

# COMPOSICIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PÚBLICO EN LA UNIÓN EUROPEA

## ARTÍCULOS

Composición funcional del gasto público en la Unión Europea

*La calidad del gasto público se ha convertido en un tema destacado en el debate político europeo, y el tamaño, la eficiencia y la eficacia del sector público se han analizado en diversos estudios. La evidencia empírica disponible procedente de los datos relativos al gasto funcional muestra que los resultados difieren significativamente de un país a otro en lo que respecta a las distintas funciones públicas e indica a los responsables de la política económica que hay margen para mejorar la eficiencia. Como consecuencia, la necesidad de disponer de datos puntuales y detallados sobre la composición del gasto público ha aumentado. Actualmente, diecinueve países de la Unión Europea envían voluntariamente a Eurostat información más detallada, desagregando el gasto según las distintas funciones públicas, como educación o sanidad. Esta clasificación funcional es una valiosa fuente de información para comparar y evaluar el funcionamiento del sector público en la UE. En este artículo se compara la composición del gasto público en los distintos Estados miembros de la UE, al tiempo que se subraya también que tales comparaciones deben tener en cuenta las diferencias institucionales, sobre todo en cuanto a los sistemas impositivos y de seguridad social de los distintos países.*

## I INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la calidad del gasto público ha recibido una atención creciente en el debate político europeo, por lo que los elementos cualitativos relacionados con las finanzas públicas de los Estados miembros de la Unión Europea se han incorporado al marco de supervisión presupuestaria de la UE, sobre todo en relación con la estrategia de Lisboa y la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento del 2005. A este respecto, el nivel y la composición del gasto público figuran de manera destacada, pues en general se considera que ambos afectan al crecimiento económico y al buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria<sup>1</sup>.

En este artículo se describen y analizan las tendencias básicas que se observan en el nivel y la composición del gasto público en la UE. Aunque todavía no se pueden conseguir estadísticas sobre la distribución funcional del gasto público (v.g., gasto en sanidad o en educación) tan fácilmente como sobre distintos tipos de transacciones económicas (v.g., gasto en subsidios o inversión), la puntualidad, la comparabilidad internacional y el nivel de detalle de estos datos han mejorado mucho en los últimos años. No es siempre fácil lograr la comparabilidad del gasto público entre los diferentes países, dado que la organización del sector público difiere de un país a otro. Por ejemplo, un Gobierno puede acometer un gasto público (por ejemplo, en vivienda) que beneficia a parte de la

población, o puede proporcionar a esos grupos beneficiarios subsidios destinados a un fin específico o hacer que su gasto privado sea deducible de impuestos. Por ello, los datos de gasto público pueden variar considerablemente entre sistemas económicamente equivalentes. Teniendo en cuenta estas salvedades, las estadísticas sobre la clasificación funcional del gasto público constituyen una fuente de información valiosa a la hora de evaluar la calidad del gasto público en la UE en términos de su nivel, eficiencia y eficacia.

El artículo se organiza del modo siguiente: en la sección 2 se consideran las fuentes de datos del gasto público funcional; en la sección 3 se examina la evolución de la composición funcional de gasto público en la UE; en la sección 4 se presentan las principales funciones del gasto público, de forma agregada, y se muestra la manera en que se pueden utilizar los datos funcionales con fines analíticos; y en la sección 5 se exponen las conclusiones.

## 2 FUENTES DE DATOS DEL GASTO PÚBLICO FUNCIONAL

Las funciones del gasto público pueden analizarse mediante la «Clasificación de funciones de las Administraciones Públicas» (COFOG, en sus si-

1 Véase el artículo titulado «La importancia de la reforma del gasto público para la estabilidad y el crecimiento económicos», en el Boletín Mensual de abril del 2006.

**Cuadro I Clasificación de funciones de las Administraciones Públicas**

Categorías	Subcategorías
01 Servicios públicos generales	01.7 Transacciones de la deuda pública
02 Defensa	
03 Orden público y seguridad	
04 Asuntos económicos	
05 Protección del medio ambiente	
06 Vivienda y servicios comunitarios	
07 Salud	07.1 Productos, útiles y equipo médico 07.2 Servicios para pacientes externos 07.3 Servicios hospitalarios
08 Actividades recreativas, culturales y religión	
09 Educación	09.1 Educación preescolar y enseñanza primaria 09.2 Educación secundaria 09.3 Educación postsecundaria no terciaria 09.4 Educación terciaria
10 Protección social	10.1 Enfermedad e incapacidad 10.2 Edad avanzada 10.4 Familia e hijos 10.5 Desempleo

glas en inglés), desarrollada por la OCDE y publicada por la División de Estadísticas de Naciones Unidas. La clasificación COFOG divide el gasto público en diez categorías, cada una de ellas dividida a su vez en varias subcategorías. En el cuadro 1 se enumeran todas las categorías, así como las subcategorías más importantes, desde el punto de vista de las ratios de gasto en relación con el PIB de las categorías «servicios públicos generales», «salud», «educación» y «protección social»<sup>2</sup>.

