado sobre todo en el periodo de 2005-2007. En concreto, España se encontraba en una bonanza económica y registraba superávit público, todo ello ocasionado por la estabilidad económica provocada tanto por los bajos tipos de interés como por la seguridad que nos ocasionaba tener una moneda única (IEE, 2019).

A pesar de ello la estabilidad económica no nos iba a durar mucho, ya que en 2007 fue cuando estalló la crisis financiera mundial. Como podemos ver en el gráfico 3.1, en el periodo 2007-2009 hubo un desplome del saldo presupuestario ocasionado por la crisis, ya que estalló la burbuja inmobiliaria provocada por las hipotecas subprime. Muchas familias se hipotecaron sin tener en cuenta su poder adquisitivo y eso provocó un descenso del crédito bancario. Esta situación ocasionó una crisis en nuestro país que se tradujo en un déficit público próximo al 11% del PIB en 2009 y 2012, alcanzándose los niveles más altos de toda la historia económica española y provocó un cambio drástico de las finanzas públicas. Uno de los principales problemas fue que el Banco de España (BDE) mostraba una liquidez ‘fantasma’ que nos llevó a una crisis aún mayor,

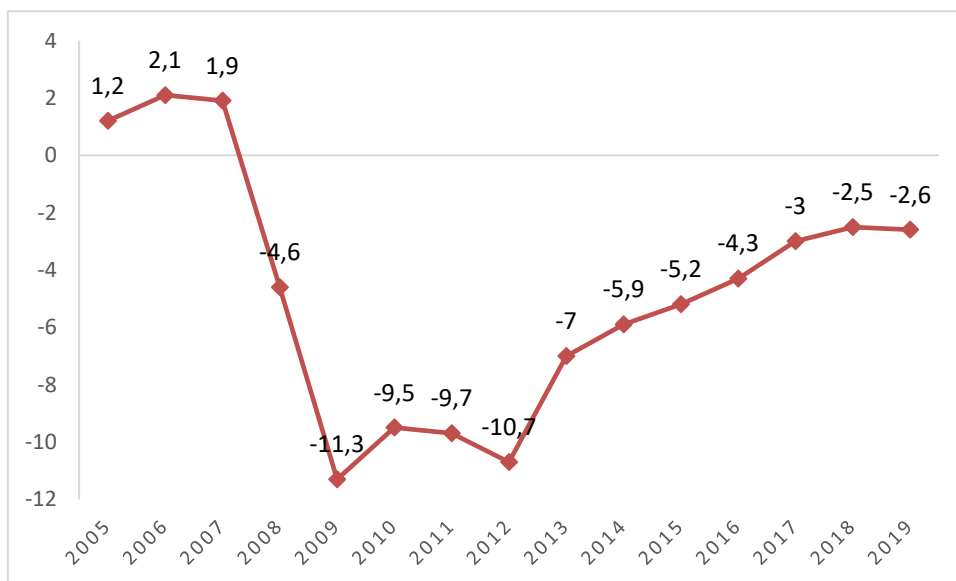
³ Se escoge este período para incluir en el análisis tanto años previos a la crisis, como el último año para el que está disponible la información en el momento de la realización de este trabajo.

ocasionando bajos niveles de ingresos, que se tradujo en la sociedad en más precariedad y en un aumento de la tasa de desempleo (BDE, 2017).

Como se observa en el gráfico 3.1 anterior, de 2012 a 2013 se redujo el déficit desde 10.7% al 7% del PIB, y esto fue gracias al rescate de España por parte de la UE. Este rescate supuso que no se produjera la quiebra financiera del país. En 2013 se hizo patente que uno de los problemas principales de nuestra economía era que el gasto público no era sostenible, y estaba provocando un crecimiento de la tasa de endeudamiento que estaba agravando la situación del déficit. Fue entonces cuando el gasto comenzó a contenerse y mejoró la situación económica que existía en España (IEE, 2019).

A partir de 2014 la situación comenzó a mejorar, se fue reduciendo el déficit de forma considerable en el período 2014-2018, situándose en 2018 en el 2,5% del PIB. Sin embargo, aun en la actualidad no hemos podido conseguir las cifras de superávit con las que comenzábamos el milenio.

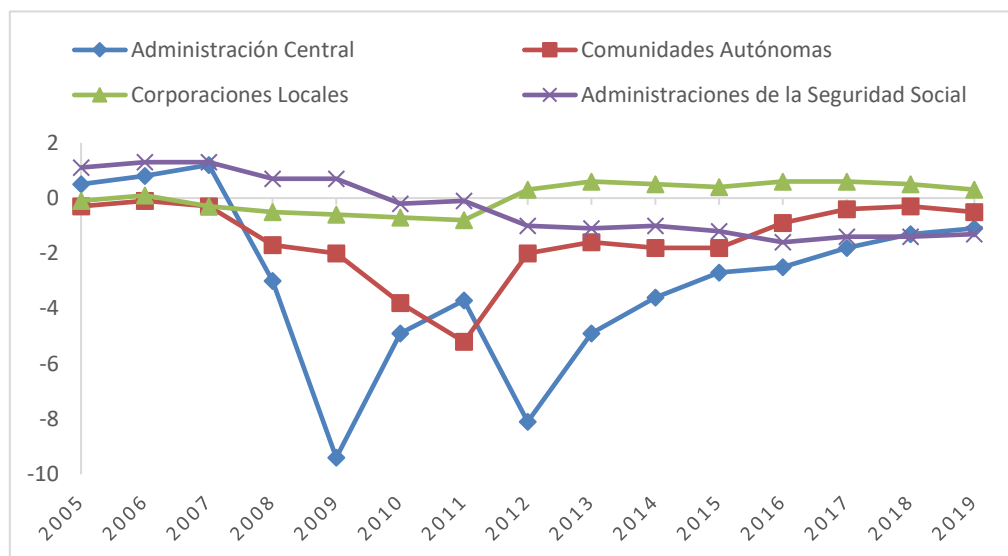
Gráfico 3.1. Evolución del saldo público de las AAPP en España (2005-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la IGAE (2020)

A pesar de que la crisis afectó al conjunto de las AAPP, no afectó a todos sus niveles con la misma intensidad como puede comprobarse en el gráfico 3.2.

Gráfico 3.2. Evolución del saldo público por niveles de las AAPP en España (2005-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de IGAE (2020)

Como se ha comentado anteriormente, aunque el aumento del déficit público fue a nivel nacional, afectó de diferente modo a cada nivel de las AAPP. La Administración Central y las CCAA han tenido una evolución irregular como se observa en el gráfico 3.2, mientras que las Administraciones Locales y los Fondos de la Seguridad social han tenido a lo largo de todo el periodo una estabilidad en sus cifras.

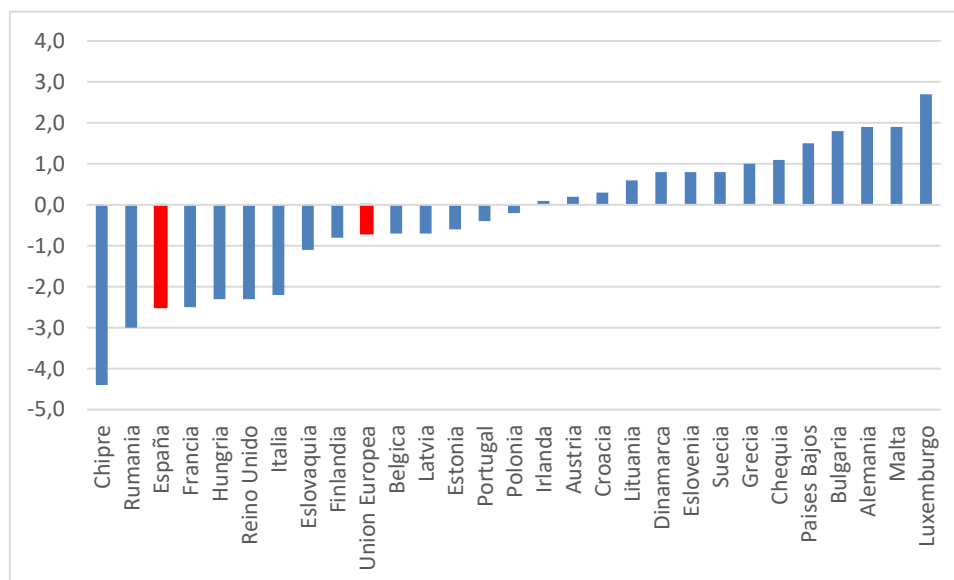
En 2009 la Administración Central alcanzó su déficit más elevado, mientras que las CCAA lo hicieron en 2011, justo cuando la Administración Central estaba mejorando su situación, aunque de forma poco estable, ya que en el siguiente año su déficit volvía a subir. Al igual que en el caso de las CCAA, en las Administraciones Locales se observa que en 2011 se alcanza el máximo déficit. Por el contrario, el Fondo de la Seguridad Social, que comenzaba en 2005 teniendo superávit, en 2011 alcanza la estabilidad presupuestaria, y a partir de este año registra déficit público hasta 2019.

En la actualidad, nos encontramos ante una crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 que va a poner de manifiesto todas las imperfecciones de nuestro modelo económico. Esta crisis finalmente pasará a nuestras finanzas ocasionando una crisis económica tan grave como la de 2008 (Fondo Monetario Internacional, 2020).

Para entender de una manera más global la situación en España, se va a hacer una comparación de su déficit público con el de la UE. Con el objetivo de analizar la situación

de España en relación al resto de los países de la UE en el gráfico 3.3 se recoge el saldo de las AAPP en 2018.

Gráfico 3.3. Saldo público en los países de la UE ⁽¹⁾ (% PIB) (2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EUROSTAT (2020)
Nota: (1) Por el período analizado, está incluido Reino Unido.

Como se refleja en el gráfico anterior, España se encuentra en tercer lugar en cuanto a las cifras más elevadas de déficit público de la UE en 2018⁴. Por delante se encuentra Chipre y Rumania, aunque a decir verdad a bastante distancia, encontrándose Chipre con un déficit del -4,4% PIB y Rumania del -3%, del PIB mientras que España registra un -2,5% del PIB.

