

EL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA
DESDE UNA PERSPECTIVA EUROPEA

2022

BANCO DE **ESPAÑA**
Eurosistema

Documentos Ocasionales
N.º 2217

Mario Alloza, Júlia Brunet, Victor Forte-Campos,
Enrique Moral-Benito y Javier J. Pérez

EL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA DESDE UNA PERSPECTIVA EUROPEA

Mario Alloza

BANCO DE ESPAÑA

Júlia Brunet (*)

ECONOMISTA

Victor Forte-Campos

BANCO DE ESPAÑA

Enrique Moral-Benito

BANCO DE ESPAÑA

Javier J. Pérez

BANCO DE ESPAÑA

(*) Las contribuciones de Júlia Brunet al documento se realizaron mientras trabajaba en el Banco de España.

La serie de Documentos Ocasionales tiene como objetivo la difusión de trabajos realizados en el Banco de España, en el ámbito de sus competencias, que se consideran de interés general.

Las opiniones y análisis que aparecen en la serie de Documentos Ocasionales son responsabilidad de los autores y, por tanto, no necesariamente coinciden con los del Banco de España o los del Eurosistema.

El Banco de España difunde sus informes más importantes y la mayoría de sus publicaciones a través de la red Internet en la dirección <http://www.bde.es>.

Se permite la reproducción para fines docentes o sin ánimo de lucro, siempre que se cite la fuente.

© BANCO DE ESPAÑA, Madrid, 2022

ISSN: 1696-2230 (edición electrónica)

Resumen

Este documento presenta un análisis pormenorizado de la estructura del gasto público en España y de su evolución reciente, en comparación con el resto de los países europeos. España presenta un peso del sector Administraciones Públicas (AAPP) asimilable al de los países de su entorno, aunque se encuentra, en relación con un grupo de referencia de países europeos (UE-15), con niveles por debajo del promedio. Así, en 2019 el nivel de gasto de las AAPP se situó en el 42 % del PIB, frente al 46 % de la UE-15, con un correspondiente menor peso de los ingresos públicos (el 39,2 %, frente al 46 % de la UE-15). En términos de la composición por partidas de gasto, España muestra un peso relativamente elevado, desde una perspectiva europea, en partidas como las prestaciones sociales (pensiones y desempleo) y los pagos por intereses de la deuda, pero un peso relativamente menor en partidas como la educación y la inversión pública. De acuerdo con la evidencia disponible, una composición del gasto público con un menor peso en inversión y educación suele estar asociada, a medio plazo, con tasas inferiores de crecimiento potencial de la economía y con una menor capacidad para reducir la desigualdad —por el menor papel de las políticas redistributivas premercado, que afectan al nivel de competencias de los agentes económicos—.

Palabras clave: Administraciones Públicas, gasto público, finanzas públicas, crecimiento económico, papel del sector público.

Códigos JEL: H11, H51, H52, H54, H55, H61.

Abstract

This document presents a detailed analysis of the structure of general government spending in Spain and its recent evolution in comparison to the rest of the European countries. The weight of the Spanish public spending is similar to that of neighboring countries, although it is in the lower range of a reference group of European countries (EU-15), with levels below the average. Thus, in 2019 the level of public spending stood at 42% of GDP compared to 46% in the EU-15, with a corresponding lower weight of public revenue (39.2% compared to 46% in the EU-15). In terms of the composition by expenditure items, Spain has a relatively high weight compared to other European countries in items such as social benefits (pensions and unemployment) and debt interest payments, but a relatively lower weight in items such as education and public investment. According to the available evidence, a composition of public spending with a lower weight in investment and education is usually associated, in the medium term, with lower rates of potential growth of the economy, and a lower capacity of public redistributive policies to reduce inequality (due to the lesser role of pre-market redistributive policies, which affect the level of skills of economic agents).

Keywords: public spending, public finances, economic growth, role of public sector.

JEL classification: H11, H51, H52, H54, H55, H61.

Índice

Resumen	5	
Abstract	6	
1	Introducción	8
2	Definición de «gasto público» y referencias temporales para la comparación	12
3	Evolución del gasto público en perspectiva internacional	13
4	La composición del gasto público según su clasificación económica	17
4.1	Gasto en prestaciones sociales	19
4.2	Gasto en inversión	21
4.3	Gasto en intereses	24
4.4	Gasto en consumo final	25
5	La composición del gasto público según su clasificación funcional	28
5.1	Gasto en sanidad	31
5.2	Gasto en educación	33
5.3	Gasto en asuntos económicos	34
5.4	Gasto en servicios públicos generales de las Administraciones Públicas	37
5.5	Gasto en protección social	39
5.6	Gasto en otros capítulos	42
6	Conclusiones y futuras líneas de trabajo	43
Recuadro 1	La ciclicidad del gasto público	46
Recuadro 2	La descentralización del gasto público	49
Bibliografía		51
Anejo 1	Definiciones	54
Anejo 2	Gráficos adicionales	56

1 Introducción

La respuesta de las políticas públicas ante la crisis sanitaria y económica producida por el COVID-19 ha originado un aumento en los niveles de deuda soberana a escala mundial, que ya eran elevados desde una perspectiva histórica en muchas economías, entre las que se encuentra la española. Esto añade presión sobre los presupuestos públicos, en un entorno en el que ya se han visto influidos por una serie de fenómenos globales, como el envejecimiento de la población, el aumento de la desigualdad, la digitalización, las migraciones internacionales, la respuesta a riesgos geopolíticos (sanitarios o incluso militares) o la transición ecológica. Además, es esperable que en los próximos años las necesidades de gasto público derivadas de algunos de estos fenómenos se acentúen significativamente. Si bien la dimensión de estos retos, que son comunes a muchas economías, requeriría, en el caso europeo, una respuesta conjunta¹, se plantea la necesidad de pensar, desde una perspectiva nacional, cuáles serían a medio plazo la composición y la dimensión adecuadas del sector público para afrontarlos.

En las sociedades democráticas, las decisiones sobre el peso de las diferentes partidas de gasto en las cuentas públicas, y las correspondientes fuentes de ingresos para financiarlas, se adoptan de acuerdo con lo que determinan las preferencias sociales. En este sentido, es fundamental que estas decisiones estén basadas en un análisis previo que valore de forma rigurosa en qué medida cada una de las partidas puede alcanzar sus objetivos de manera eficiente². Estimar la eficiencia con la que se diseña y ejecuta el gasto público es una prioridad que no debe minusvalorarse, máxime cuando la evidencia disponible para el caso español apunta a que existe un considerable margen de mejora en algunos capítulos de gasto muy relevantes³.

No obstante, una valoración de los niveles del gasto público y de su distribución entre los diferentes capítulos también es un elemento que se ha de tener en cuenta⁴. A tal fin, resulta informativo comparar la estructura del gasto público en nuestro país con la de otras economías de nuestro entorno, que es precisamente el objetivo de este trabajo. En particular, este documento presenta un análisis pormenorizado de la estructura del gasto público en España y de su evolución reciente, en comparación con el resto de los países europeos⁵. A lo largo del documento utilizamos como referencia los agregados UE-15 y UE-28, que reflejan, respectivamente, la situación de la Unión Europea (UE) antes del acceso

¹ Véase [Arce et al. \(2020\)](#) o [Hernández de Cos \(2021a\)](#).

² Para una perspectiva general sobre este tema, véase, entre otros, [Schuknecht \(2020\)](#).

³ Para más detalles, véase la [Spending Review](#) de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF).

⁴ Por tanto, en este trabajo no se trata el tema, muy relevante, que se ha comentado antes de la eficiencia del gasto público. Para una revisión reciente de algunos trabajos que tratan este tema desde una perspectiva internacional comparada, véanse [Afonso, Jalles y Venâncio \(2021a\)](#) y [Afonso, Jalles y Venâncio \(2021b\)](#). Sin embargo, la medición de la eficiencia agregada del sector público y su comparación internacional se basan en metodologías, como la estimación de fronteras de posibilidad de producción, cuyos resultados dependen en exceso de los supuestos implementados. En ausencia de una metodología precisa que facilite una comparación internacional de la eficiencia del sector público, el estudio de los niveles de gasto y su comparación entre países son un primer paso hacia una valoración más comprensiva del funcionamiento óptimo del sector público.