Los Estados miembros de la UE están obligados a facilitar a Eurostat datos sobre las diez categorías COFOG en los 12 meses posteriores a que finalice el año de referencia. Además, actualmente 19 países envían voluntariamente a Eurostat información más detallada del gasto público, y otros tienen pensado hacerlo en el futuro.

El significado de las distintas funciones que se recogen en el cuadro 1 parece intuitivamente claro. No obstante, como siempre, el problema está en el detalle. Por ejemplo, ¿cómo debería clasificarse el gasto público en un hospital militar, como gasto en defensa o como gasto en atención sanitaria? Estas cuestiones han de acordarse y documentarse para lograr la compilación armonizada de datos COFOG de los distintos países (véase el recuadro).

Los datos que figuran en este artículo se refieren al sector de las Administraciones Públicas. El gasto de las Administraciones Públicas incluye no sólo el gasto de la Administración Central, sino también el gasto de los organismos de la Administración Local y las administraciones de seguridad social. Los flujos entre los distintos subsectores de las Administraciones Públicas, como los pagos de intereses y las transferencias, deben consolidarse para reflejar de forma adecuada el gasto público total. Actualmente, el gasto derivado del presupuesto de la UE (por ejemplo, los subsidios a la agricultura) no se incluye en los datos sobre el gasto COFOG. En el 2007, el gasto procedente del presupuesto de la UE se situaba entre el 0,1% del PIB en Luxemburgo y el 3,4% del PIB en Lituania.

### 3 EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO FUNCIONAL EN LA UE

El gasto público total en la zona del euro se situó en un promedio del 46,7% del PIB en el 2006,

2 Véase la publicación de Eurostat «Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics – Classification of the Functions of Government (COFOG)» para una panorámica completa de las funciones COFOG ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-RA-07-022/EN/KS-RA-07-022-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-022/EN/KS-RA-07-022-EN.PDF)).

**Recuadro****ARMONIZACIÓN DE LAS ESTADÍSTICAS**

Resulta importante lograr que las estadísticas COFOG no sólo estén armonizadas entre los distintos países, sino también que estén en consonancia con otras estadísticas de gasto público.

Dos veces al año, los Estados miembros de la UE facilitan a Eurostat datos sobre gasto público desagregado por tipo de transacción económica (por ejemplo, remuneración de los funcionarios o inversión pública). Estos datos de gasto deberían ser acordes con las cifras de deuda y déficit públicos que los Estados miembros proporcionan al mismo tiempo a Eurostat, y que se utilizan en el procedimiento de déficit excesivo.

Las reglas contables que los Estados miembros están obligados a aplicar a todas estas estadísticas figuran en el Sistema Europeo de Cuentas 1995 (SEC 95).

Una regla importante recogida en el SEC 95 es el requisito de que las transacciones se registren utilizando el «principio de devengo». Esto significa, por ejemplo, que si un Gobierno ordena equipo militar en el año t, que se entrega en el año t+1 y se paga en el año t+2, el gasto debe registrarse en el año t+1, en lugar de en el año t+2. El momento en el que se presenta la obligación de pago determina el momento en que se registra el gasto público. Sin embargo, los presupuestos públicos suelen prepararse de acuerdo con el criterio de caja. Por consiguiente, los estadísticos necesitan corregir estos datos presupuestarios al recopilar las estadísticas de gasto público según las reglas contables del SEC 95. Además, de conformidad con el SEC 95, el gasto público no incluye el reembolso de la deuda, lo que significa que la subcategoría COFOG «transacciones de la deuda pública» no incluye el reembolso de la deuda y recoge principalmente los pagos de intereses de la deuda pública.

Con el fin de comprobar que los datos COFOG son coherentes con los datos de gasto desagregados por tipo de transacción económica, Eurostat solicita a los Estados miembros que presenten un detalle del gasto público por funciones y por tipo de transacción económica, que, en la mayoría de los países, son coherentes.

casi 2 puntos porcentuales por debajo de la cifra registrada en 1998. En el 2006, la ratio de gasto público en relación con el PIB fue más elevada que la media de la zona del euro en Bélgica, Francia, Austria, Italia y Finlandia. Por el contrario, el gasto público total fue significativamente más bajo que la media de la zona del euro en Irlanda, Eslovaquia y España. En el Reino Unido esta ratio se mantuvo por debajo de la media de la UE en el 2006, pese al notable incremento observado entre los años 1998 y 2006. Las ratios de gasto público en Dinamarca y Suecia continuaron siendo de las más altas de la UE en el 2006, a pesar de haber disminuido desde 1998 (véase cuadro 2)<sup>3</sup>.

La protección social es con mucho el mayor componente del gasto total en todos los países de la zona del euro. En el 2006, el gasto en protección social en porcentaje del PIB fue más elevado que la media de la zona del euro en Francia, Alemania, Finlandia y Austria, mientras que en Irlanda, Chipre y Eslovaquia se situó muy por debajo de dicha media.