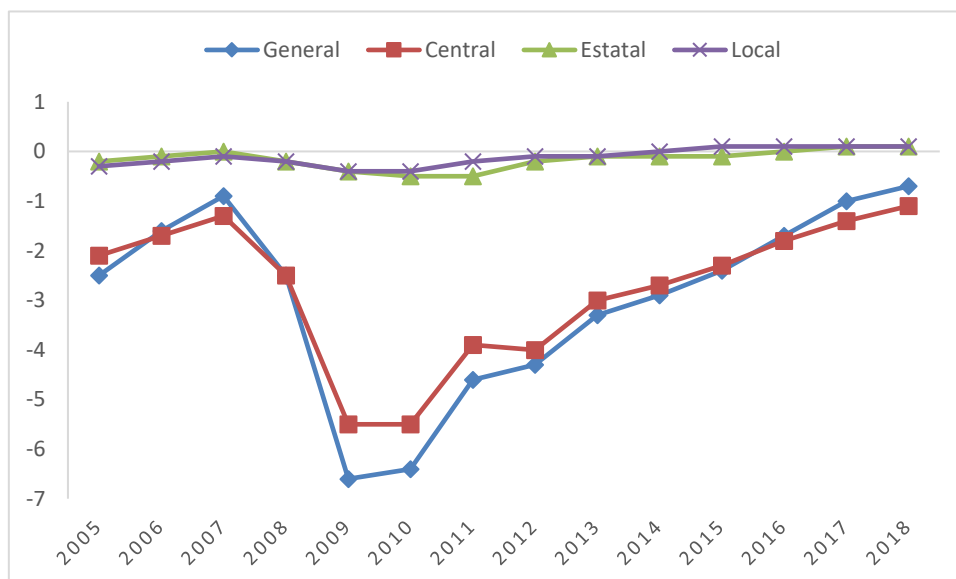
La media de la UE se sitúa en el -0,7% del PIB, y más de la mitad de los países de la UE se encuentra en mejor situación, siendo Luxemburgo el país que mejor saldo presupuestario tiene, situándose en primer lugar con un superávit del 2,7% del PIB.

Como se ha hecho anteriormente para el caso de España, en el gráfico 3.4 se representa la media del déficit público por nivel de administración en la UE, para intentar encontrar similitudes o diferencias con el caso español.

⁴ Es el último año disponible en el momento de la realización de este trabajo.

Gráfico 3.4. Evolución del saldo público por niveles de la Administración.

Media de la UE (% PIB) (2005-2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EUROSTAT (2020)

Se comprueba en líneas generales que en la UE el saldo del sector público ha seguido una evolución parecida a la trazada en nuestro país, aunque registrando cifras inferiores, lo que supone cierta mejoría. Como se puede observar, al igual que en España, a nivel de la Administración Central el déficit ha sido mucho más elevado que a nivel local y regional (estatal, en la terminología anglosajona).

3.2 Evolución de la deuda pública en España y la UE: 2005-2019.

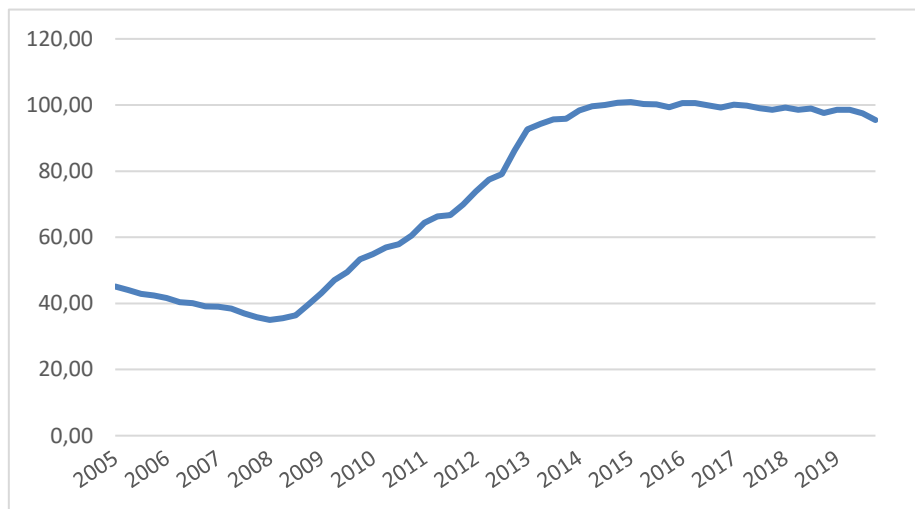
Al igual que se ha realizado anteriormente para el caso del déficit público, se va a analizar la evolución de la deuda pública en su conjunto y como por niveles de las AAPP (y según el protocolo del déficit excesivo⁵) en España, y además se va a representar la comparativa con los países miembros de la UE.

En primer lugar, en el gráfico 3.5 se representa la evolución de la deuda del conjunto de las AAPP en España en el período 2005-2019. Como se puede comprobar, hasta 2008 la deuda pública disminuyó, alcanzando el mínimo del período del 35.5% del PIB en ese

⁵ Este procedimiento exige al país en cuestión que presente un plan con las medidas y las políticas correctoras que aplicará, además de los plazos para su implantación. Los países de la zona del euro que no sigan estas recomendaciones podrán ser sancionados (Gobierno de España, 2018)

año. Fue justo en dicho ejercicio en el que estalló la crisis financiera provocando un aumento de deuda en las AAPP, ocasionando el máximo de esta variable a finales de 2014, con un total del 100.7% del PIB. A partir de este año se ha mantenido estable y próxima al 100% del PIB, aunque se observa como a partir de 2018 desciende, situándose en 2019 la deuda pública en el 95.5% del PIB.

Gráfico 3.5. Evolución de la deuda de las AAPP en España 2005-2019 (%PIB)



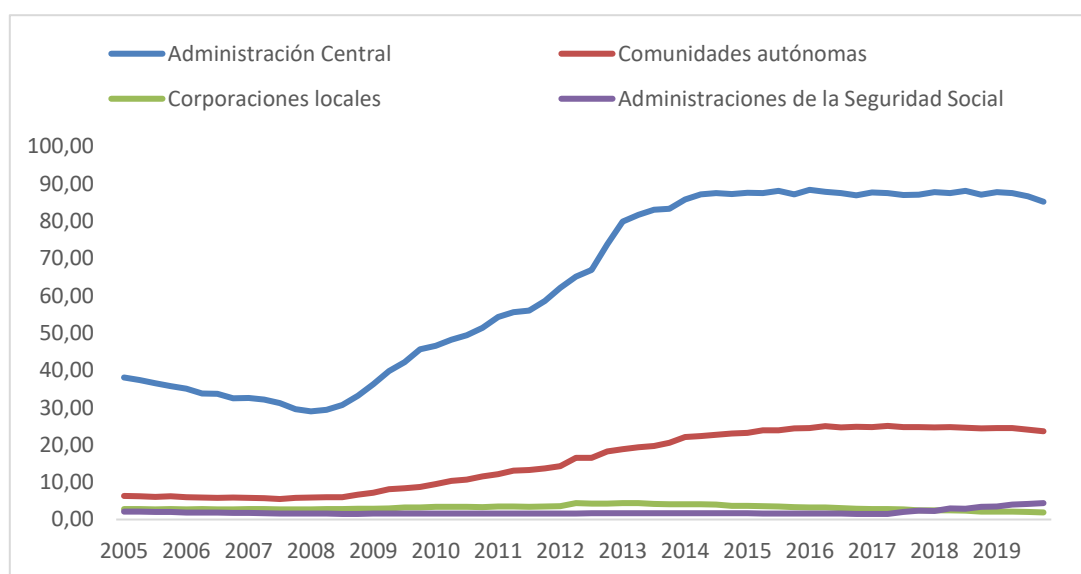
Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de España (2020)

Por otro lado, se va a analizar en el gráfico 3.6 la evolución de los diferentes niveles de las AAPP, con el objetivo de ver a cuál de ellas se ha visto afectada en mayor medida por el aumento de la deuda. Al analizar la deuda pública por niveles de la Administración se puede observar que para el caso de la Administración Central ha sido mucho más elevada que en el resto de los componentes de las AAPP, siendo las menos perjudicadas tanto las Administraciones Locales como la Administración de la Seguridad Social. En ambos casos su deuda se ha comportado además de un modo más estable, situándose entre el 1% y el 3% del PIB a lo largo del período.

En cuanto a la Administración Autonómica, al principio del período analizado la deuda pública se encontraba en niveles próximos al 6% del PIB, con un comportamiento estable y similar a lo ocurrido en las Administraciones Locales y de la Seguridad Social. Sin embargo, a partir de 2008 comienza a aumentar, alcanzando su nivel máximo en 2017, próximo al 25% del PIB.

Por tanto, el nivel de las AAPP que ha sufrido una evolución más complicada de la deuda pública ha sido la Administración Central. A diferencia del resto, el gobierno central registra niveles más elevados, situándose a principios del período en cifras algo superiores al 35% del PIB, y fue disminuyendo hasta 2008. A partir de este año empieza a crecer de forma notable, registrándose la mayor subida en 2013. La cifra más elevada se alcanza en 2016, con un 88,4% del PIB, y el período finaliza con datos que siguen estando próximos al 90% del PIB.

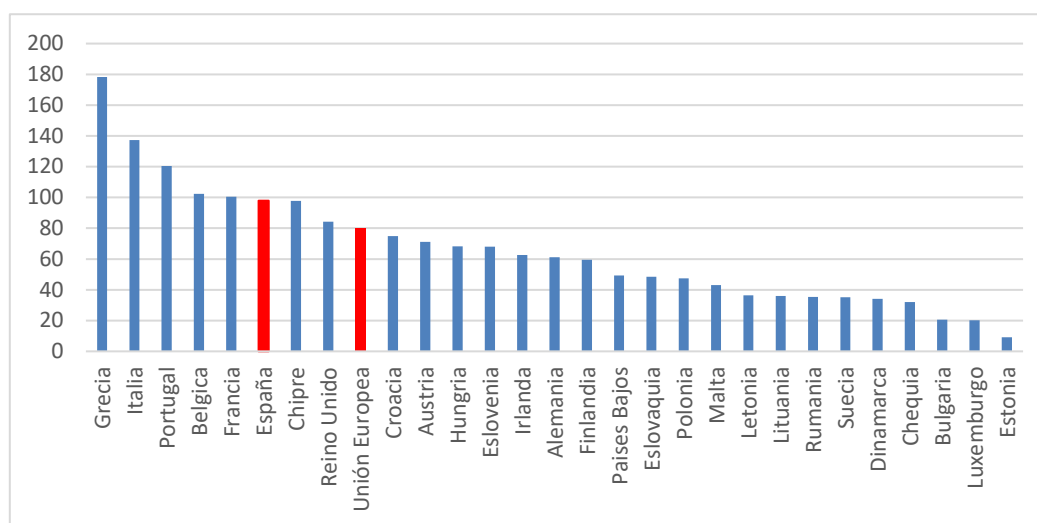
Gráfico 3.6. Evolución de la deuda pública por niveles de las AAPP en España (2005-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de España (2020)

En el ámbito de la UE, España se encuentra en 2019 en la sexta posición de los países con más deuda pública según se refleja en el gráfico 3.7. Nuestro nivel de deuda pública alcanza el 97,5 % del PIB en 2019, situándonos por encima del valor medio de la UE que es del 80% del PIB. Entre los países que están por encima de la media de la UE se encuentran Grecia, con el valor más alto (178,2% del PIB), seguido de Italia y Portugal. Por el contrario, el país que tiene menos deuda a nivel europeo es Estonia, con tan solo un 9,2% del PIB en 2019.