⁵ Para algunos trabajos relacionados, véanse las contribuciones en [Lago y Martínez-Vázquez \(2016\)](#).

de diez nuevos países candidatos el 1 de mayo de 2004 y la inmediatamente anterior a la salida del Reino Unido⁶. Aunque ambas definiciones son artificiales, toda vez que el Reino Unido dejó de formar parte de la UE el 31 de enero de 2020, se considera que son útiles como reflejo de los países del entorno de España antes y después de la ampliación de 2004. A lo largo del documento se utilizarán los dos agregados como referencia, aunque se le dará algo más de peso al UE-15 en algunas comparaciones, dada la mejor disponibilidad de series históricas para los años ochenta y noventa para este agregado, y dado que incorpora un conjunto de países con una historia de pertenencia a la UE más en línea con la española.

De acuerdo con los resultados del análisis, el nivel de gasto de las Administraciones Públicas (AAPP) en España en 2019⁷ se situaba en registros inferiores al promedio de los países de la UE-15, tanto en relación con el PIB como en términos reales (es decir, ajustados por el efecto de la inflación) per cápita, y, en ambos casos, entre los cuatro países de la UE-15 con menor gasto público. Con respecto a los niveles de los años ochenta, el gasto público ha aumentado en 15 puntos porcentuales (pp) su peso en el PIB y casi se ha triplicado en términos reales per cápita. Esta evolución refleja cómo en las cuatro últimas décadas España ha consolidado un estado de bienestar moderno⁸, con un sistema fiscal⁹ que ha permitido financiarlo de manera estable a medio plazo y que es equiparable al de los socios europeos. En este sentido, no obstante, si bien el peso del gasto público en España alcanzó el 42 % del PIB en 2019, frente al 46 % de la UE-15, la ratio de ingresos públicos fue del 39,2 %, frente al 46 % de la UE-15. Este menor nivel de ingresos públicos con respecto al gasto público que se ha de financiar ha sido una constante desde el estallido de la crisis financiera de 2008, lo que ha supuesto un aumento de la ratio de deuda pública sobre PIB desde el 35,8 % de 2007 hasta el 118,4 % observado en 2021; esto subraya la importancia de alcanzar un mayor equilibrio entre gastos e ingresos públicos, dados los niveles socialmente deseados de los primeros o de los segundos.

En términos del peso de los diferentes capítulos de gasto, se observa que España presenta un peso relativamente elevado, desde una perspectiva europea, en partidas como las prestaciones sociales (pensiones y desempleo) y los pagos por intereses de la deuda, pero un peso relativamente reducido en partidas como la educación y la inversión pública. Es decir, la estructura del gasto público en España estaría sesgada, respecto al promedio de la UE-15, hacia partidas vinculadas a la protección social. En particular, el porcentaje de gasto destinado a partidas relacionadas con la protección social alcanza el 41,3 % en España y el 40,7 % en la UE-15, mientras que en el caso de la inversión pública y las transferencias de capital estas cifras se sitúan en el 6,7 % en España y en el 8,5 % en la UE-15. Por su

6 La UE-15 está compuesta por Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España, Suecia y Reino Unido. La UE-28 añade a este listado a Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia.

7 En este documento se utiliza como referencia temporal el año 2019, al objeto de facilitar las comparaciones temporales y geográficas, dado que en 2020 (último ejercicio para el que se dispone de datos según la clasificación COFOG) dichas comparaciones podrían verse desvirtuadas por los efectos heterogéneos de la pandemia.

8 Para un análisis de la evolución del gasto público desde una perspectiva histórica, véase [Comín \(1988\)](#).

9 Para un análisis pormenorizado de la estructura de ingresos públicos en España, véase [López-Rodríguez y García Ciria \(2018\)](#).

parte, el gasto en educación representa el 9,5 % del total del gasto en España, frente al 10,8 % en el caso de la UE-15, lo que en términos per cápita se traduce en un gasto por habitante de 1.163 euros en España, frente a los 1.915 euros de la UE-15, una vez tenidas en cuenta las diferencias en renta per cápita entre países.

Tanto el gasto en inversión pública como el gasto en educación inciden de manera decisiva en la acumulación de capital físico y de capital humano en la economía. Una amplia evidencia empírica apunta a que la acumulación de capital público productivo actúa como un importante catalizador de la inversión privada, lo que favorece las ganancias de productividad del conjunto de la economía¹⁰. Del mismo modo, el aumento del gasto en educación fomentaría la acumulación de capital humano por parte de los trabajadores y empresarios, lo que contribuiría a incrementar tanto su nivel de productividad individual como la eficiencia agregada¹¹. Así, estas partidas de gasto tienen un efecto positivo sobre el crecimiento potencial de la economía y, por tanto, también sobre la sostenibilidad de la deuda pública y sobre la capacidad de financiación de la economía. La pérdida de peso del gasto público en capital en los presupuestos se ha resaltado desde una perspectiva global como un factor que ha empujado a la baja el crecimiento potencial de un conjunto amplio de economías, tanto desarrolladas como en desarrollo¹².

Además, es importante destacar que estas partidas de gasto público también contribuyen a reducir la desigualdad y a reforzar la equidad intergeneracional. De acuerdo con la taxonomía propuesta por [Rodrik y Stantcheva \(2021\)](#), cabe distinguir entre políticas redistributivas premercado o políticas predistributivas (por ejemplo, la educación pública) y políticas redistributivas posmercado (por ejemplo, las prestaciones sociales), siendo las primeras potencialmente tanto o más efectivas que las segundas¹³. En efecto, la evidencia disponible sugiere que el menor nivel de desigualdad en los países de Europa frente a Estados Unidos se debe, sobre todo, al papel de las políticas predistributivas¹⁴. Estas consideraciones son especialmente relevantes en un contexto en el que factores como las tendencias demográficas o los cambios en la estructura productiva, en el marco de los procesos de digitalización y transición ecológica, requerirán una inversión en formación significativa que permita participar con garantías en los mercados laborales del futuro.

Finalmente, este trabajo también explora dos aspectos relevantes diferenciales del caso español respecto al promedio de los países europeos de referencia: la mayor volatilidad del gasto público a lo largo del ciclo económico y el elevado grado de descentralización del gasto. En primer lugar, el recuadro 1 analiza cómo afectan los componentes cíclicos al comportamiento de las variables fiscales en España, con la conclusión de que, en comparación con la UE,

¹⁰ Véase [Deleidi \(2022\)](#).

¹¹ Véase [Barro \(2001\)](#).

¹² Véanse [Ardanaz et al. \(2021\)](#) y [Delgado-Téllez et al. \(2022\)](#).

¹³ Según los autores, las políticas premercado o predistributivas son las que afectan a las capacidades y a los activos que los agentes incorporan al proceso de producción (por ejemplo, habilidades o nivel educativo). Por otro lado, las políticas posmercado son aquellas dirigidas a atenuar la desigualdad que se produce tras la determinación del nivel de ingresos en la economía (por ejemplo, transferencias públicas u otros elementos de protección social).

¹⁴ Véase [Blanchet, Chancel y Gethin \(2022\)](#).

España muestra un mayor grado de volatilidad fiscal, que podría estar ligado a la respuesta a mayores fluctuaciones en las variables macroeconómicas. En segundo lugar, el recuadro 2 explora y contextualiza el elevado grado de descentralización del gasto público en España, superior al de los países europeos de referencia, lo que muestra la asimetría existente entre las competencias subcentrales de gasto y la autonomía impositiva de estos niveles de gobierno.

El resto del documento se estructura de la siguiente forma. En el epígrafe 2 se hace referencia a algunos aspectos metodológicos acerca del alcance de este trabajo. En el epígrafe 3 se analizan la dinámica reciente y los niveles de gasto público en España en comparación con los correspondientes a otros países de su entorno. El epígrafe 4 examina la composición del gasto público según la clasificación económica, y el epígrafe 5 hace lo propio según la denominada «clasificación funcional». Por último, el epígrafe 6 ofrece algunas consideraciones finales.