<sup>3</sup> La clasificación COFOG no proporciona una panorámica completa de la situación de las finanzas públicas. Por ejemplo, según el SEC 95, las inyecciones de capital en las empresas públicas y privadas y los avales facilitados por los Gobiernos no forman parte del gasto público. En cambio, las inyecciones de capital se registran como transacciones financieras y los avales como pasivos contingentes.

**Cuadro 2 Clasificación funcional del gasto público**

(en porcentaje del PIB)

Categorías COFOG	Servicios públicos generales		Defensa y orden público y seguridad		Asuntos económicos		Salud		Educación		Protección social		Otras categorías		Total	
	1998	2006	1998	2006	1998	2006	1998	2006	1998	2006	1998	2006	1998	2006	1998	2006
Bélgica	11,0	8,5	2,8	2,0	4,7	5,0	6,1	6,9	6,0	5,9	17,6	17,3	2,1	2,8	50,4	48,4
Alemania	6,7	5,6	2,9	2,0	4,0	3,2	6,1	6,3	4,3	3,9	21,7	21,6	2,3	2,7	48,0	45,3
Irlanda	5,8	3,6	2,5	1,0	4,6	4,5	5,7	7,8	4,2	4,2	9,8	9,7	1,8	3,0	34,5	33,8
Grecia	13,3	8,1	3,3	4,5	6,3	4,5	4,3	4,7	3,1	2,3	17,9	17,9	1,2	0,1	49,5	42,2
España	6,7	4,6	3,0	2,2	4,8	5,0	5,2	5,6	4,4	4,3	13,6	12,8	3,3	3,9	41,1	38,5
Francia	7,9	6,9	3,5	3,7	3,2	2,9	6,6	7,2	6,4	6,0	21,8	22,3	3,3	3,7	52,7	52,7
Italia	11,4	8,7	3,1	2,7	4,0	5,9	5,6	7,0	4,8	4,5	17,7	18,2	2,7	1,8	49,2	48,9
Chipre	8,8	9,9	4,0	4,6	4,4	4,4	2,7	3,1	6,0	7,2	7,7	10,4	3,2	3,7	36,7	43,4
Luxemburgo	4,9	4,0	1,3	0,5	4,4	4,5	4,8	4,6	4,9	4,5	16,9	16,4	3,9	4,0	41,0	38,6
Malta	5,5	6,7	2,7	1,6	7,4	5,7	4,6	6,4	5,4	5,5	13,4	14,0	3,9	3,6	43,0	43,6
Países Bajos	9,5	7,3	3,0	2,9	4,6	4,7	3,8	5,9	4,8	5,1	17,8	16,5	3,1	3,0	46,7	45,6
Austria	9,0	7,0	2,4	1,7	4,7	4,8	7,7	6,9	5,9	5,9	21,2	20,4	3,0	2,5	54,0	49,4
Portugal	6,0	6,9	3,3	2,6	6,4	3,8	6,2	7,2	6,3	7,1	12,1	16,0	2,5	2,7	42,8	46,3
Eslovenia	.	6,2	.	2,9	.	4,1	.	6,2	.	6,4	.	17,1	.	1,6	46,3	44,5
Eslovaquia	.	5,0	.	3,6	.	4,1	.	5,3	.	4,1	.	12,2	.	2,8	45,8	37,1
Finlandia	7,6	6,5	3,2	3,0	5,2	4,5	5,9	6,8	6,1	5,8	22,4	20,4	2,1	1,7	52,5	48,9
<b>Zona del euro</b>	<b>8,3</b>	<b>6,6</b>	<b>2,9</b>	<b>2,6</b>	<b>4,1</b>	<b>4,2</b>	<b>5,9</b>	<b>6,6</b>	<b>5,1</b>	<b>4,8</b>	<b>19,5</b>	<b>19,1</b>	<b>2,8</b>	<b>2,7</b>	<b>48,6</b>	<b>46,7</b>
Bulgaria	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	36,5	
República Checa	4,0	4,9	3,7	2,5	9,5	6,9	5,9	7,2	4,0	4,9	12,6	12,7	3,4	4,8	43,2	43,8
Dinamarca	9,1	6,0	2,7	3,2	4,1	3,5	6,9	7,0	7,6	7,7	23,0	21,8	2,2	1,9	55,6	51,2
Estonia	4,6	2,6	4,0	2,7	4,7	4,2	4,5	4,0	7,3	6,0	10,9	9,5	3,5	5,1	39,4	34,2
Letonia	6,7	6,1	3,3	2,9	4,9	6,0	2,7	2,9	6,6	6,3	13,7	9,6	2,3	4,2	40,2	37,9
Lituania	.	4,2	.	3,3	.	4,0	.	4,7	.	5,5	.	10,0	.	1,9	40,4	33,6
Hungría	.	9,6	.	2,8	.	6,3	.	5,5	.	5,8	.	17,7	.	4,3	52,8	51,9
Polonia	.	5,9	.	2,3	.	4,4	.	4,7	.	6,0	.	16,9	.	3,7	44,3	43,8
Rumania	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	38,5	35,3
Suecia	10,2	7,7	3,7	3,4	4,5	4,8	6,2	6,8	7,4	7,1	23,1	22,7	3,7	1,6	58,8	54,1
Reino Unido	5,5	4,3	4,6	5,1	2,0	2,9	5,4	7,1	4,6	6,1	15,3	15,4	1,6	3,0	39,0	43,9
<b>UE</b>	<b>8,0</b>	<b>6,2</b>	<b>3,5</b>	<b>3,1</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>6,0</b>	<b>6,6</b>	<b>5,3</b>	<b>5,2</b>	<b>19,2</b>	<b>18,3</b>	<b>1,2</b>	<b>2,9</b>	<b>47,3</b>	<b>46,3</b>