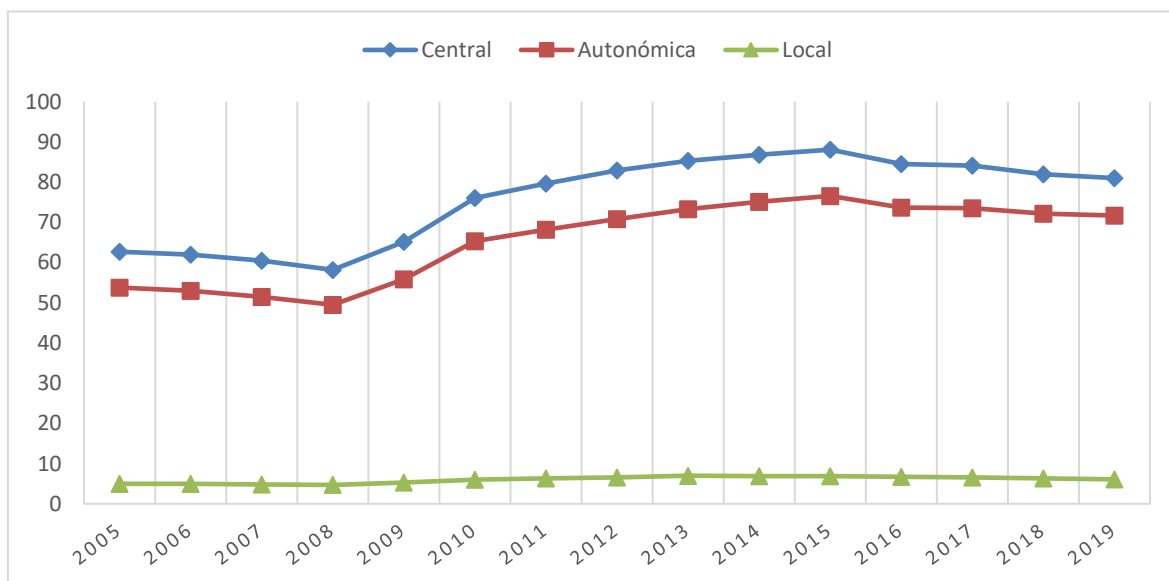
Gráfico 3.7. Deuda pública en los países de la UE. 2019. Media de la UE. (% PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EUROSTAT (2020)

Para concluir este capítulo, se analiza la evolución de la deuda pública por niveles de las AAPP en la UE en el gráfico 3.8. Se comprueba que la Administración Local presenta una deuda pública con una trayectoria más estable a lo largo de los años y con unos datos más reducidos, próximos al 5% del PIB. Sin embargo, tanto a nivel regional (estatal, si se utiliza terminología inglesa) como central sus cifras son más elevadas y tienen una evolución paralela. Las cifras de ambas administraciones se han mantenido en unos niveles entre el 50% y 60% del PIB hasta 2008. A partir de este año empiezan a crecer, aunque con poca diferencia, alcanzando su máximo en 2015.

Gráfico 3.8. Evolución por niveles de las Administraciones Públicas de la UE (2005-2019).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EUROSTAT (2020)

4. El Plan de Estabilidad y las actuaciones sobre la eficiencia y eficacia del gasto público.

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) tiene como objetivos garantizar la sostenibilidad financiera de las AAPP, fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española y reforzar el compromiso de España con la UE en materia de estabilidad presupuestaria. Con tal fin, el Pacto de Estabilidad realiza una previsión de la evolución de la economía española en un periodo de tres años, y poder así establecer el crecimiento económico que pretendemos alcanzar, las medidas de empleo necesarias, el límite de inflación que no debemos sobrepasar; es decir, establecer las medidas necesarias para conseguir la eficacia económica en este ámbito (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2019).

Para alcanzar dicha eficacia se proponen, entre otras, las siguientes actuaciones:

- Elaborar Planes Económico-Financieros (PEF). Según los artículos 21 y 23 de la LOEPSF se trata de un informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos presupuestario y de deuda pública.
- Diseñar Planes de ajuste.
- Adopción de medidas de ajuste previstas en el artículo 25 de la LOEPSF.
- Aplicaciones de medidas por incumplimiento del Periodo Medio de Pago a Proveedores (PMP).

El Plan de Estabilidad elaborado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública (2019) nos garantiza unos presupuestos anuales que se organicen de tal manera que se cumpla la estabilidad presupuestaria y los límites de deuda pública, teniendo en cuenta la regla del gasto⁶. El último Plan de Estabilidad Presupuestaria vigente tiene su horizonte temporal en el periodo 2019-2022. Se centra en tres ejes principales de acción:

- Estabilidad económica y financiera
- Lucha contra la desigualdad y reforzar la cohesión social
- Abordar reformas estructurales para alcanzar un crecimiento sostenible.

⁶ Es la forma de controlar el equilibrio presupuestario del Estado, de forma que el gasto público se mantenga en los márgenes de los ingresos habituales esperados en la legislatura según la LOEPSF.

Este plan recoge un análisis de 2018 y una visión en perspectiva de los siguientes años. Nos delimita los ámbitos macroeconómicos para los siguientes años, lo cual nos sirve para las proyecciones de los presupuestos de los años siguientes. Además, este documento muestra la evolución de la deuda y del déficit público, al igual que las medidas que se van a tomar para alcanzar los objetivos respecto a estas variables. Uno de los puntos en los que se hace hincapié en este Plan de Estabilidad es en el gasto del envejecimiento ya que su crecimiento debe tenerse en cuenta para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Por último, en el Plan de Estabilidad se delimita el marco institucional de la política fiscal. Se establece la prórroga de la aplicación de la regla del superávit para financiar aquellas inversiones que se consideran sostenibles.

A diferencia de los anteriores, este Plan de Estabilidad incorpora ciertos cambios entre los que destacan los siguientes:

-En primer lugar, se establece un nuevo escenario internacional. Esto ha sido a consecuencia de las tensiones comerciales provocadas por el Brexit.

-En relación con lo anterior, también se analizan las variaciones de los tipos de interés de los socios comerciales y su crecimiento económico.

-Finalmente, uno de los últimos cambios, es un análisis comparativo entre las previsiones de las principales variables macroeconómicas y presupuestarias y su consecución. Para ello, deben determinar qué previsiones serán objeto de evaluación, con qué resultados se van a comparar y qué desviaciones deben considerarse como significativas. Hay que destacar que las desviaciones obtenidas en el periodo revisado (2014-2018) son muy similares al del promedio de los principales organismos nacionales e internacionales, al igual que públicos y privados.

En el Plan de Estabilidad se hace referencia en muchas ocasiones a la calidad de las finanzas públicas, una pieza muy importante de este pacto. En la última edición de este pacto se analiza la combinación de ingresos y gastos, con el fin de alcanzar su sostenibilidad. Se analiza desde dos perspectivas:

- Gasto. Se estudia el aumento de recursos destinados a alcanzar el Estado de Bienestar y aquellas actuaciones que aumentan la productividad del país a través de la innovación y la inversión.

- Ingresos. Se pretende promover un modelo fiscal progresivo en el que aquellas personas con una mayor riqueza contribuyan al Estado con un mayor esfuerzo y, por tanto, de una manera más equitativa. Por otro lado, se pretende que las estrategias relativas a los ingresos públicos contribuyan al medio ambiente y se generen unos ingresos suficientes para sostener un estado de bienestar.

Desde la perspectiva del gasto, que es en la que nos vamos a centrar en este trabajo, existen dos variables muy importantes para evaluar la calidad de las finanzas públicas: la eficacia y la eficiencia del gasto. La eficiencia implica el cumplimiento de un objetivo o la obtención de una producción al menor coste posible; mientras que la eficacia representa el cumplimiento de un objetivo (Albi, et al. 2017).

Precisamente, en este último Plan de Estabilidad se le ha dado especial importancia al análisis del gasto público, con el objetivo de analizar la evolución del mismo y centrarse en las actuaciones para alcanzar la eficacia y aumentar la eficiencia del mismo. Este análisis y revisión ha sido elaborado por la AIReF (2017). Este estudio denominado “Spending Review” tiene como fin destapar las posibles ineficiencias del gasto público, para intentar así asignar los recursos públicos a aquellas partidas que sean más eficientes. Este informe se compone de dos fases, las cuales se presentaron a través de proyectos independientes. A continuación, y en primer lugar, se resumen los proyectos de 2017 en la tabla 4.1, el cual corresponde con la fase I.

Tabla 4.1 Proyectos de la fase I de “Spending Review”.

Proyecto	Evaluación a realizar
Evaluación de Estrategia y Procedimiento	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategia de subvenciones, analizando contenido, calidad y seguimiento de planes estratégicos y sectoriales. - Análisis de coordinación entre las AAPP y evaluación de planes
Medicamentos dispensados a través de receta médica.	<ul style="list-style-type: none"> - Medidas para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud - Estudio de los diferentes sistemas de adquisición de medicamentos y su impulso en la reducción del gasto
Políticas activas de Empleo	<ul style="list-style-type: none"> - Analizar planes de pertinencia, coherencia y persistencia a nivel de la Administración Central y de las CCAA - Evaluación de eficiencia y eficacia de los recursos de formación diferenciando en unidades gestoras
Becas de educación universitaria	<ul style="list-style-type: none"> - Evolución de la estrategia mediante planes de pertinencia, coherencia y persistencia - Evaluación de eficacia analizando el impacto de las becas.
Promoción, talento y empleabilidad en I+D+i	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de planes en el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. - Análisis de eficacia mediante métodos de evaluación de impacto
Fortalecimiento de la competitividad empresarial	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de la gestión del presupuesto del programa para la calidad del gasto - Análisis de eficacia sobre el crecimiento económico y creación de empleo.
Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A.	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis del servicio postal universal - Evaluación de eficiencia, comparación de costes, productos y servicios.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de AIReF (2017)

En segundo lugar, en la tabla 4.2 se incluyen los aspectos más importantes de la fase II del proyecto.

Tabla 4.2. Proyectos de la fase II de “Spending Review”.