2 Definición de «gasto público» y referencias temporales para la comparación

La comparación de los niveles de provisión de bienes y de servicios públicos entre países es una tarea compleja que requiere definir de manera precisa el objeto de estudio. Para determinar el ámbito de cálculo del «gasto público» de referencia, el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales (SEC) distingue entre actividad de mercado y actividad no de mercado de una entidad. Una entidad controlada por las AAPP que resulte ser una sociedad de mercado se clasifica en el sector de las empresas, fuera del sector de las AAPP, y, por tanto, también sus niveles de gasto, déficit y deuda. El control de las AAPP se define como la capacidad de estas para determinar la política general o el programa de una unidad institucional¹⁵. Así, el SEC se refiere al concepto de «sector público» como la suma del «sector AAPP»¹⁶ y aquellas unidades institucionales públicas que están controladas por las AAPP, a pesar de que lleven a cabo una actividad de mercado y se encuentren clasificadas fuera del «sector AAPP». No obstante, con carácter general, las limitaciones de los datos disponibles imposibilitan la realización de comparaciones internacionales referidas al «sector público», dado que, en la provisión de muchos servicios públicos —como la sanidad y la educación, o la electricidad, el gas, el agua o las autopistas—, la forma institucional en la que estos se proporcionan varía significativamente entre países, con diferentes pesos en la participación pública o privada y en la aproximación de mercado o no de mercado. Por tanto, en este trabajo nos centraremos en la definición que se usa habitualmente en la literatura de referencia, más estrecha, de gasto del «sector AAPP», que en el resto del artículo mencionaremos como «gasto público» o «gasto de las AAPP» de manera indistinta.

En relación con las referencias temporales usadas para la comparación, en este documento nos centramos en una revisión detallada de las dinámicas del gasto público en las últimas décadas, con un foco especial en 2019. Este es el último año para el que se dispone de información completa de las principales desagregaciones relevantes (clasificación económica y clasificación funcional). Hay que resaltar que los resultados presentados reflejan adecuadamente las características fundamentales del sector AAPP español en comparación con los países de nuestro entorno, y que las dinámicas más recientes asociadas con la crisis sanitaria del COVID-19 y su posterior normalización, todavía en curso, no alteran las conclusiones de este trabajo (véase gráfico A2.1 del anejo 2).

¹⁵ Para los detalles específicos, véanse los apartados 2.35 a 2.38 del [Reglamento \(UE\) n.º 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea](#).

¹⁶ Sector S.13 en el SEC 2010: incluye todas las unidades institucionales que son productores no de mercado cuya producción se destina al consumo individual o colectivo, que se financian mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores y que efectúan operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional.

3 Evolución del «gasto público» en perspectiva internacional

El gasto público ha ganado peso como porcentaje del PIB en un conjunto muy amplio de países desde los años sesenta. En efecto, esta ratio se ha duplicado para el conjunto de los países de la UE-15 a lo largo de las seis últimas décadas, aumentando desde el 23 % en 1960 hasta casi el 46 % en 2019, si bien ha mostrado un perfil prácticamente plano en los 20 últimos años (véase gráfico 1.1). Por su parte, España no ha sido ajena a estos desarrollos, con un incremento de la ratio de gasto público sobre PIB desde el 22 % en 1960 hasta el 42 % en 2019 (véase gráfico 1.2). Además, esta tendencia se manifiesta de forma aún más acusada cuando se mide la relevancia del gasto público en términos de la ratio de gasto per cápita en paridad de poder adquisitivo (PPA)¹⁷, métrica que se ha más que duplicado tanto en España como en la UE-15 en los 20 últimos años (véase gráfico 1.3). La literatura ha documentado una asociación positiva entre aumentos en el PIB per cápita e incrementos en el gasto público como porcentaje del PIB¹⁸.

Si bien en la segunda mitad del siglo pasado el aumento del gasto público fue una tendencia común al conjunto de los países europeos, este ha sido más acusado en el caso español, que en la década de los setenta presentaba niveles relativamente menores, lo que ha dado lugar a un proceso de convergencia en la ratio de gasto público sobre PIB entre España y la UE-15. El diferencial de gasto público como porcentaje del PIB entre España y la UE se ha reducido en los 40 últimos años, especialmente desde el inicio de la crisis financiera de 2008 (véase gráfico 2.1). De este modo, la diferencia entre España y la media aritmética de la UE-15 se ha reducido en 12 pp durante ese período. Cabe destacar que esta reducción se debe a un aumento del gasto sobre el PIB en España (15 pp), que ha más que compensado el aumento de esta ratio en la UE-15 (inferior a 3 pp) (véase gráfico 2.2). Por otro lado, la diferencia en gasto per cápita entre España y los agregados europeos no ha experimentado una reducción similar en los últimos años. En términos de euros per cápita tanto nominales como corregidos por PPA, la brecha entre el gasto en España y en la UE-15 y la UE-28 ha aumentado ligeramente desde 1999 (véase gráfico A2.2 del anejo 2)¹⁹, reflejo de las diferencias en las dinámicas de la población y de la renta durante este período.

17 La PPA es un ajuste estadístico que permite la medición de precios para una cesta comparable de bienes y de servicios entre distintos países. Al tener en cuenta las diferencias en el poder adquisitivo y reflejar los precios en una divisa común [por ejemplo, euros de estándar de poder adquisitivo (PPS, por sus siglas en inglés), según la metodología de Eurostat, o dólares internacionales, según la metodología de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)], este ajuste permite la comparación de variables económicas nominales entre distintos países (aislando dichas variables de las diferencias en los niveles de precios o en los tipos de cambio).

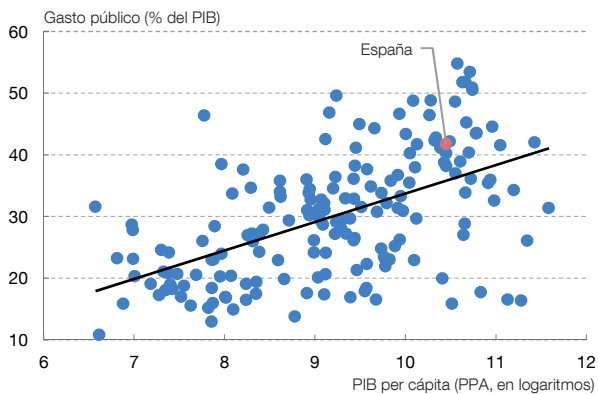
18 La relación entre el desarrollo económico y el tamaño del sector público ha recibido gran atención en la literatura. Si bien existe consenso sobre la asociación positiva entre ambas variables, aún existe debate sobre la dirección de causalidad [véanse Afonso y Furceri (2010) y Durevall y Henrekson (2011)]. En un trabajo seminal, Wagner propuso la teoría de que el desarrollo económico iba acompañado de un incremento secular de las actividades y funciones del Gobierno [Wagner (1890)]. Este resultado ha dado origen a subsecuentes reinterpretaciones y refinamientos [Peacock y Wiseman (1961) y Musgrave (1969)]. Para entender la relación entre el tamaño del Gobierno y el desarrollo económico, la literatura económica ha propuesto distintos marcos teóricos para su racionalización [véase, por ejemplo, Barro (1990)], así como la formulación de una variedad de contrastes empíricos [Ram (1986)].

19 En términos de euros en PPA, la ratio del gasto per cápita entre España y los agregados de la UE se ha mantenido relativamente constante en las dos últimas décadas (en torno al 90 % y cerca del 70 % con respecto a la UE-28 y a la UE-15, respectivamente). Dado el incremento secular del gasto per cápita, la brecha medida en euros ha aumentado durante este período: unos 1.100 euros en PPS con respecto a la media de la UE-28 y cerca de 1.700 euros en PPS con respecto a la media de la UE-15 (véase gráfico A2.2 del anejo 2).