Fuentes: Eurostat, datos nacionales y cálculos del BCE.

Notas: Los datos de la zona del euro se refieren al Euro 15. «.» indica que no se dispone aún de datos.

El gasto en protección social en la zona del euro está relacionado principalmente con los pagos de pensiones de jubilación. En el 2006, esta partida presupuestaria ascendió a casi el 9% del PIB en Finlandia, al 10% en Alemania y al 12%-13% en Grecia e Italia (véase cuadro 3). Entre 1998 y 2006, el gasto en pensiones de jubilación se elevó considerablemente en Chipre y Portugal. En cuanto a los Estados miembros de la UE no pertenecientes a la zona del euro, el gasto en protección social en el Reino Unido ha sido relativamente estable a lo largo del tiempo, dedicándose casi la mitad a las pensiones de jubilación. La ratio de gasto en protección social en relación con el PIB es relativamente elevada en Dinamar-

ca y, sobre todo, en Suecia, a pesar de la tendencia decreciente que se observa en ambos países entre 1998 y 2006.

Al interpretar estas cifras, hay que tener muy en cuenta las diferencias institucionales entre los sistemas de seguridad social y los sistemas impositivos de los distintos países<sup>4</sup>. Por ejemplo, mientras que en algunos países las prestaciones sociales que reciben las familias se gravan del mismo modo que

<sup>4</sup> El hecho de que los países tengan modelos y sistemas sociales diferentes interviene, obviamente, a la hora de explicar diferencias entre ellos. Véase, por ejemplo, G. Bonoli (1997), «Classifying Welfare States: A Two-dimension Approach», *Journal of Social Policy*, 26 (3), pp. 351-372.

**Cuadro 3 Subcategorías de las principales partidas de gasto**

(datos para el 2006; en porcentaje del PIB)

Categorías COFOG	Protección social					Educación					Salud			
	Enfermedad e incapacidad	Edad avanzada	Familia e hijos	Desempleo	Otras	Educación preescolar y enseñanza primaria	Educación secundaria	Educación postsecundaria no terciaria	Educación terciaria	Otras	Productos útiles y equipo médico	Servicios para pacientes externos	Servicios hospitalarios	Otras
Bélgica	2,3	7,1	2,1	2,5	3,3	1,9	2,5	0,0	0,7	0,7	0,8	2,1	3,4	0,6
Alemania	2,7	10,0	2,2	2,6	4,1	1,0	1,8	0,1	0,7	0,3	1,5	2,0	2,6	0,2
Irlanda	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Grecia	2,8	12,5	0,5	0,5	1,7	0,3	1,0	0,0	0,5	0,4	1,3	0,2	2,5	0,6
España	2,2	6,1	0,5	1,6	2,6	1,6	1,5	0,0	0,9	0,3	1,2	0,0	4,3	0,2
Francia	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Italia	1,7	12,2	1,0	0,5	2,7	1,7	1,9	0,2	0,4	0,4	0,9	2,2	3,8	0,1
Chipre	0,2	4,4	1,9	0,8	3,1	1,5	1,9	0,0	1,3	2,5	0,6	0,1	0,4	2,0
Luxemburgo	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Malta	1,9	7,5	1,1	0,6	3,0	1,3	2,3	0,0	0,8	1,1	1,2	0,6	4,2	0,3
Paises Bajos	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Austria	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Portugal	1,6	9,6	1,1	1,2	2,5	0,3	4,3	0,0	1,3	1,3	2,2	2,4	2,5	0,2
Eslovenia	2,7	10,4	1,9	0,7	1,4	2,2	2,7	0,0	1,1	0,5	1,2	1,9	2,5	0,5
Eslovaquia	1,9	6,7	1,2	0,2	2,2	1,7	0,9	0,0	0,7	0,8	2,0	1,7	1,2	0,4
Finlandia	4,3	8,9	2,7	2,3	2,2	1,1	2,7	0,0	1,7	0,4	0,7	1,7	2,2	2,3
Bulgaria	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
República Checa	2,8	6,5	1,5	0,3	1,5	0,5	2,9	0,0	1,0	0,5	1,2	1,4	2,9	1,6
Dinamarca	4,8	7,0	5,0	2,5	2,5	3,4	1,5	0,0	1,6	1,2	0,4	1,0	5,4	0,3
Estonia	1,8	5,5	1,6	0,2	0,5	2,1	2,0	0,4	1,2	0,4	0,5	0,6	2,7	0,2
Letonia	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Lituania	2,5	4,9	1,0	0,4	1,2	1,3	2,2	0,0	1,2	0,8	0,8	1,2	1,9	0,8
Hungría	3,8	6,5	2,4	0,5	4,5	1,9	1,1	0,0	1,0	1,8	1,8	1,0	2,1	0,6
Polonia	0,8	13,9	1,1	0,5	0,5	2,0	1,7	0,0	1,7	0,7	0,4	0,7	2,1	1,4
Rumanía	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Suecia	5,7	10,6	2,7	2,0	1,8	4,0	1,3	0,0	1,4	0,3	0,9	2,9	2,5	0,4
Reino Unido	2,8	7,2	2,5	0,3	2,4	1,8	1,8	0,7	0,7	1,0	0,1	0,5	6,4	0,1