Proyecto	Objetivos principales
Beneficios fiscales	Conocer la efectividad basándonos en la evidencia, con el fin de orientar un diseño institucional del sistema tributario que alcance sus objetivos
Gasto hospitalario del SNS	Analizar la evaluación del gasto sanitario en relación a dos partidas: farmacia hospitalaria e inversiones en bienes de equipo.
Incentivos a la contratación	Conocer la efectividad de los beneficios a la contratación, basándonos en la evidencia en términos de empleabilidad de beneficios de dichos incentivos.
Infraestructura de transporte	Consecuencias directas derivadas del proceso de construcción

Fuente: Elaboración propia a partir de AIReF (2018).

A partir del análisis de ambas fases en las dos tablas anteriores, se comprueba que hay proyectos destinados a la mejora de la eficacia del gasto, como podrían ser el caso de la evaluación del impacto de las políticas activas de empleo y de los programas de becas universitarias, entre los proyectos de la fase I. Si nos centramos en la fase II, otros proyectos e iniciativas relacionados con la eficacia son los dirigidos a la efectividad de los beneficios fiscales y a las consecuencias derivadas de la construcción de las infraestructuras del transporte.

Por otro lado, otras actuaciones van dirigidas a incidir sobre la eficiencia del gasto público con el objetivo de reducirlo, como son las medidas para la obtención de medicamentos con receta médica en la fase I; y la evaluación del gasto hospitalario del SNS en la fase II del “Spending Review”.

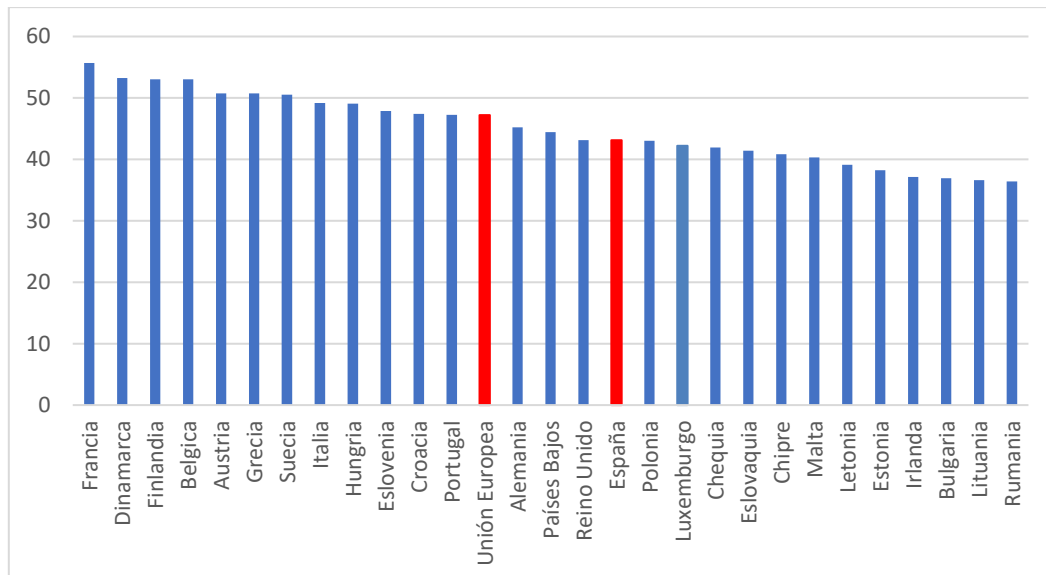
5. El comportamiento del gasto público en la UE y su análisis por funciones.

Las cifras que se alcanzan tanto de déficit público como de deuda pública están determinadas por el comportamiento de los gastos e ingresos públicos. Centrándonos en la perspectiva del gasto, en este capítulo se va a analizar tanto la evolución del gasto público total en la UE como su composición por funciones. Con este último análisis se pretende comprobar si hay un patrón de comportamiento similar entre diferentes grupos de países.

5.1. Evolución del gasto público en la UE en el período 2005-2018.

En el gráfico 5.1 se representa el promedio del gasto público total de cada país miembro de la UE para el periodo temporal 2005-2018, ordenados de forma decreciente. El promedio del gasto en la UE durante este período es de un 47,2% del PIB. Solo 12 de los países miembros superan la media, siendo Francia el país que más gasta de todos los países europeos, con un 56% del PIB aproximadamente. Este país tiene un modelo de estado de bienestar continental, basado en el principio contributivo, es decir, los empleados cotizan para la provisión de bienes sociales.

Gráfico 5.1 Gasto público total promedio en la UE (% PIB) (2005-2018).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat (2020)

España se encuentra próxima, pero por debajo de la media, situándose en el puesto 18, con alrededor de un 43% del PIB. En este caso, estamos ante un modelo de bienestar mediterráneo, con un nivel elevado de protección sobre los ciudadanos.

Por otro lado, uno de los países que menos gastos públicos tiene de la UE es Irlanda, que a diferencia de España posee un modelo de estado de bienestar anglosajón, es decir, la protección social es muy limitada, aportando solo las necesidades básicas.

Desde otra perspectiva, se encuentran también Dinamarca o Finlandia, con un peso del gasto públicos elevado. Se encuentran en un modelo de bienestar nórdico, el cual se basa en el principio a la ciudadanía, es decir, en un nivel elevado de sanidad y altos impuestos al consumo (Conde et al., 2007).

A pesar de ello, el modelo de bienestar de cada país no es el determinante para el nivel de los gastos públicos, ya que como hemos analizado, Francia que se encuentra en un estado de bienestar continental se encuentra en primera posición (56%), mientras que Luxemburgo (43%) o Países Bajos (44%), se encuentran incluso con un nivel por debajo de la media, perteneciendo al mismo modelo de estado de bienestar.

A continuación, en la tabla 5.1 se analiza la evolución, a partir de la tasa de variación anual, del gasto público total de los países miembros de la UE en el período 2005-2019 y diferentes subperíodos.

Tabla 5.1 Variación porcentual del gasto público por subperíodos en la UE.

	2005-2008	2008-2013	2013-2019	2005-2019
Alemania	5,05	12,26	23,37	45,49
Austria	12,72	14,18	14,88	47,86
Bélgica	11,07	23,44	12,17	53,8
Bulgaria	56,34	14,89	38,83	149,37
Chequia	41,45	2,52	37,15	98,87
Chipre	23,62	6,43	11,55	46,76
Croacia	28,54	-4,17	20,53	48,46
Dinamarca	11,68	18,58	6,8	41,44
Eslovaquia	56,21	28,58	28,19	157,48
Eslovenia	26,46	28,58	-4,56	55,19
España	28,85	1,7	11,61	46,26
Estonia	71,41	10,84	50,54	186,01
Finlandia	15,21	24,83	10,23	58,52
Francia	12,83	14,1	11,3	43,29
Grecia	35,54	-8,43	-23,02	-4,45
Hungría	17,56	-3,09	29,4	47,43
Irlanda	38,33	-7,56	18,56	51,6
Italia	11,02	4,9	5,97	23,4
Letonia	95,7	-6,5	34,99	147,02
Lituania	74,01	-0,14	35,84	136,04
Luxemburgo	15,44	33,27	33,61	105,55
Malta	20,31	22,73	55,11	129,03
Países Bajos	19,89	10,13	10,73	46,21
Polonia	48,01	4,32	32,23	104,16
Portugal	9,52	4,81	6,45	22,2
Reino Unido	5,17	3,99	12,37	22,9
Rumania	107,94	-7,74	57,94	203
Suecia	7,57	28,39	2,63	41,74

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat (2020)

En primer lugar, por subperíodos se observa que en 2005-2008, en el período previo a la crisis aquellos países con la tasa de variación más elevada son Rumania (107%), Letonia (95%) y Lituania (74%), todos ellos países del este de Europa. Por el contrario, los menores crecimientos del gasto público corresponden al Reino Unido (5%) y Suecia (7%). España se encuentra con una tasa de variación de alrededor del 29%.

En segundo lugar, si observamos el subperíodo 2008-2013, que comienza con la crisis financiera, se observa que el país con una mayor tasa de variación es Luxemburgo (33%). Podemos observar que España se sitúa con una tasa de variación del 2%

aproximadamente, encontrándose entre los países que tuvieron una tasa de variación positiva más baja. A diferencia de lo ocurrido durante 2005-2008, en este subperíodo diversos países registran tasas de variación negativas, como Grecia (-8%) o Irlanda (-7,5%), entre otros, debido a los recortes de gasto público.

En tercer lugar, si nos centramos en el periodo de recuperación de la crisis (2013-2019), se comprueba que la mayoría de las tasas de variación son positivas a excepción de Grecia (-23%) y Eslovenia (-4%). Aquellos países que vuelven a tener las tasas de variaciones más elevadas son países del Este como Rumania (57%) y Estonia (50%); y, por otro lado, Malta (55%).

Finalmente, aquellos países que han variado más su gasto público en las últimas dos décadas son Estonia (186%), Eslovaquia (157%), Bulgaria (149%), Malta (129%) y Luxemburgo (105%).

Por el contrario, solo Grecia registra una tasa de variación negativa del 4.45%, replicando lo que ha sucedido en los dos subperíodos de 2008-2013 y 2013-2019. Esta evolución se debe a la crisis económica por la que atraviesa el país desde 2009. En 2010 solicitó al Fondo Monetario Internacional (FMI) y a la UE un rescate financiero, el cual, tuvo como consecuencia principal la disminución del gasto público (García y Ghezzi, 2012)

5.2. Análisis del gasto público por funciones en la UE en el período 2005-2018.

No sólo resulta de interés estudiar el nivel del gasto público y su evolución, sino también su composición. En este apartado nos vamos a centrar en estudiar el gasto público según las funciones a las que se destinan los recursos públicos.

La Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas (COFOG) diferencia los gastos públicos en términos de la Contabilidad Nacional según la finalidad de cada partida de gasto que determina las Naciones Unidas (Intervención General de la Administración del Estado, 2017). En concreto, en dicha clasificación se incluyen 10 funciones que van a ser objeto de análisis en el ámbito de la UE, con el objetivo de identificar en qué posición se encuentra España respecto a la media europea en cada una de ellas.