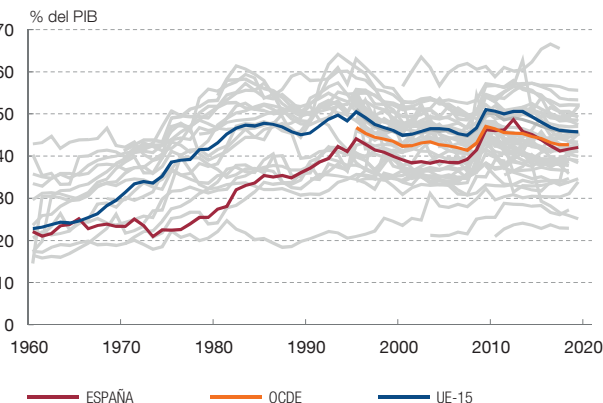
Gráfico 1

GASTO PÚBLICO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

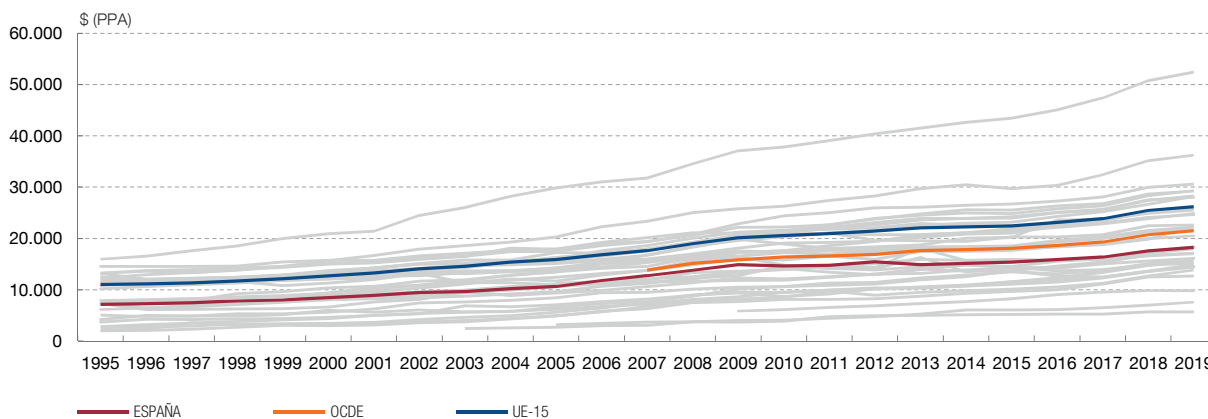
1 RELACIÓN ENTRE GASTO Y DESARROLLO ECONÓMICO (PROMEDIO 1999-2019)



2 EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO



3 EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO PER CÁPITA

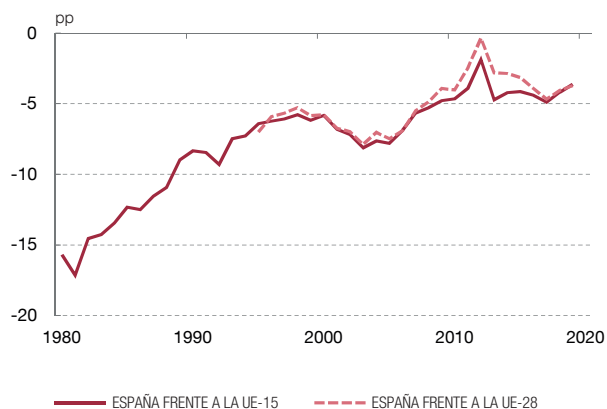


FUENTES: Eurostat, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Penn World Table y Fondo Monetario Internacional.

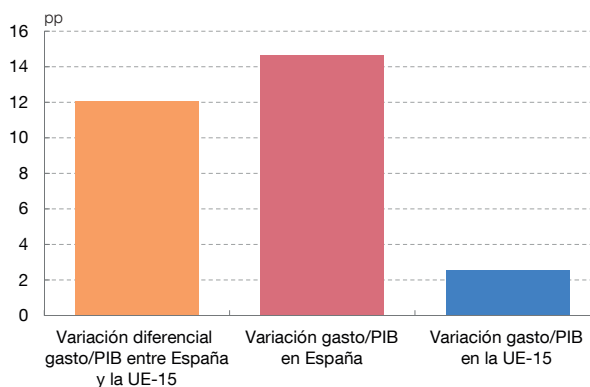
Gráfico 2

EVOLUCIÓN COMPARADA DEL GASTO PÚBLICO

1 EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO FRENTE A LA UE



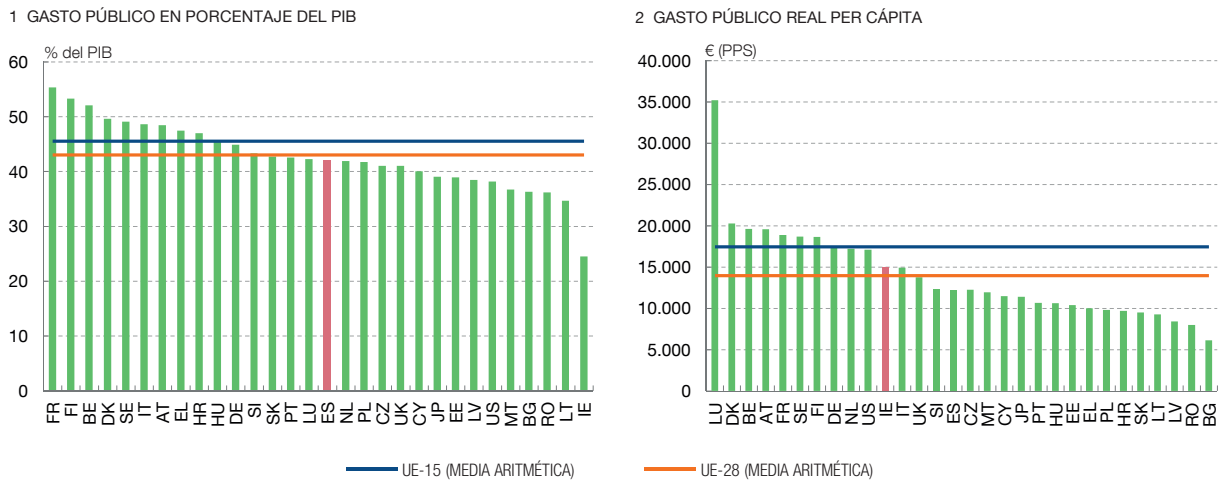
2 DESCOMPOSICIÓN DE LA VARIACIÓN ENTRE 1980 Y 2019 DEL DIFERENCIAL DE LA RATIO DE GASTO PÚBLICO SOBRE PIB ENTRE ESPAÑA Y LA UE-15



FUENTES: Eurostat y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Gráfico 3

GASTO PÚBLICO EN LOS PAÍSES DE LA UE, ESTADOS UNIDOS Y JAPÓN EN 2019



FUENTES: Eurostat y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

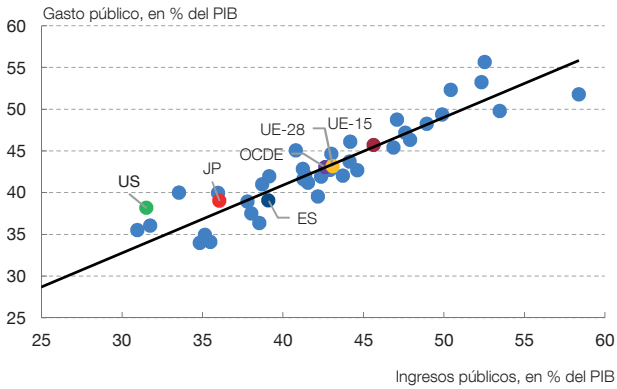
Con todo, en 2019 el nivel de gasto público en relación con el PIB (o con la población) se situaba en España ligeramente por debajo de la media europea, aunque se observa una elevada heterogeneidad entre países. La distribución de la ratio de gasto público sobre PIB presentó una elevada dispersión en 2019, con países en los que el gasto público superó el 50 % del PIB (por ejemplo, Francia, Finlandia o Bélgica) y otros en los que dicha ratio fue inferior al 30 % del PIB (por ejemplo, Irlanda). En el caso español, el gasto público como porcentaje del PIB se situaba ligeramente por debajo del promedio de la UE-28 y de la UE-15: el 42 %, frente al 43 % y al 46 %, respectivamente (véase gráfico 3.1). Con una perspectiva comparada más amplia, no obstante, estos valores son superiores a los registrados en otros países avanzados de referencia, como Estados Unidos (38 %) o Japón (39 %). En términos per cápita, en España el gasto público alcanzó los 12.232 euros en PPS en 2019, frente a los 13.987 y los 17.464 del promedio de la UE-28 y de la UE-15, respectivamente (véase gráfico 3.2). Una cifra también inferior a la de países cercanos a España, como Francia (18.866 euros en PPS) o Italia (14.912 euros en PPS), pero también a la de Estados Unidos (17.085 euros en PPS)²⁰.