Fuentes: Eurostat, datos nacionales y cálculos del BCE.

Nota: «.» indica que no se dispone aún de datos.

las rentas salariales, en otros están exentas de impuestos parcial o totalmente. En otras palabras, en este último grupo de países, el Gobierno transfiere las prestaciones sociales a los perceptores una vez deducido el impuesto sobre la renta. Como consecuencia, el gasto público relevante es, en promedio, más elevado en el primer grupo de países, aunque la renta disponible de los perceptores podría ser la misma en ambos grupos. Dichas transferencias se gravan aproximadamente de la misma manera que las rentas salariales en Italia y en los países nórdicos, mientras que en otros países (v.g., Austria, Alemania y Portugal, en el caso de las prestaciones por desempleo desembolsadas en efectivo, y Alemania y Portugal, en el caso de las

prestaciones por enfermedad) no suelen estar gravadas. Del mismo modo, los sistemas obligatorios de aseguramiento privado para pensiones, desempleo o atención sanitaria pueden reducir las cifras totales de gasto público en algunos países, mientras que las contribuciones públicas para compensar los pagos voluntarios de los hogares a las administraciones de seguridad social incrementan el gasto público. Igualmente, el paso de un tipo de sistema de protección social a otro puede complicar cualquier comparación de los niveles de gasto público a lo largo del tiempo para el país en cuestión.

El gasto sanitario público aumentó en la zona del euro durante el período en estudio, observándose

un crecimiento de la ratio de gasto en sanidad en relación con el PIB en todos los países de la zona del euro, a excepción de Luxemburgo y Austria. Entre los años 1998 y 2006, los incrementos más elevados en gasto sanitario público en relación con el PIB se registraron en Irlanda, Malta y los Países Bajos. En el 2006, este gasto fue especialmente elevado en Irlanda, Francia, Portugal e Italia, y relativamente bajo en Chipre, Luxemburgo y Grecia. En el caso de Italia y Portugal, el gasto en sanidad estuvo determinado principalmente por el gasto en servicios para pacientes externos y servicios hospitalarios. En el 2006, tras un incremento observado en el gasto en servicios para pacientes externos y en servicios hospitalarios, el gasto sanitario en el Reino Unido fue uno de los más elevados de la UE, en porcentaje del PIB. Ese mismo año, el gasto en sanidad en Dinamarca y Suecia fue ligeramente superior a la media de la UE.

Entre los años 1998 y 2006, el gasto público en educación en relación con el PIB se redujo en la zona del euro. En Grecia, la ratio de gasto en educación registró un descenso de 0,8 puntos porcentuales, y en Alemania, Francia e Italia diminuyó en torno a 0,4 puntos. En el 2006, el gasto en educación en relación con el PIB superó considerablemente la media de la zona del euro en Chipre, Portugal y Eslovenia. En el caso de Chipre y Portugal, estos elevados niveles de gasto se produjeron tras los notables incrementos observados entre los años 1998 y 2006. En el 2006, las ratios más bajas de gasto en educación se observaron en Grecia, Alemania y Eslovaquia (véase cuadro 2). Con un gasto en educación del 6,1% del PIB en el 2006, el Reino Unido superó la media de la UE. Ese año, el gasto en educación también fue relativamente alto en Dinamarca y Suecia.

En el 2006, los servicios públicos generales también representaron un porcentaje considerable del gasto público total en la zona del euro, pese a haber descendido desde 1998. Los niveles de gasto en Chipre, Italia, Bélgica y Grecia se situaron muy por encima de la media en esta categoría. Sin embargo, en el caso de Italia, Bélgica y Grecia, más de la mitad de este gasto es imputable a los pagos de in-

tereses de la deuda pública, que en esos países es muy elevada en relación con el PIB. Por el contrario, el gasto en servicios públicos generales en los países con un ratio de endeudamiento reducida, como Irlanda, Luxemburgo y España, fue inferior a la media en el 2006. Tanto en 1998 como en el 2006, el gasto en servicios públicos generales en el Reino Unido fue inferior a la media de la UE. Entre los años 1998 y 2006, el gasto en servicios públicos en relación con el PIB se redujo significativamente en Dinamarca y Suecia, aunque en Suecia siguió siendo superior al de la media de la UE en el 2006.