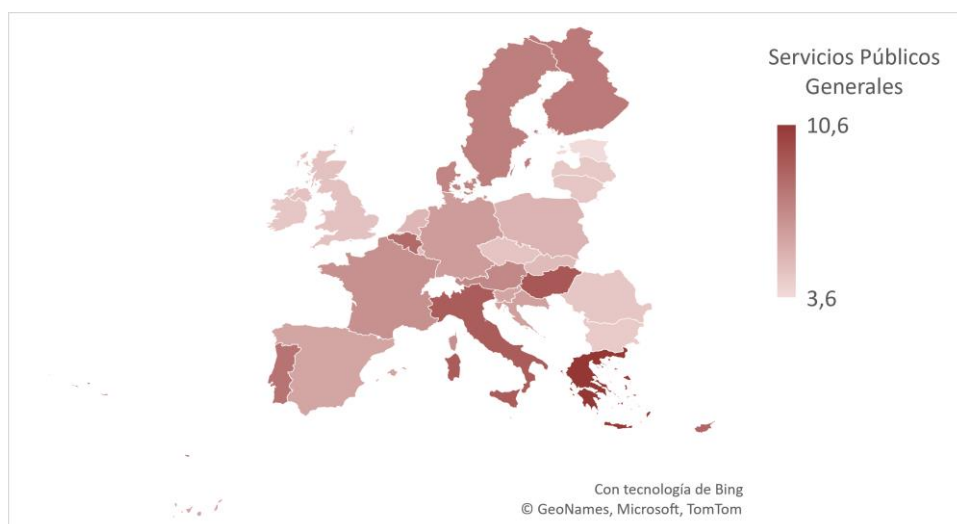
- Servicios Públicos Generales

En este grupo funcional, se recogen aquellos gastos destinados a asuntos que no están definidos en un grupo concreto y que corresponden tanto a varias áreas del gobierno como a varios niveles de las AAPP. Este grupo se divide en varias subfunciones como son las

partidas de gasto dirigidas a los órganos ejecutivos y legislativos, los asuntos financieros, la ayuda económica exterior, la investigación básica, o las transacciones de la deuda pública, entre otros.

En la figura 5.1 se representa el gasto público medio en el período 2005-2018 destinado a los servicios públicos generales en todos los países de la UE. El máximo corresponde a Grecia con un 10,6% del PIB, mientras que el mínimo lo alcanza Estonia con un 3,6% del PIB, siendo la media de la UE un 6,5% del PIB. Como podemos observar los países con mayor gasto público destinados a esta función son Grecia, Hungría e Italia. Si analizamos detenidamente a España, observamos que su gasto se sitúa próximo al 6% del PIB y, por tanto, cerca de la media europea (6,5%).

Figura 5.1 Gasto público en Servicios Públicos Generales (%PIB). Media del período 2005-2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat (2020).

- **Defensa**

Esta función representa los gastos ejecutados para la defensa militar, la defensa civil, la defensa de ayuda al exterior y la i+D en defensa.

En la figura 5.2 se puede observar aquellos países que destinan más gasto a esta función, destacando Grecia (2,6% del PIB) y Reino Unido (2,2%). En cuanto a España, la defensa representa el 1% del PIB, y se encuentra cerca de la media europea (1,4%); a diferencia de Irlanda (0,4%) o Luxemburgo (0,3%), que son aquellos países que menos destinan a la defensa de su país.

Figura 5.2 Gasto público total de Defensa (%PIB) Media del periodo 2005-2018.



Fuente: Elaboración propia a través de los datos de Eurostat (2020).

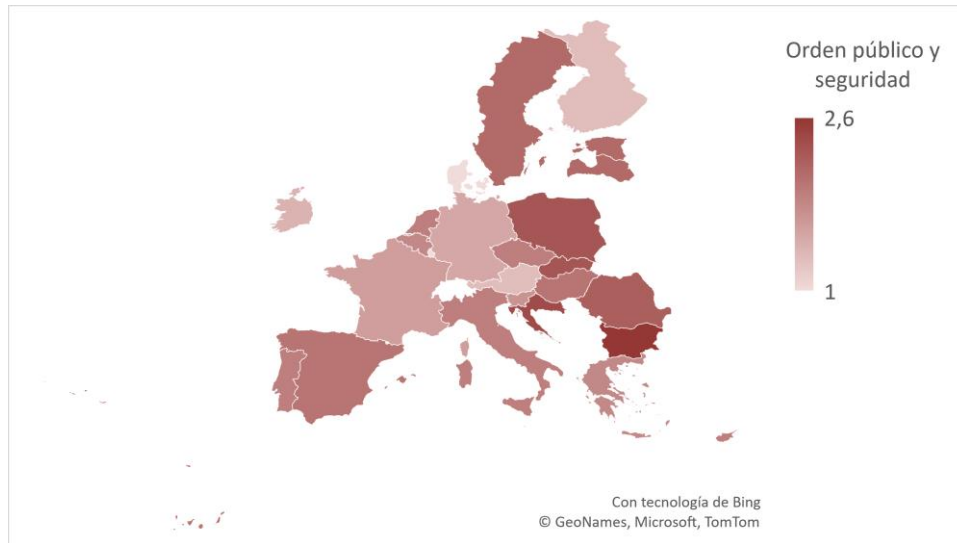
- ***Orden público y seguridad.***

En esta función se incluyen los gastos destinados a los servicios de policía, la protección contra incendios, tribunales de justicia, las prisiones y la i+D relacionados con el orden público y la seguridad.

En la figura 5.3 se representa el gasto público destinado al orden y la seguridad de cada país, siendo la media europea del 1,8% del PIB. El país que más importancia le da a este tipo de gasto se trata de Bulgaria con un 2,6% del PIB, seguido de Croacia con un 2,4% del PIB. Por el contrario entre los países con un menor peso relativo del gasto público en defensa se encuentran Dinamarca y Luxemburgo (1%),

En el caso de España se alcanza el 2% del PIB en esta partida, siendo éste uno de los pocos gastos en los cuales España supera a la media europea.

Figura 5.3 Gasto público total en Orden público y Seguridad (%PIB). Media del periodo 2005-2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat (2020).

- *Asuntos económicos.*

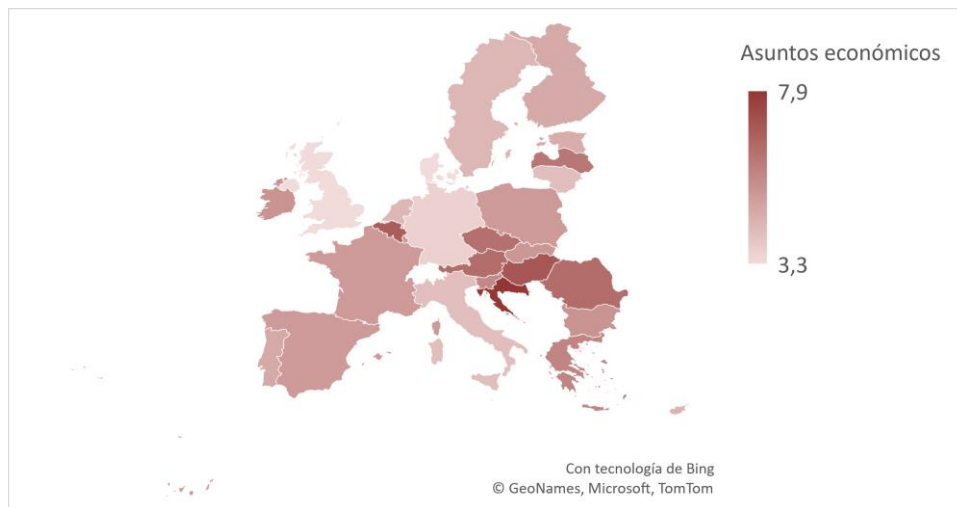
Este grupo funcional recoge aquellos gastos destinados tanto los asuntos económicos comerciales y laborales, como aquellos relativos a los sectores productivos como, por ejemplo, el transporte y las comunicaciones.

En la figura 5.4 se comprueba que, en términos generales, en los países europeos se destina una proporción mayor de gasto a esta función que al resto de funciones que se han comentado anteriormente, ascendiendo su media al 4,4% del PIB.

Croacia es el país que más gasta en asuntos económicos y casi dobla la media europea, estando próximo al 8% del PIB. Hungría, con un 7% del PIB, se encuentra entre los países con un elevado gasto público en esta función. Por el contrario, Dinamarca se sitúa en la última posición, con un 3,3% del PIB.

España, de nuevo se sitúa por encima de la media europea registrando un 5,1% del PIB y ocupando el puesto número 13 en el ranking.

Figura 5.4 Gasto público total en Asuntos Económicos (%PIB). Media del periodo 2005-2018.



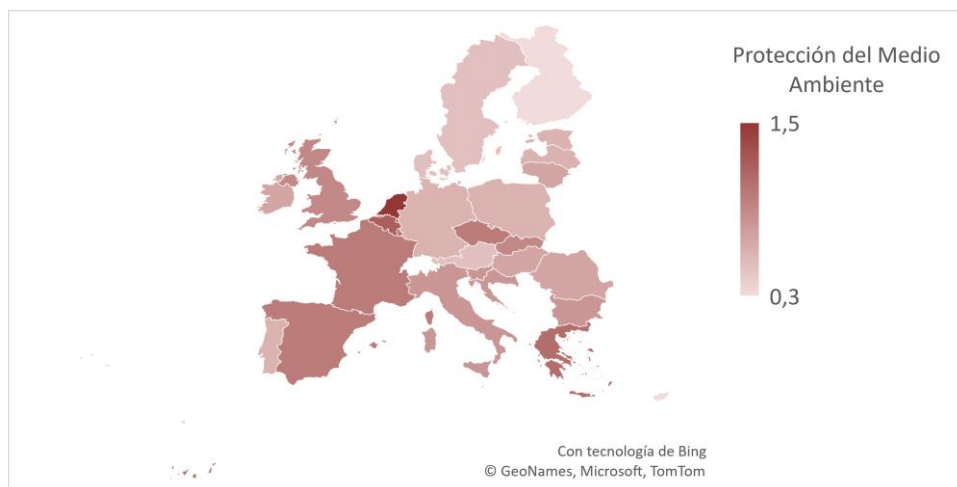
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat (2020).

- ***Protección del medio ambiente.***

La protección del medio ambiente es la función que contiene aquellos gastos que se destinan a la ordenación de desechos, aguas residuales, reducción de la contaminación y la diversidad biológica.

A partir de la figura 5.5, se puede comprobar que se trata de una función a la que se le destina poco gasto público a nivel europeo. Países Bajos es el país que destina un mayor porcentaje de gasto público (1,5% del PIB), seguido de Malta (1,4% del PIB). España alcanza el 1% del PIB, superando la media de Europa que se sitúa en el 0,8% del PIB.