Sin embargo, conviene destacar que el nivel de gasto público en España es comparativamente elevado respecto a otros países del entorno cuando se expresa en términos relativos al nivel de ingresos públicos. La restricción presupuestaria de las AAPP justifica la estrecha relación observada entre el nivel de gastos y el de ingresos de los diferentes países (véanse gráficos 4.1 y 4.2). En este sentido, España presentaba en 2019 un nivel de gastos superior a su nivel de ingresos (con una ratio de gasto sobre PIB del 42 % y una ratio de ingresos sobre PIB del 39,2 %). Es decir, la ratio de gasto sobre ingresos

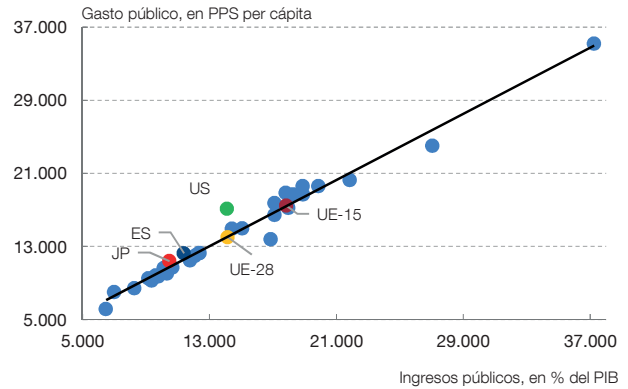
²⁰ El gasto público como porcentaje del PIB y en términos per cápita también es inferior en España que en los agregados europeos cuando se considera un horizonte temporal más amplio que incluye el promedio de las dos últimas décadas (véase gráfico A2.3 del anejo 2).

RELACION ENTRE GASTOS E INGRESOS PÚBLICOS EN 2019

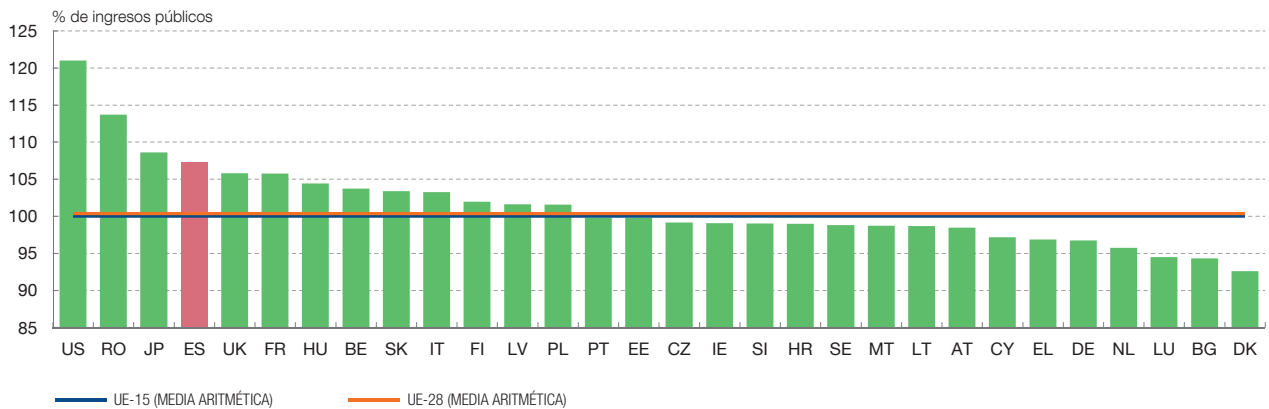
1 GASTOS E INGRESOS PÚBLICOS EN PORCENTAJE DEL PIB



2 GASTOS E INGRESOS PÚBLICOS EN EUROS PER CÁPITA



3 RATIO DE GASTOS SOBRE INGRESOS PÚBLICOS EN PAÍSES DE LA UE



FUENTES: Eurostat y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

representa el 107 % en España en dicho año, por encima de la media de la UE-15 y de la UE-28, ambas con una ratio de en torno al 100 %, que se correspondería, *grosso modo*, con un presupuesto equilibrado (véase gráfico 4.3). En términos per cápita, en España el gasto público alcanzó los 12.223 euros, claramente por encima de los 11.399 euros de ingresos públicos por habitante. Estas cifras contrastan con el gasto per cápita de 17.464 euros para el promedio de la UE-15, por debajo de los 17.849 euros de ingresos públicos (13.987 y 14.169 euros en el caso de la UE-28). Es decir, en 2019, en términos promedio, las AAPP españolas gastaron 833 euros por habitante que no tuvieron contrapartida por el lado de los ingresos, mientras que en el país promedio de la UE-15 el gasto por habitante fue 385 euros inferior a los ingresos por habitante.

4 La composición del gasto público según su clasificación económica

De acuerdo con la denominada «clasificación económica», el gasto público se puede agrupar en cinco categorías principales: consumo final, prestaciones sociales, inversión, intereses y otras transferencias corrientes. El gasto en consumo final engloba tres grandes categorías: la remuneración de asalariados, los consumos intermedios (por ejemplo, la compra de material sanitario) y el pago de otros impuestos sobre la producción (por ejemplo, el pago del impuesto de bienes inmuebles por parte de las AAPP). El gasto en prestaciones sociales incluye el gasto en prestaciones sociales en efectivo (por ejemplo, pensiones contributivas y no contributivas o prestaciones por desempleo), así como transferencias sociales en especie (por ejemplo, el gasto en medicamentos dispensados en farmacias o el gasto en servicios concertados de educación, sanidad y servicios sociales). El gasto en inversión se refiere principalmente a la formación bruta de capital fijo (es decir, el gasto en activos que se utilizan durante el proceso de producción de bienes y de servicios públicos durante más de un año, como, por ejemplo, la construcción de un centro tecnológico o la adquisición de *software*) y a las transferencias de capital (el pago de recursos públicos para que otros agentes económicos realicen gastos de capital). El gasto en intereses representa la categoría de gastos derivados de las rentas de propiedad, que incluye, casi exclusivamente, los pagos de intereses por el servicio de la deuda pública. La última categoría, otras transferencias corrientes, incluye los gastos derivados de la dotación de recursos propios de la UE basados en el IVA y la renta nacional bruta, así como el resto de las transferencias corrientes (por ejemplo, el gasto corriente en cooperación internacional, los pagos de indemnizaciones o los relacionados con las loterías y los juegos de azar). El anejo 1 incluye una descripción pormenorizada de las cinco categorías.

Las categorías de prestaciones sociales y de remuneración de asalariados concentran el grueso del gasto público tanto en España como en el conjunto de la UE. En concreto, las prestaciones sociales²¹ representaron el 43,9% del gasto total en 2019 en España y el 42,8% en la UE-15 (el 39,2% en la UE-28), mientras que la remuneración de asalariados supuso un 25,7% en España y un 23,4% en la UE-15 (véase gráfico 5.2)²². Es decir, en torno a siete de cada diez euros de gasto público se destinan a prestaciones sociales o a remuneración de asalariados. En términos de porcentaje sobre PIB, la suma de ambas categorías de gasto supone conjuntamente un 29,3% del PIB en España, mientras que, en la media de la UE-15 y de la UE-28, estas cifras ascendieron a un 30,2% y un 27,7% del PIB, respectivamente (véase gráfico 5.1).

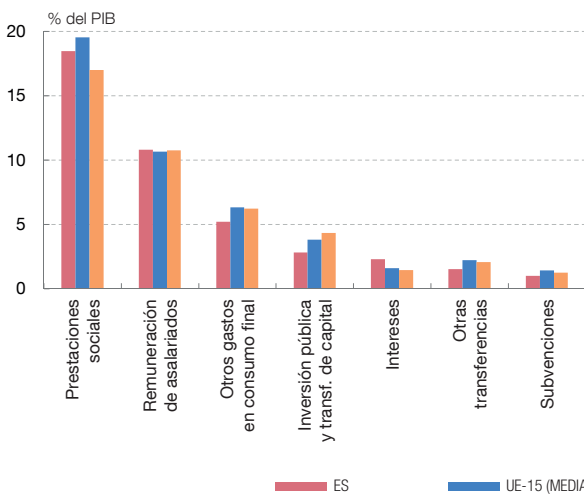
El nivel de gasto como porcentaje del PIB es menor en España que en la UE-15 en todas las categorías salvo en el caso de los gastos por intereses y, marginalmente, en la remuneración de asalariados. La diferencia entre el gasto total sobre el PIB en España y los agregados de la UE (-1 pp con respecto a la UE-28 y -3,5 pp con respecto a la UE-15) en 2019 se debe a la mayoría de las categorías contenidas en la clasificación económica (véase

²¹ El mayor gasto relativo en prestaciones sociales no se debe a la inclusión de las transferencias sociales en especie en esta categoría. Una vez excluido este componente, el gasto en prestaciones sociales en España en 2019 se eleva al 37,6%, 4 pp por encima de la media de la UE-15 y 5,6 pp por encima de la media de la UE-28.