#### 4 AGREGACIÓN Y UTILIDAD DE LOS DATOS FUNCIONALES DEL GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Las diez categorías de primer nivel de la clasificación COFOG pueden consolidarse para reflejar las cinco funciones principales de las Administraciones Públicas, a saber, redistribución, bienes públicos puros, salud y educación<sup>5</sup>, servicios públicos generales y actividades privadas (es decir, las que pueden realizarse también mediante acuerdos con el sector privado). Siguiendo este enfoque, la función de «redistribución» está representada por la categoría COFOG «protección social», y los «bienes públicos puros» comprenden las categorías «defensa» y «orden público y seguridad»<sup>6</sup>. «Salud y educación» incluye las categorías COFOG equivalentes. La partida «servicios públicos generales» también tiene un equivalente directo en la clasificación COFOG e incluye el gasto administrativo, así como las transacciones de deuda pública relacionadas con el pago de intereses. Por último las «actividades privadas» abarcan los programas de agricul-

5 Para que un país tenga unos mercados que funcionen bien, unos derechos de propiedad seguros, la primacía del derecho y abundantes oportunidades, en principio, para todos, es requisito indispensable contar con una población sana y culta (véase A. Afonso, L. Schuknecht y V. Tanzi (2005), «Public Sector Efficiency: An International Comparison», *Public Choice*, 123 (3), pp. 321-347).

6 Se utiliza la definición de Samuelson de bienes públicos no rivales y no excluyentes —aunque Barro argumenta que algunos bienes públicos, como defensa y policía, pueden estar sujetos a congestión— (véanse R. Barro (1990), «Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth», *Journal of Political Economy*, 98 (5); y P. Samuelson (1954), «The pure theory of public expenditure», *Review of Economics and Statistics*, 36, pp. 387-389).

**Cuadro 4 Distribución funcional agregada del gasto**

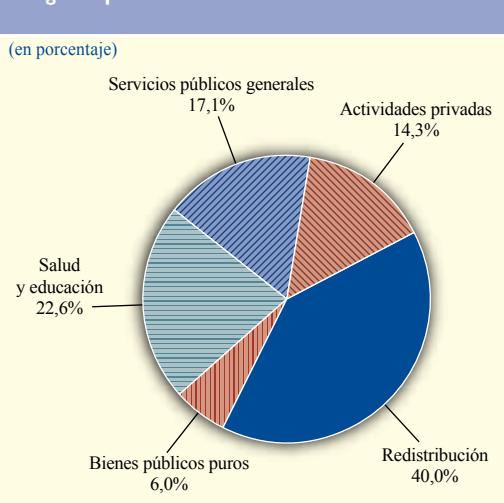
Principales funciones de las Administraciones Públicas	Categorías COFOG
A. Redistribución	10 – Protección social
B. Bienes públicos puros	02 – Defensa
C. Salud y educación	03 – Orden público y seguridad
D. Servicios públicos generales	07 – Salud
E. Actividades privadas	09 – Educación
	01 – Servicios públicos generales
	04 – Asuntos económicos
	05 – Protección del medio ambiente
	06 – Vivienda y servicios comunitarios
	08 – Actividades recreativas, culturales y religión

tura, energía, manufacturas e infraestructura e incluye las categorías COFOG «asuntos económicos», «protección del medio ambiente», «vivienda y servicios comunitarios», y «actividades recreativas, culturales y religión»<sup>7</sup>. La agregación de las categorías COFOG para formar estas categorías funcionales se resume en el cuadro 4.

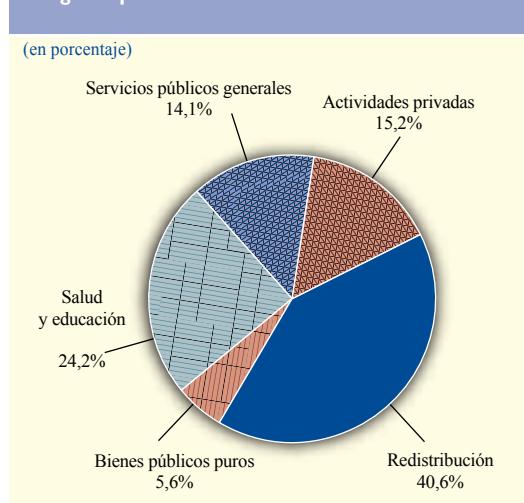
En los gráficos 1 y 2 se presenta las categorías de gasto funcional agregadas en porcentaje del gasto público total en la zona del euro para los años 1998 y 2006. En promedio, la distribución funcional del gasto no cambió mucho durante este período. El gasto público en salud y educación pasó del 22,6% del gasto público total en 1998 al

24,2% en el 2006, mientras que el porcentaje de redistribución se incrementó en 0,6 puntos. Por otra parte, el porcentaje de gasto público total destinado a bienes públicos puros se redujo ligeramente y se observó un descenso más significativo en el caso de los servicios públicos generales, debido en parte a la evolución de los pagos de intereses de la deuda pública. Los pagos de intereses en la UE aumentaron hasta mediados de los años noventa, pero luego disminuyeron

7 Aunque, a efectos ilustrativos, ésta es una presentación razonable de las funciones públicas, evidentemente las distintas categorías pueden agruparse de otras maneras. Por ejemplo, gran parte de la categoría «protección del medio ambiente» podría también considerarse un bien público puro.