**Figura 5.5 Gasto público total en protección del medio ambiente (%PIB).
Media del periodo 2005-2018.**



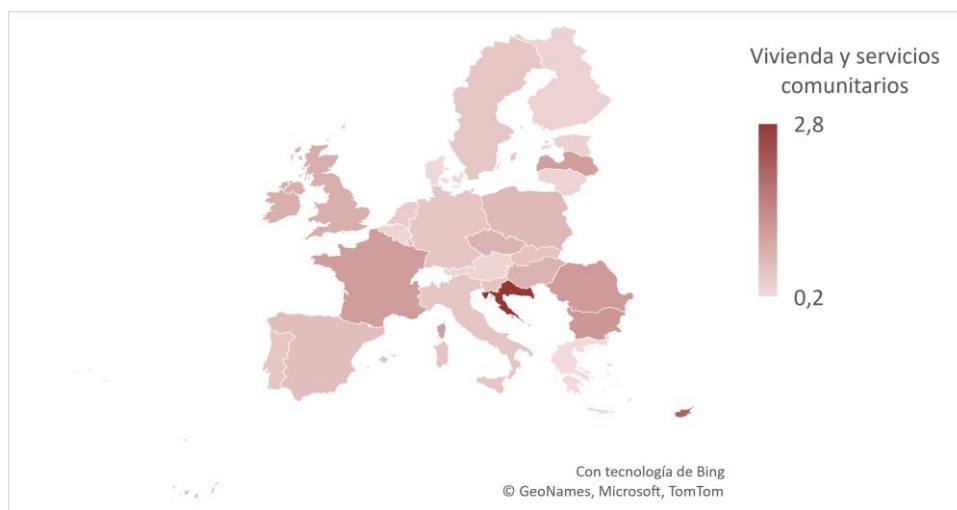
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat (2020).

- ***Vivienda y servicios comunitarios.***

Esta función incluye todos los gastos públicos referidos a la urbanización, al alumbrado, abastecimiento de agua y el desarrollo comunitario, entre otros.

En la figura 5.6 se comprueba que, al igual que en la función de gasto anterior, se destina poco gasto público para la vivienda y los servicios comunitarios. España se encuentra ligeramente por debajo de la media (0,8% del PIB), registrando el 0,7% del PIB. Por otro lado, Croacia (2,8%) y Chipre (2,1%) se sitúan entre los países que más presupuesto público destinan a esta función.

**Gráfico 5.6 Gasto público total en vivienda y servicios comunitarios (%PIB).
Media del periodo 2005-2018.**



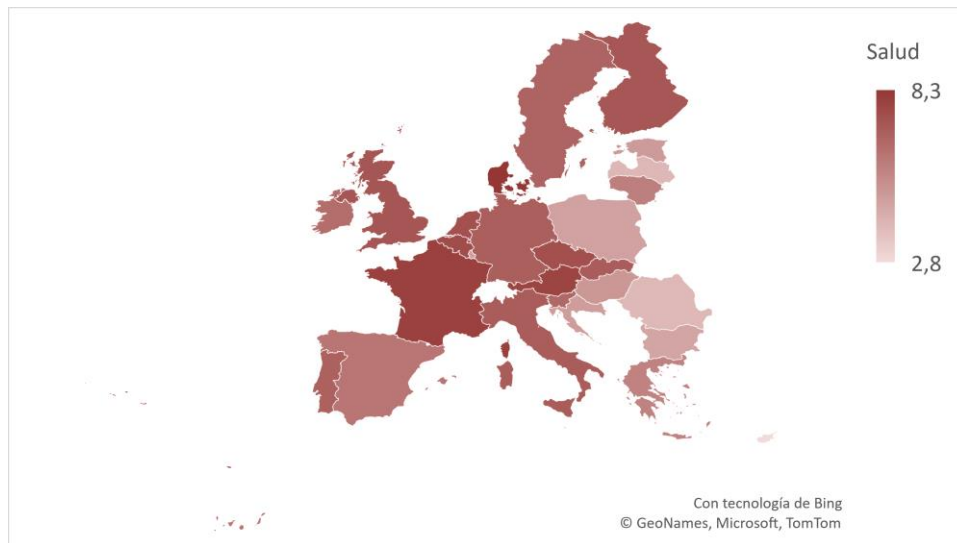
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat (2020).

- **Salud.**

En esta función se contabilizan aquellos gastos que van destinados a los servicios sanitarios públicos, productos y equipos médicos, a la asistencia de pacientes externos, y a la financiación de la sanidad pública, entre otros asuntos.

Esta función es de las que más recursos presupuestarios recibe a nivel europeo, como se comprueba en la figura 5.7, siendo la media del 7% del PIB; aunque no todos los países le dan la misma importancia a este gasto. España, con un 6,2% del PIB, nuevamente se sitúa por debajo de la media europea. Por el contrario, Chipre es el país de la UE que destina una menor proporción de gasto público a esta función, situándose en un 2% del PIB.

Figura 5.7 Gasto público total en Salud (%PIB). Media del periodo 2005-2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat (2020).

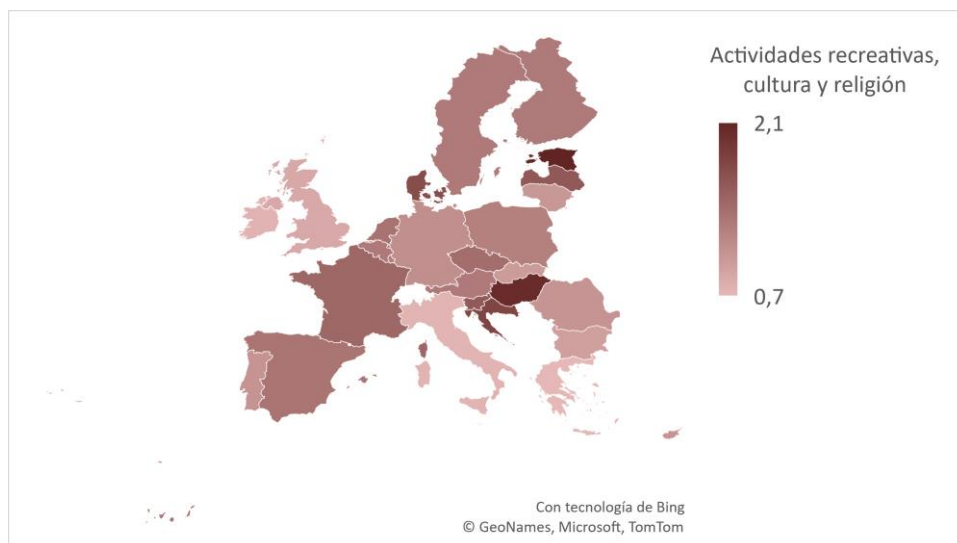
- ***Actividades recreativas, cultura y religión.***

En esta partida se incluye el gasto que financia las actividades destinadas a los ciudadanos con el fin de promover cultura, deportivas o aquellas destinadas a la religión.

La media europea no es muy elevada, situándose próxima al 1,1% del PIB. A partir de la figura 5.8 se observa que el máximo del 2% del PIB corresponde a Estonia. En el caso de España su gasto público en esta función asciende a 1,3% situándose por encima de la media europea.

En el caso contrario, nos situamos en Grecia, suponiendo su gasto tan solo un 0,7%.

Figura 5.8 Gasto público total en Actividades recreativas, cultura y religión (%PIB). Media del periodo 2005-2018.



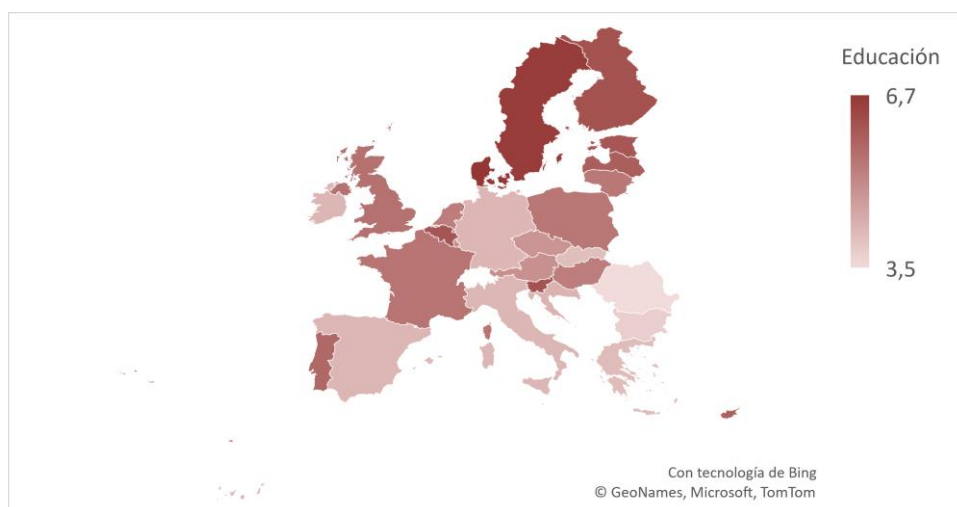
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat (2020).

- **Educación.**

Los gastos que financian la enseñanza pública, en cualquiera de sus niveles, como los gastos destinados a la I+D para la enseñanza son representados en esta función.

Esta partida de gasto es uno de los pilares del Estado de Bienestar, por lo que la mayoría de los países de la UE le conceden bastante importancia. La media de la UE está próxima al 5% del PIB, alcanzándose el máximo alrededor del 7% del PIB tanto por Dinamarca como Suecia, ambos países nórdicos, como se refleja en la figura 5.9. Por el contrario, España no supera la media europea, situándose en el 4.2% del PIB.

Figura 5.9 Gasto público total en Educación (%PIB) Media del periodo 2005-2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat (2020).

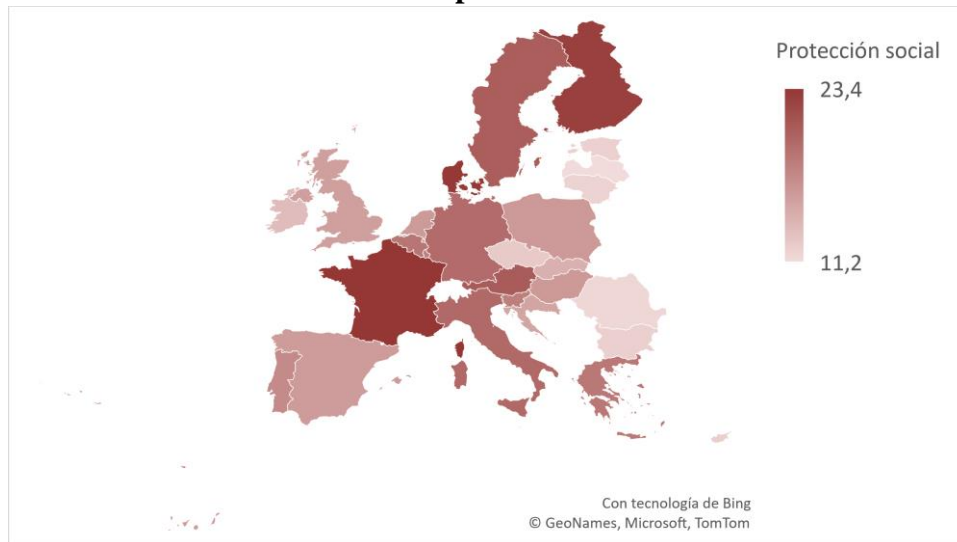
- ***Protección social***

En este grupo el gasto público es destinado a aquellas personas que necesitan ayuda social como a personas con discapacidad o enfermedad, de edad avanzada o aquellas con riesgo de exclusión social. En conjunto, el gasto en protección social es la partida principal a nivel europeo, situándose la media en Europa próxima al 18% del PIB, como se observa en la figura 5.10.