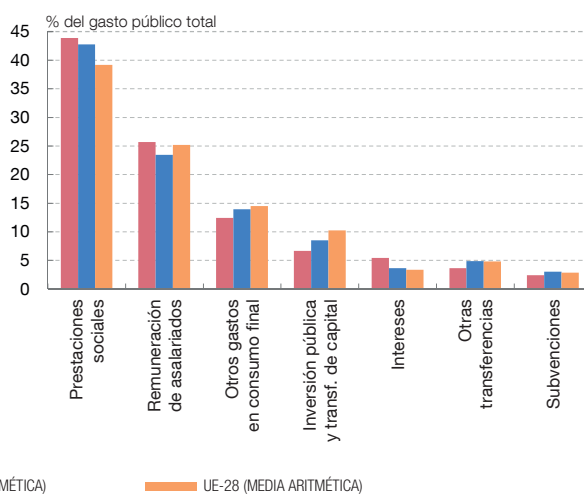
²² Esta distribución del gasto es similar a la registrada durante el promedio de las dos últimas décadas (véase gráfico A2.4 del anejo 2).

EL GASTO PÚBLICO SEGÚN LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

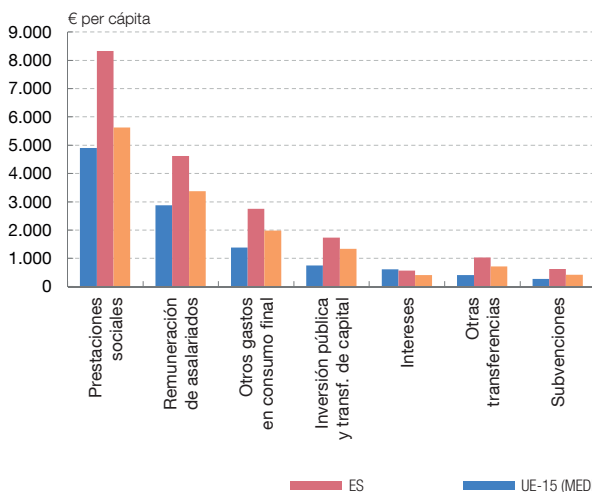
1 GASTO POR CATEGORÍAS ECONÓMICAS EN 2019 COMO PORCENTAJE DEL PIB



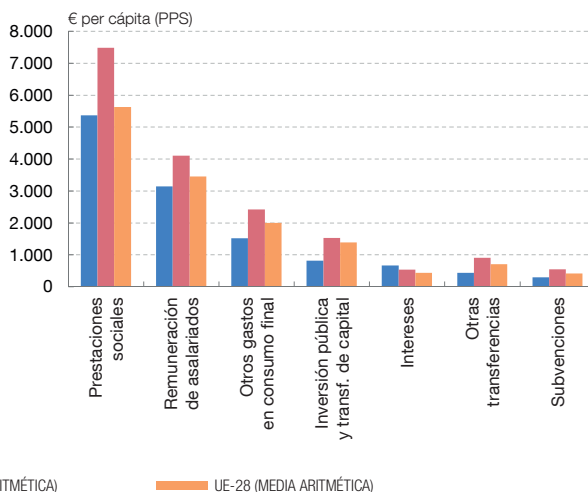
2 GASTO POR CATEGORÍAS ECONÓMICAS EN 2019 COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL



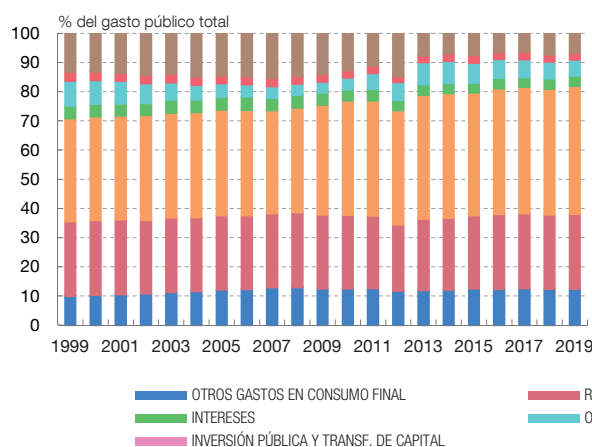
3 GASTO POR CATEGORÍAS ECONÓMICAS EN 2019, EN EUROS PER CÁPITA



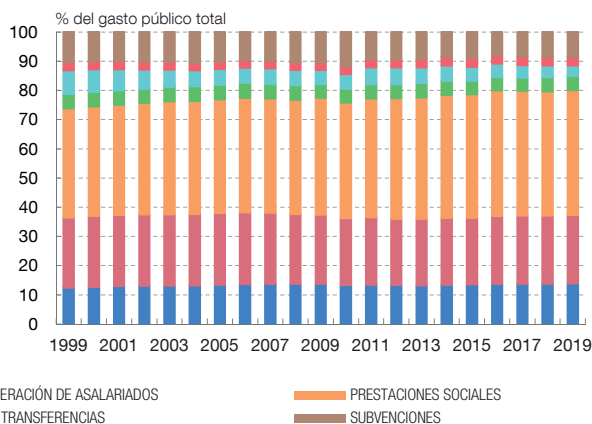
4 GASTO POR CATEGORÍAS ECONÓMICAS EN 2019, EN EUROS PER CÁPITA (PPS)



5 EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR CATEGORÍAS ECONÓMICAS EN ESPAÑA



6 EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR CATEGORÍAS ECONÓMICAS EN EL PROMEDIO DE LA UE-15



FUENTE: Eurostat.

gráfico 5.1). Comparado con la media de la UE-28, las prestaciones sociales y los intereses son las dos únicas partidas de gasto donde España presenta una diferencia positiva notable (1,4 pp y cerca de 1 pp del PIB, respectivamente). El gasto por intereses supuso un 5,4 % del total en España, en comparación con el 2 % de los agregados de la UE. En términos de gasto per cápita, el pago de intereses es la única categoría en la que el gasto es más elevado en España que en la UE-15 o en la UE-28. Así, una vez ajustado por diferencias en el poder adquisitivo entre países, España gastó en pago de intereses 125 euros más por persona en 2019 que la media de la UE-15 y 227 euros más que la media de la UE-28 (véanse gráficos 5.3 y 5.4).

El peso relativo de las distintas categorías ha variado en las dos últimas décadas, con un aumento progresivo de la importancia de las prestaciones sociales. El gasto en esta categoría ha aumentado su peso sobre el total en tres décimas entre 1999 y 2019 en la media de la UE-15, hasta alcanzar el 43 % del total del gasto. Este cambio ha sido más acusado en el caso de España, donde el aumento ha sido de cinco décimas, del 39 % al 44 % del total (véanse gráficos 5.5 y 5.6). Estos cambios en los pesos relativos han ocurrido en un contexto de una importancia decreciente de los gastos en carga financiera y en detrimento de capítulos como la inversión pública. En la UE-15, esta última categoría redujo su peso en los 20 últimos años desde un 10 % hasta un 8,5 %, mientras que en España su importancia relativa se redujo a casi la mitad (de un 13,2 % a un 6,7 %). Estas tendencias se enmarcan en una literatura que reconoce la importancia creciente del gasto social en detrimento de otros capítulos, como la inversión²³. Este fenómeno, causado parcialmente por aspectos demográficos y preferencias sociales, tiene una importancia significativa, en cuanto que el gasto en prestaciones sociales, sujeto a mayores restricciones de política económica, induce un mayor grado de rigidez en la estructura del gasto público.

A continuación se profundiza en el análisis de las principales categorías de gasto según la clasificación económica.