**Gráfico 1 Distribución funcional agregada del gasto público de la zona del euro en 1998**

Fuentes: Eurostat, datos nacionales y cálculos del BCE.  
Notas: Los datos de la zona del euro se refieren al Euro 15.

**Gráfico 2 Distribución funcional agregada del gasto público de la zona del euro en 2006**

Fuentes: Eurostat, datos nacionales y cálculos del BCE.  
Notas: Los datos de la zona del euro se refieren al Euro 15.

**Cuadro 5 Distribución de los servicios públicos generales por tipo de transacción económica**

(datos para el 2006; en porcentaje del PIB)

Transacciones económicas de los asalariados	Remuneración	Consumos intermedios	Inversión	Intereses	Otras
Bélgica	2,4	1,0	0,0	4,0	1,0
Alemania	1,1	0,7	.	2,8	.
Irlanda	0,9	0,5	.	0,9	.
Grecia	2,0	1,2	0,5	4,3	0,1
España	1,0	0,7	0,2	1,6	1,1
Francia	2,1	0,6	0,3	2,6	1,3
Italia	1,6	1,1	0,5	4,7	0,9
Chipre	3,2	0,7	0,7	3,3	2,1
Luxemburgo	1,6	0,7	.	0,2	.
Malta	1,5	1,1	0,4	3,5	0,3
Países Bajos	1,7	1,7	.	2,2	.
Austria	1,7	0,9	0,1	2,9	1,4
Portugal	2,0	1,0	0,2	2,8	1,0
Eslovenia	1,6	1,1	.	1,4	.
Eslovaquia	1,2	1,1	0,4	1,5	0,9
Finlandia	1,6	1,8	0,3	1,5	1,2
<b>Zona del euro</b>	<b>1,6</b>	<b>0,9</b>	.	<b>2,9</b>	.
Bulgaria	.	.	.	1,4	.
República Checa	1,4	1,2	-0,1	1,1	1,2
Dinamarca	1,1	0,7	0,3	1,8	2,2
Estonia	1,1	0,7	0,1	0,2	0,5
Letonia	1,4	1,2	1,2	0,5	1,8
Lituania	1,3	0,9	0,4	0,7	0,9
Hungría	2,5	1,4	0,5	4,0	1,2
Polonia	1,4	0,7	0,3	2,7	0,8
Rumanía	.	.	.	0,8	.
Suecia	1,6	2,0	0,6	1,8	1,8
Reino Unido	0,8	0,2	0,1	2,1	1,2
<b>UE</b>	<b>1,4</b>	<b>0,8</b>	.	<b>2,7</b>	.

Fuentes: Eurostat, datos nacionales y cálculos del BCE.

Notas: Los datos de la zona del euro se refieren al Euro 15. «.» indica que no se dispone aún de datos.

gradualmente como consecuencia del entorno de tipos de interés reducidos.

En el cuadro 5 se descompone la categoría funcional agregada «servicios públicos generales» en distintos tipos de transacciones económicas, lo que ayuda a ilustrar la heterogeneidad existente entre los países en lo que se refiere al pago de intereses<sup>8</sup>.

En los últimos años, la calidad de las finanzas públicas en cuanto al tamaño, la eficiencia y la eficacia del sector público se ha analizado en numerosos estudios<sup>9</sup>. Esta evidencia empírica apunta a que los resultados difieren significativamente de un país a otro en lo que respecta a las diversas funciones públicas e indica a los responsables de la política económica las áreas que necesitan mejoras. Esta evidencia, que también utiliza los datos de gasto funcional, sugiere,

por ejemplo, que en los países de la OCDE hay margen para mejorar la eficiencia en educación y sanidad<sup>10</sup>. En concreto, estudios empíricos para una

8 Además, en el 2006 los tipos de transacciones económicas más importantes en términos de las categorías COFOG fueron: prestaciones sociales en el caso de la protección social; remuneración de los asalariados en el caso de la educación; y prestaciones sociales y remuneración de los asalariados en el caso de la sanidad.

9 Para una panorámica general, véanse S. Deroose y C. Kastrop (2008; eds.), «The Quality of Public Finances: Findings of the Economic Policy Committee Working Group (2004-2007)», Documento Ocasional n.º 37, Comisión Europea.