En este caso España se encuentra por debajo de la media con un 16% del PIB, siendo de aquellos países que menos destinan, junto a Letonia (12%) que es el que ocupa la última posición en este ranking.

Por el contrario, Francia con un 24% del PIB es el país a la cabeza en términos de la proporción de gasto público dirigida a la protección social a nivel europeo.

**Figura 5.10 Gasto público total en Protección Social (% PIB)
Media del periodo 2005-2018.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat (2020).

A partir del análisis anterior por funciones, en la tabla 5.2 se resume y se representan para cada función de gasto público aquellos países que se encuentran por encima o por debajo de la media UE, con el objetivo de identificar un patrón entre ellos.

Tabla 5.2. Media del gasto público por funciones (2005-2018): Posición de los países de la UE respecto a la media

	S. Públicos	Defensa	Orden	Asuntos Económ.	Medio Ambiente	Vivienda	Salud	Cultura	Educación	Protección	Total
Alemania	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	=	▼	▲	▼
Austria	▲	▼	▼	▲	▼	▼	▲	▲	=	▲	▲
Bélgica	▲	▼	=	▲	▲	▼	▲	▲	▲	▲	▲
Bulgaria	▼	▼	▲	▲	=	▲	▼	▼	▼	▼	▼
Chequia	▼	▼	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▼	▼	▼
Chipre	▲	▲	▲	=	▼	▲	▼	▼	▲	▼	▼
Croacia	▼	=	▲	▲	=	▲	▼	▲	▼	▼	▲
Dinamarca	▲	▼	▼	▼	▼	▼	▲	▲	▲	▲	▲
Eslovaquia	▼	▼	▲	▲	▲	▼	=	▼	▼	▼	▼
Eslovenia	▼	▼	▼	▲	=	▼	▼	▲	▲	▼	▲
España	▼	▼	▲	▲	▲	▼	▼	▲	▼	▼	▼
Estonia	▼	▲	▲	▲	▼	▼	▼	▲	▲	▼	▼
Finlandia	▲	=	▼	▲	▼	▼	▲	▲	▲	▲	▲
Francia	▲	▲	▼	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲
Grecia	▲	▲	▼	▲	▲	▼	▼	▼	▼	=	▲
Hungría	▲	▼	▲	▲	▼	▲	▼	▲	▲	▼	▲
Irlanda	▼	▼	▼	▲	▼	▲	▼	▼	▼	▼	▼
Italia	▲	▼	▲	▼	=	▼	=	▼	▼	▲	▲
Letonia	▼	▼	▲	▲	▼	▲	▼	▲	▲	▼	▼
Lituania	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▲	▼	▼
Luxemburgo	▼	▼	▼	▲	▲	▼	▼	▲	▲	▼	▼
Malta	▲	▼	▼	▲	▲	▼	▼	▼	▲	▼	▼
Países Bajos	▼	▼	▲	▼	▲	▼	▲	▲	▲	▼	▼
Polonia	▼	▲	▲	▲	▼	=	▼	▲	▲	▼	▼
Portugal	▲	▼	▲	▲	▼	▼	▼	▼	▲	▼	=
Reino Unido	▼	▲	▼	▼	▲	▲	▲	▼	▲	▼	▼
Rumania	▼	=	▲	▲	▼	▲	▼	▼	▼	▼	▼
Suecia	▲	=	▲	▼	▼	▼	▼	▲	▲	▲	▲

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat (2020)

Nota: ▼ Por debajo de la media. ▲ Por encima de la media = Sobre la media

En primer lugar, aquellos países que se encuentran por encima de la media de la UE los podemos observar de manera más detallada en el gráfico 5.1 recogido en páginas anteriores. Se trata de Dinamarca, Finlandia, Francia, Bélgica, Austria, Grecia, Suecia, Italia, Hungría, Eslovenia y Croacia.

De este grupo de países en la cabeza del ranking global no todos se encuentran en todas las funciones por encima de la media. Aquel país que en la mayoría de las funciones de gasto público está por encima de la media europea es Francia (en 9 de 10 funciones). Del

resto de países, algunos se sitúan por encima de la media en 6 de las 10 funciones como pueden ser Bélgica, Chequia, Hungría y Finlandia, mientras el resto de países de la UE se encuentran por encima de la media solo en 4 o menos funciones del gasto.

Si nos centramos en España, observamos que no solo se encuentra por debajo de la media de la UE en el gasto público total, sino que solo se encuentra por encima de la media de la UE en 4 de 10 funciones de gasto público, más concretamente en Orden Público y Seguridad, Asuntos Económicos, Protección del Medio Ambiente, y finalmente, Educación.

Debe subrayarse que a partir de este análisis se comprueba que aquellos países cuyo gasto público total se encuentran por encima de la media son: Austria, Bélgica, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia y Suecia.

En este grupo de países las funciones de gasto que suelen estar por encima de la media son: Servicios Públicos Generales; Actividades Recreativas, Cultura y Religión; Educación; y Protección Social. Por el contrario, si observamos la tabla 5.2, en la mayoría del resto de países estas funciones se encuentran por debajo de la media de la UE, con lo cual, podemos establecer un patrón de gasto; es decir, aquellos países que en estas funciones se encuentran por encima de la UE, en líneas generales, se encuentran con un gasto total por encima de la media de la UE.

6. La eficacia del gasto público en la UE.

La eficacia es un indicador que permite evaluar los resultados de la gestión del gasto público. Ésta mide el grado de consecución de un objetivo (Albi et al, 2017). En el caso de las AAPP resulta muy útil estudiar este parámetro para medir los resultados que se obtienen con la prestación de los servicios públicos. Estos servicios pretenden cubrir necesidades de la población y por tanto cumplir objetivos en términos de sanidad, educación y servicios sociales, entre otros.

Existen diversos estudios en la literatura especializada sobre la eficacia del gasto público. Así, la Organización de Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE- (2004) analiza el comportamiento del gasto público en los países pertenecientes a la misma, con el objetivo de establecer las conexiones entre el gasto público y la evolución del PIB. Los resultados determinan que para alcanzar un nivel elevado de eficacia se debería realizar un control más exhaustivo del gasto público y hacer un seguimiento de la relación que existe entre ambas variables.

Otro análisis de la eficacia del gasto público es el realizado por la AIREF (2019), denominado “Spending Review”, ya comentado en este trabajo y basado en la propuesta de una serie de proyectos relativos a la mejora de la eficacia del gasto público.

Finalmente, Tomé (2012), miembro del Tribunal de Cuentas Europeo e Inspector de Finanzas del Estado elabora un informe sobre el control del gasto público en España y en la UE. En este informe se revisa el gasto para los diferentes niveles de las AAPP y se propone una serie de retos y objetivos a cumplir.

En este capítulo se pretende analizar la evolución de la eficacia del gasto público en los países de la UE y comprobar la situación relativa de España, para identificar qué países han registrado mejorías y cuáles han empeorado.

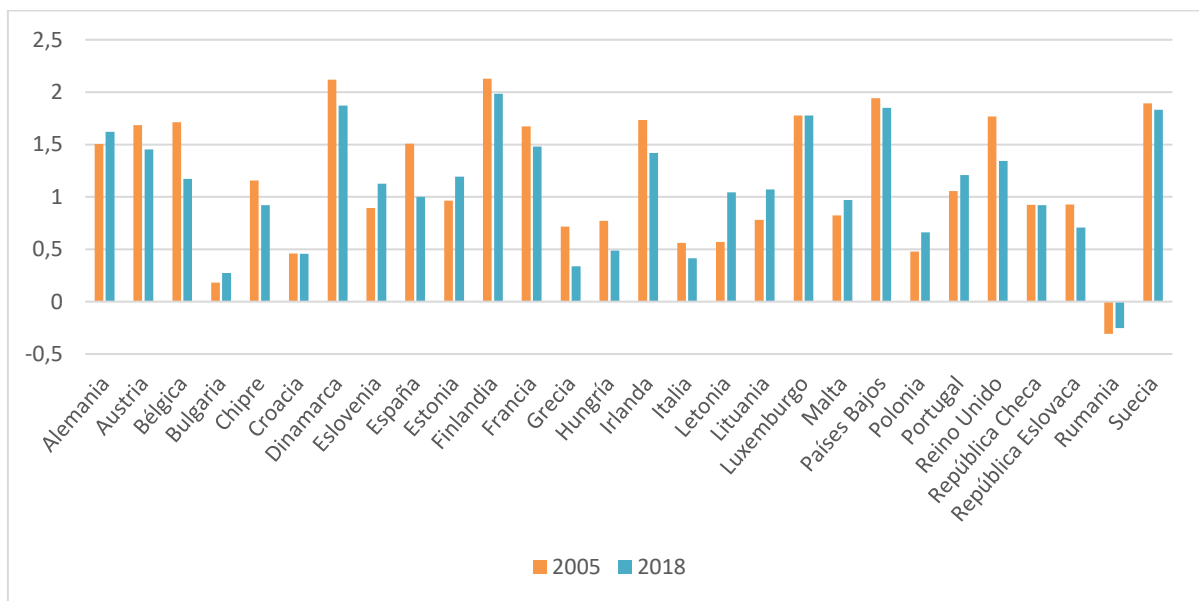
6.1. Análisis de las mejoras y pérdidas de eficacia en los países de la UE en el período 2005-2018.

En este apartado vamos a analizar la eficacia de los países que componen la UE (incluido Reino Unido) para el periodo 2005-2018 con el objetivo de ver aquellos países en los que ha aumentado o disminuido dicho indicador.

Para llevar a cabo este análisis se han empleado los datos del subíndice de eficacia del sector público, el cual forma parte del índice de gobernanza del sector público, elaborado por el Banco Mundial (2020). Este indicador de la eficacia del sector público mide principalmente la consecución de los objetivos de funciones del gasto público y puede tomar un valor entre -2,5 (baja eficacia) y 2,5 (alta eficacia) (IEE, 2020).