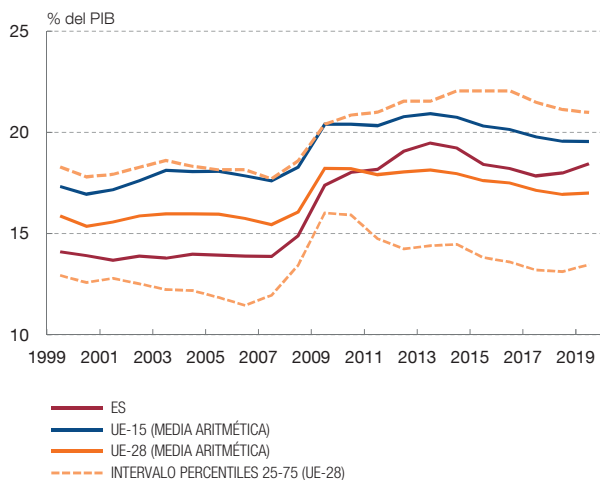
4.1 Gasto en prestaciones sociales

En 2019, el gasto en prestaciones sociales alcanzó el 18,4 % del PIB en España, frente al 17 % de la UE-28 y el 19,5 % de la UE-15. Como consecuencia de la crisis de 2008, el gasto en este capítulo experimentó un aumento significativo, tanto en los agregados europeos como en España. Sin embargo, la subida del gasto en prestaciones sociales sobre el PIB fue más intensa y duradera en España que en la UE-15 o en la UE-28, con un ascenso de más de 4 pp, que, a diferencia de otros países, aún no ha mostrado signos de corrección (véase gráfico 6.1). Así, en la actualidad, el gasto en prestaciones sitúa a España a mitad del intervalo fijado por el gasto en la media de la UE-15 y de la UE-28. En términos per cápita, en 2019 el gasto en prestaciones sociales alcanzó los 5.363 euros en España (tras ajustar por las diferencias de precios entre países), frente a los 7.482 de la UE-15 y los 5.627 de la UE-28 (véase gráfico 5.4).

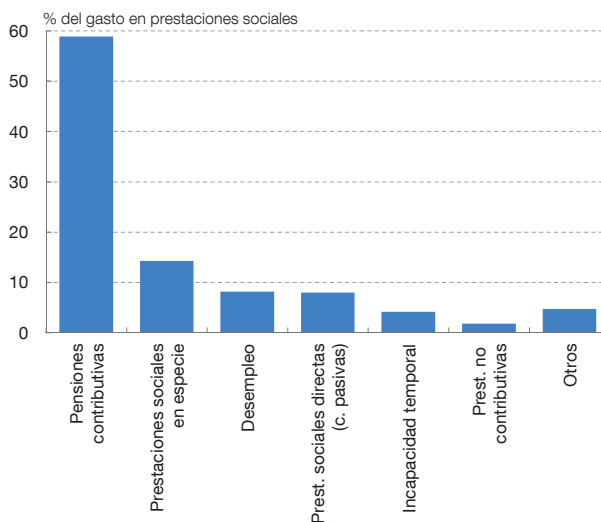
²³ Véase *Delgado-Téllez et al. (2022)*. Este fenómeno, conocido como «dominancia social», se refiere al crecimiento relativo de los capítulos de gasto dedicados a fines sociales, como resultado de las tendencias demográficas y preferencias de los países desarrollados.

GASTO PÚBLICO EN PRESTACIONES SOCIALES

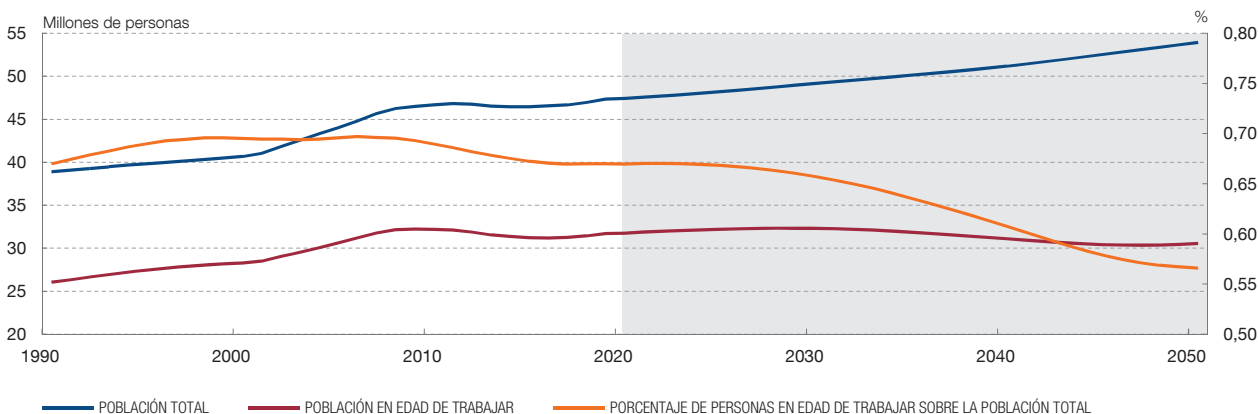
1 EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN PRESTACIONES SOCIALES



2 COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN PRESTACIONES SOCIALES EN ESPAÑA EN 2019



3 PREVISIONES DEMOGRÁFICAS PARA ESPAÑA



FUENTES: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal y Eurostat.

El gasto en prestaciones sociales está determinado, en gran medida, por el gasto en pensiones²⁴. El gasto en pensiones supuso más de dos tercios del gasto en prestaciones sociales y cerca del 30 % del gasto total de las AAPP en 2019, lo que equivale a un 12,6 % del PIB (véase gráfico 6.1)²⁵. Además del gasto en pensiones, también destaca el gasto en

24 El gasto en pensiones agrupa las categorías de pensiones contributivas (aquellas reconocidas por la Seguridad Social tras el cumplimiento de unos requisitos y una cotización previa, incluyendo las pensiones por jubilación, incapacidad permanente o fallecimiento), prestaciones sociales directas (principalmente vinculadas al régimen de clases pasivas y que reciben, entre otros colectivos, los funcionarios públicos del Estado o sus beneficiarios tras los eventos de vejez o fallecimiento) y pensiones no contributivas (que cubren las prestaciones de jubilación o de incapacidad de las personas que no hayan cotizado o lo hayan hecho de forma insuficiente para tener derecho a una pensión contributiva).

25 Según la última edición del *Ageing Report* de la Comisión Europea [Comisión Europea (2021)], el gasto en pensiones en España ascendería al 12,3 % del PIB, ligeramente superior a la media aritmética del conjunto de la UE-15 (11,2 %) y de la UE-27 (9,9 %), excluyendo en ambos agregados el gasto en el Reino Unido. Sin embargo, como se indica en Fuente, García Díaz y Sánchez Martín (2020), estas comparaciones deben tener en cuenta el grado de envejecimiento de cada economía.

transferencias sociales en especie adquiridas en el mercado (14,3 % sobre el gasto total), que incluye las adquisiciones por parte de las AAPP de bienes y de servicios producidos por productores de mercado que se suministran a los hogares sin ninguna transformación (por ejemplo, medicinas o servicios recreativos y culturales) (véase gráfico 6.2). Por otro lado, el gasto por desempleo supone el 8 % del gasto total en transferencias sociales, si bien su porcentaje es mucho mayor en períodos recesivos (por ejemplo, el 17 % en 2009), lo que contribuye a una mayor ciclicidad del gasto público²⁶.

La dinámica reciente y futura del gasto en pensiones está condicionada por las tendencias demográficas y los cambios normativos. En las dos últimas décadas, el gasto en protección social ha aumentado bajo distintas métricas: como porcentaje del PIB, en términos de euros per cápita y como peso dentro del total del gasto público. Esta evolución ha sido paralela al progresivo envejecimiento de la población, un fenómeno que se acentuará en las próximas décadas: según las últimas estimaciones de la AIReF, el porcentaje de personas en edad de trabajar sobre la población total podría descender en torno a 10 pp en 2050, hasta situarse en el 57 % (véase gráfico 6.3). Según las estimaciones más recientes, este deterioro demográfico, unido a recientes cambios legislativos²⁷, elevaría el gasto en pensiones en más de 4 pp del PIB entre 2019 y 2050, hasta casi el 17 % del PIB²⁸. La dinámica de los costes asociados al envejecimiento en general, y a las pensiones en particular, resalta la importancia de proponer reformas del marco presupuestario que permitan compatibilizar el grado de protección social deseado por la sociedad y la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo²⁹.