10 Véanse A. Afonso y M. St Aubyn (2005), «Non-parametric Approaches to Public Education and Health Efficiency in OECD Countries», *Journal of Applied Economics*, 8 (2), pp. 227-246; A. Afonso y M. St Aubyn (2006), «Assessing Education and Health Efficiency in OECD Countries using Alternative Input Measures», en *Public Expenditure*, Banca d'Italia, pp. 361-388; y D. Sutherland, R. Price, I. Jourard y C. Nicq (2007), «Performance indicators for public spending efficiency in primary and secondary education», Documento de Trabajo n.º 546, OECD Economics Department.

muestra de países de la OCDE muestra que si bien algunos (Portugal, Alemania e Italia) son relativamente ineficientes, otros países (República Checa, Finlandia, Australia y Reino Unido) son más eficientes en términos relativos.

La homogeneidad de datos COFOG de segundo nivel puede resultar muy útil en lo que se refiere a la categoría «protección social» (el componente más importante del gasto público total)<sup>11</sup>, sobre todo en lo que respecta a la evaluación de cuestiones tales como la desigualdad de la renta y su relación con el crecimiento económico<sup>12</sup>.

La literatura sobre el tema también encuentra diferencias considerables entre los países industrializados en cuanto al comportamiento del sector público en su conjunto<sup>13</sup>. Una gama de indicadores señala que, básicamente, un mejor comportamiento del sector público no está relacionado con un mayor gasto público. Esto indica rendimientos marginales decrecientes del gasto público y sugiere la posibilidad de obtener resultados favorables para objetivos de política económica fundamentales con niveles de gasto inferiores a los registrados actualmente en muchos países. Los Gobiernos deberían también favorecer la reorientación del gasto público hacia actividades más productivas, y que fomenten el crecimiento, dando más importancia a la acumulación de capital —tanto físico como humano— y apoyando la investigación, el desarrollo y la innovación. Naturalmente, la obtención de resultados favorables requiere combinar la acumulación de capital con el gasto corriente, mientras que la composición económica y funcional apropiada del gasto público debe adecuarse necesariamente a las características de cada país.

Por consiguiente, la disponibilidad de datos sobre el gasto funcional para todos los niveles de la clasificación COFOG resulta indispensable para analizar la eficiencia y la eficacia del gasto público. Efectivamente, a escala comunitaria, el trabajo llevado a cabo de conformidad con las recomendaciones del Comité de Política Económica, en cooperación con Eurostat, ha contribuido significativamente a la mejora de estos datos y al enten-

dimiento de su importancia para las políticas públicas. Se prevé que los esfuerzos adicionales realizados en este área den lugar a nuevas e importantes ideas que ayuden a mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas.

## 5 CONCLUSIONES

Dada la escasez de recursos públicos, resulta esencial que los planes de gasto se lleven a cabo de manera eficiente y eficaz, con el fin de mejorar las perspectivas a largo plazo, al tiempo que se logra la sostenibilidad de las finanzas públicas. Un gasto público eficiente contribuiría a reducir el gasto total y, además, intensificaría su influencia positiva sobre la productividad y el crecimiento. Asimismo, en vista de las significativas diferencias existentes entre los países de la UE en cuanto al nivel y la evolución del gasto público, pueden ser muy útiles las comparaciones entre países que consideren la eficiencia y la eficacia del gasto público, siempre que se adopten las cautelas necesarias en cuanto a la medición y comparabilidad de los datos. La mejora de la eficiencia y la eficacia del gasto público ayudará a conjugar la disciplina fiscal exigida en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento con la agenda de reformas estructurales de la estrategia de Lisboa de la UE.

La disponibilidad de datos COFOG es crucial para analizar cuál es la manera más adecuada de mejorar la calidad del gasto público, un tema de actualidad en el debate político europeo. Actualmente, existe información detallada de este tipo para muchos Estados miembros de la UE (pero no para todos). La exigencia de que los datos se faciliten regularmente para algunas de las cate-

11 En el sitio web de Eurostat, en las estadísticas relativas al sistema europeo de protección social integrada, se encuentra información detallada sobre la mayoría de los países en estudio. Sin embargo, la puntualidad de estos datos es menor que la de los datos COFOG.

12 Véase R. Barro (2000), «Inequality and Growth in a Panel of Countries», *Journal of Economic Growth*, 5 (1), pp. 5-32.

13 Véanse A. Afonso, L. Schuknecht y V. Tanzi (2005), «Public Sector Efficiency: An International Comparison», *Public Choice*, 123 (3), pp. 321-347; y A. Afonso, L. Schuknecht y V. Tanzi (2006), «Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets», Documento de Trabajo n.º 581, BCE.

gorías COFOG de primer nivel (pero no para todas), con un detalle por subcategorías, podría aumentar significativamente la importancia, en términos de política económica, de esos datos, sin incrementar indebidamente la carga de los Gobiernos nacionales y los encargados de la re-

cogida de datos. En concreto, el análisis del gasto público se beneficiará de los datos más detallados sobre las categorías COFOG «salud», «protección social» y «educación», que representaban en torno al 65% del gasto público total de la zona del euro en el 2006.