En el gráfico 6.1 se representa el valor de este índice de eficacia en los años 2005 y 2018 para comprobar su evolución entre ambos ejercicios. Todos los países tienen un nivel de eficacia positivo, exceptuando a Rumania que, a pesar de haber mejorado el dato entre ambos años, en 2018 sigue teniendo un dato negativo, siendo el único de entre todos los países de la UE con valores por debajo de cero.

Gráfico 6.1. Índice de eficacia del sector público (2005-2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial (2020).

Como podemos observar, aquel país en el que más ha aumentado la eficacia del gasto público entre 2005 y 2018 es Letonia, con una mejora de 0,47 puntos. En segundo lugar, se sitúa Lituania con un crecimiento de 0,29 puntos.

Por el contrario, en más de la mitad de los países de la UE ha disminuido el índice de eficacia en este período, como Austria, Chipre, Bélgica, Dinamarca Finlandia o Reino Unido; siendo Bélgica el país en el que más ha disminuido con un descenso de 0,8 puntos.

En el caso de España el índice de eficacia también ha disminuido, siendo el dato de 2005 1,5 puntos y 1 punto en 2018.

En otro grupo de países, a pesar de haber aumentado la eficacia, la diferencia es casi inexistente como puede ser el caso de República Checa y Luxemburgo.

En resumen, a pesar del desarrollo económico de casi la totalidad de los países analizados, no todos han aumentado su eficacia en el período analizado. En concreto, la media para la UE de la eficacia pública disminuye, pasando de 1,15 en 2005 a 1,08 en 2018.

6.2. Eficacia y composición del gasto público en la UE.

A partir de los resultados del capítulo 5 sobre el análisis de la clasificación por funciones del gasto público en la UE, en este apartado se pretende ofrecer una aproximación a su relación con la eficacia del gasto público.

En la tabla 6.1 vamos a analizar aquellos países que se encuentran por encima o por debajo de la UE con respecto al índice de eficacia, con el objetivo de establecer una conexión entre la variable de eficacia y la composición del gasto público.

Tabla 6.1. Eficacia, gasto público y saldo presupuestario de los países de la UE.
Media del periodo 2005-2018.

	Eficacia	GP Total	Saldo público
Alemania	▲	▼	1,9
Austria	▲	▲	0,2
Bélgica	▲	▲	-0,7
Bulgaria	▼	▼	1,8
Chequia	▼	▼	1,1
Chipre	▲	▼	-4,4
Croacia	▼	▲	0,3
Dinamarca	▲	▲	0,8
Eslovaquia	▼	▼	-1,1
Eslovenia	▼	▼	0,8
España	▼	▲	-2,5
Estonia	▼	▼	-0,6
Finlandia	▲	▲	-0,8
Francia	▲	▲	-2,5
Grecia	▼	▲	1
Hungría	▼	▲	-2,3
Irlanda	▲	▼	0,1
Italia	▼	▲	-2,2
Letonia	▼	▼	-0,7
Lituania	▼	▼	0,6
Luxemburgo	▲	▼	2,7
Malta	▼	▼	1,9
Países Bajos	▲	▼	1,5
Polonia	▼	▼	-0,2
Portugal	▼	▼	-0,4
Reino Unido	▲	=	-2,3
Rumania	▼	▼	-3
Suecia	▲	▲	0,8
Media UE	1.12	47,2	-0,7

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial (2020).

Como podemos observar, aquellos países que superan la media de eficacia de la UE (1,12) son los países Bélgica, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Francia, Chipre, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Finlandia, Suecia y Reino Unido.

Si analizamos la tabla 6.1 podemos observar que varios de los países de los que se encuentran por encima de la media de la UE para la variable de eficacia, coinciden con aquellos países que anteriormente analizamos que se encontraban por encima de la media de la UE del gasto público. Estos países son: Dinamarca, Finlandia, Francia, Bélgica, Austria y Suecia. Sin embargo, si añadimos al análisis la columna del saldo público, no podemos encontrar ninguna relación directa entre las variables de gasto público, eficacia y saldo público.

7. Conclusiones

En este trabajo el objetivo ha sido analizar el gasto público, así como su composición, y los resultados en términos de eficacia en el conjunto de países de la UE, y poder así conocer la situación relativa de España en el contexto europeo. Las conclusiones más relevantes obtenidas se resumen en las siguientes:

-Al estudiar la evolución de las finanzas públicas, en este trabajo se observa que en España, tanto la deuda como el déficit público son dos de los principales problemas macroeconómicos. Esta situación ha empeorado a partir de la crisis económica y financiera mundial de 2008, como en el resto de países de la UE, alcanzándose los peores datos de déficit en nuestro país en el período 2009-2012. Respecto la deuda pública, a partir de 2008 ésta se dispara situándose en la actualidad en niveles próximos al 100% del PIB. En ambos casos, es la Administración Central la más perjudicada por estas cifras negativas. Para intentar corregir esta situación se ha aprobado por el gobierno, para el período 2020-2023, unos objetivos de déficit y deuda que conduzcan a su control y reducción.

-La eficacia y eficiencia son dos variables que permiten evaluar la calidad de las finanzas públicas: La importancia de estas variables cada vez es mayor como se observa en la última versión del Plan de Estabilidad para España. En concreto en dicho plan se recogen las medidas propuestas por la AIREF para diferentes ámbitos como la sanidad pública, los beneficios fiscales y las infraestructuras de transporte, entre otros. El objetivo es asignar los recursos públicos a aquellas partidas que puedan ser más eficientes y eficaces.

-A raíz del análisis del gasto público por funciones se ha podido identificar aquellos países que se encuentran con un nivel más elevado a la media de la UE, tanto respecto al total como por funciones. Entre los países con un gasto público total por encima de la media de la UE se encuentran Dinamarca, Finlandia, Francia, Bélgica, Austria, Grecia, Suecia, Italia, Hungría, Eslovenia y Croacia. Aquellas funciones a las que en términos generales en los países de la UE se le destina más gasto son las funciones correspondientes de Servicios Públicos Generales, Asuntos Económicos, Salud, Educación y Protección Social.

-Desde el punto de vista, del análisis de la eficacia se ha podido comprobar que el país que más ha aumentado la eficacia del gasto público entre 2005 y 2018 es Letonia, con una mejora de 0,47 puntos. En segundo lugar, se sitúa Lituania con un crecimiento de

0,29 puntos. Por el contrario, en más de la mitad de los países de la UE ha disminuido el índice de eficacia en este período, como Austria, Chipre, Bélgica, Dinamarca Finlandia o Reino Unido; siendo Bélgica el país en el que más ha disminuido con un descenso de 0,8 puntos. En el caso de España el índice de eficacia también ha disminuido, siendo el dato de 2005 1,5 puntos y en 2018 1 punto.

-Además, se ha comprobado en el período 2005-2018 que varios de los países que se encuentran por encima de la media de la UE para la variable de eficacia, coinciden con aquellos países que se sitúan también por encima de la media de la UE del gasto público. Estos países son: Dinamarca, Finlandia, Francia, Bélgica, Austria y Suecia. Sin embargo, si se incorpora en este análisis el saldo del sector público, no podemos encontrar ninguna relación directa entre las variables de gasto público, eficacia y saldo público.

8. Bibliografía

- Albi Ibáñez, E., González-Páramo Martínez-Murillo, J., Zubiri, I., y Urbanos Garrido, R. (2017). *Economía pública I: Fundamentos, presupuesto y gastos* (4^a ed. Renovada). Barcelona: Ariel.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. (AIReF) (2017). *Plan de Acción de la revisión del gasto en subvenciones del conjunto de las Administraciones Públicas. (Spending Review). FASE I*
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) (2018). *Plan de Acción de la revisión del gasto en subvenciones del conjunto de las Administraciones Públicas (Spending Review) FASE II.*
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) (2019) *Informe sobre la actualización del programa de estabilidad 2019-2022 (32/19).*
- Banco de España. (2017). *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España 2008-2014* (pp. 67-78). Madrid.
- Banco de España. (2020). *Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación, pasivos en circulación y deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Porcentajes del PIB pm.*
- Banco Mundial. (2020). *Índice de eficacia del sector público.*
- Conde, J. I., Díaz, M., Marín, C., y Rubio-Ramírez, J. (2016). *Evolución del Gasto Público por Funciones durante la crisis (2007-2014): España vs UE.* Documento de trabajo, 9 Fundación de Estudios de Economía Aplicada.
- Conde, J. I, Ocaña, C. y Pérez, G. (2007). *Análisis cuantitativo del estado de bienestar en Europa: Modelos y resultados.* Documento de Trabajo 2007-03. Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA). Madrid.
- Eurostat. (2020). *Eurostat Database.*
- Fondo Monetario Internacional (2020). *Perspectivas de la Economía Mundial.* Washington.
- García, A. y Ghezzi, P. (2012). La crisis griega: un problema fiscal. En *La crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o una crisis del euro?* (pp. 107-118). Fundación de Estudios Financieros.

- Gobierno de España (2019) *Actualización del Programa de Estabilidad 2019-2022*.
- Gómez-Puig, M. y Sosvilla-Rivero, S. (2018). Public debt and economic growth: Further evidence for the Euro area. *Acta Oeconomica*, 68(2), 209-229.
- Instituto de Estudios Económicos (2019) *La deuda pública en España*. Madrid.
- Instituto de Estudios Económicos (2020). *Eficiencia del gasto público. Medición y propuestas de mejora*. Informe de opinión. Madrid.
- Intervención General de la Administración del Estado (2017). *Informe sobre la clasificación funcional del gasto público*. Madrid.
- Intervención General de la Administración del Estado (2020). *Capacidad o necesidad de financiación por niveles de las AAPP*.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
- Malo de Molina, J. L. (2001). Los efectos de la entrada de España en la Comunidad Europea. *Boletín económico/Banco de España*, octubre 2001, p. 87-100.
- Mellado, F. M. (2018). *Todo fiscal*. CISS. Madrid.
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2019). *Introducción a la lectura de los PGE*.
- Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. (2020). *El Gobierno aprueba los objetivos de estabilidad presupuestaria y el techo de gasto del Estado* Noticia publicada en la web del Ministerio: https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2020/Paginas/202010211_Senda_Estabilidad_Techo-Gasto_2020.aspx
- OCDE (2004). *Enhancing the effectiveness of public Spending: Experience in OECD countries*.
- Rueda, N. (2011). La eficiencia y su importancia en el sector público. *eXtoikos*, (1), 38-47.

- Samuelson, P. y William D. Nordhaus (1992). *Economía*. México: McGraw-Hill.
- Tomé, B. (2012). El control del gasto público en España y en la Unión Europea. *Actualidad Jurídica* 32, 7-16.