4.2 Gasto en inversión

En la actualidad, el gasto en inversión y transferencias de capital se sitúa en España en la parte inferior de la distribución por países europeos. En 2019, esta ratio registró un nivel del 2,8 % en España, muy por debajo de la media de la UE-15 y de la UE-28 (3,8 % y 4,3 %, respectivamente). Excluyendo las transferencias de capital de este concepto³⁰, la inversión pública se situó en el 2,1 % en España, 0,9 pp y 1,4 pp por debajo de las medias de la UE-15 y de la UE-28, respectivamente (véase gráfico 7.1). Entre los países de la UE-28, solo Portugal registró un esfuerzo inversor más bajo (1,8 % del PIB). En términos per cápita ajustados por PPA, el gasto en inversión pública y transferencias de capital de las AAPP en

26 El recuadro 1 analiza el grado de ciclicidad del gasto público en España, en comparación con la UE.

27 Véase Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones.

28 Véase *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2020)*. Según las proyecciones realizadas por *Comisión Europea (2021)*, el gasto en pensiones podría aumentar hasta el 16,6 % en 2050 (4,2 pp por encima de la ratio registrada en 2019). Casi dos tercios de este aumento se deberían a cambios legislativos que vinculan la evolución del gasto en pensiones con la variación de la inflación. El resto del aumento derivaría en parte de la eliminación de otros cambios legislativos (como la derogación del factor de sostenibilidad) y de cambios en la estructura demográfica y en el entorno macroeconómico.

29 Véase *Hernández de Cos (2021b)*.

30 El total de gastos de capital se compone de la inversión pública (denominada «formación bruta en capital fijo» en términos de Contabilidad Nacional) y del gasto en transferencia de capital (es decir, los pagos que realizan las AAPP a otros sectores para que realicen gastos de inversión). Este último concepto también incluye reclasificaciones de empresas dentro del perímetro de las AAPP, como, por ejemplo, la reciente clasificación de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb) o la reversión de autopistas de peaje gestionadas por ACESA a la Administración del Estado.

2019 en España, que fue de 824 euros por persona, solamente alcanzó un 53 % del gasto medio per cápita de la UE-15 y un 58 % del de la UE-28.

La inversión pública en España mostró un cambio muy significativo en su dinámica a raíz de la crisis financiera, a diferencia del resto de los países europeos. Si bien el gasto en inversión como porcentaje del PIB presentaba niveles muy elevados en 2009 tras un aumento continuado desde comienzos del siglo XXI, esta dinámica se truncó a partir de 2009, momento a partir del cual el gasto en inversión descendió bruscamente en España de forma mucho más intensa que en el promedio de la UE-15 y de la UE-28 (véase gráfico 7.1). En concreto, el gasto en inversión en España como porcentaje del PIB pasó de situarse por encima del percentil 75 de países europeos en 2009 a situarse por debajo del percentil 25 en 2019³¹.

La ratio de inversión pública sobre inversión empresarial también se encuentra en niveles bajos en comparación con el entorno europeo. A pesar de mantener una evolución similar a la media europea entre 1999 y 2007, a partir de entonces se observa un desacoplamiento muy acusado (véase gráfico 7.2). En concreto, dicha ratio aumentó de forma más acusada en España en 2008-2010, pero se redujo en mucha mayor medida entre 2010 y 2019. De este modo, en 2019 la inversión de las AAPP representó un 15,4 % de la inversión empresarial en España, el nivel más bajo de los países de la UE-28, solo por detrás de Irlanda. Bajo el supuesto de que el capital público aumenta la productividad marginal de los factores privados, este desacompasamiento en la inversión pública y privada podría generar pérdidas de eficiencia, en cuanto que el aumento del capital público productivo podría dar lugar a una mayor inversión privada³².

Esta dinámica ha reducido la inversión de las AAPP por debajo de la depreciación de los activos, lo que ha redundado en un descenso del *stock* de capital público, especialmente relevante en el *stock* de activos inmateriales³³. En términos reales, el *stock* de capital inmaterial

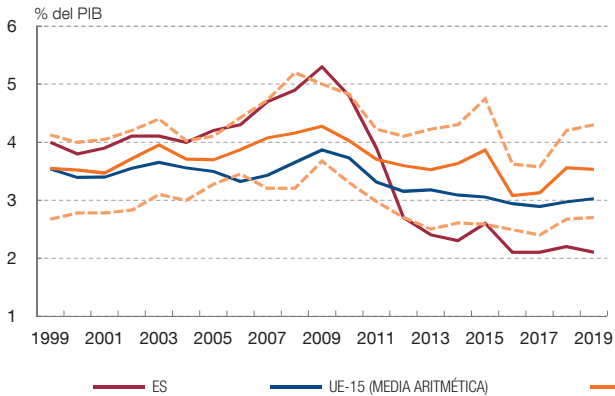
31 En 2009 y 2010, la inversión pública registró niveles muy altos, principalmente debido al estímulo fiscal implementado como respuesta a la crisis global y financiera de 2008. En España, una gran parte de esta actuación fiscal (Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo, comúnmente llamado «Plan E») se instrumentalizó a través de las Corporaciones Locales (CCLL), con un estímulo total cercano a 1,2 pp del PIB. En términos de composición, el bajo nivel de inversión de las AAPP españolas, en comparación con las medias de la UE-15 y de la UE-28, se extiende a todas las funciones de gasto público. Así, tanto en España como en la UE-15 y la UE-28, el gasto en inversión se concentra en las áreas de asuntos económicos y servicios generales de las AAPP (que incluye el gasto en investigación básica) (véase gráfico A2.5 del anejo 2).

32 Véase [Baxter y King \(1993\)](#) para un estudio seminal sobre la relación entre inversión pública y actividad a largo plazo.

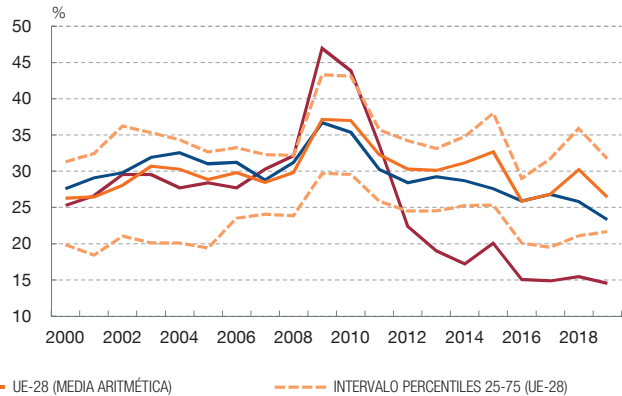
33 Los activos públicos se clasifican en activos básicos materiales (contienen la inversión en vivienda y otras construcciones, material de transporte, maquinaria y bienes de equipo, etc.), activos básicos inmateriales (principalmente, *software* e I+D) e infraestructuras públicas (que incluyen las infraestructuras viarias, hidráulicas de titularidad pública, ferroviarias, aeroportuarias, portuarias y las infraestructuras urbanas de las CCLL). Véase [Ivars y Pérez García \(2021\)](#). En términos de inversión bruta real para el promedio de 1999-2019, los activos materiales, infraestructuras y activos inmateriales representaron el 53 %, el 41 % y el 6 % del total de la inversión, respectivamente. Es preciso notar que, en el caso de las infraestructuras públicas, estas se materializan en gran medida, pero no exclusivamente, a través de la inversión de las AAPP. Esta inversión se ve complementada por la realizada por otros entes pertenecientes al sector público empresarial, cuyo peso es mayoritario en el caso de las infraestructuras ferroviarias, portuarias y aeroportuarias [véanse [Pérez y Solera \(2017\)](#) y gráfico A2.6 del anejo 2]. Además, parte de la provisión de infraestructuras y servicios públicos se desarrolla en un marco colaborativo entre socios públicos y privados (*Public-Private Partnerships*), un recurso especialmente prevalente en España (junto con otros países, como Portugal, Reino Unido, Grecia o Irlanda). Según datos del Fondo Monetario Internacional, la inversión en este marco colaborativo fue del 0,2 % del PIB (corregido de PPA) en el promedio de 1999-2017. En la actualidad, esta inversión, al igual que la de las AAPP, es reducida (0,04 % del PIB), si bien llegó a alcanzar niveles del 0,4 % del PIB en 2006 (véase gráfico A2.7 del anejo 2).

GASTO PÚBLICO EN INVERSIÓN

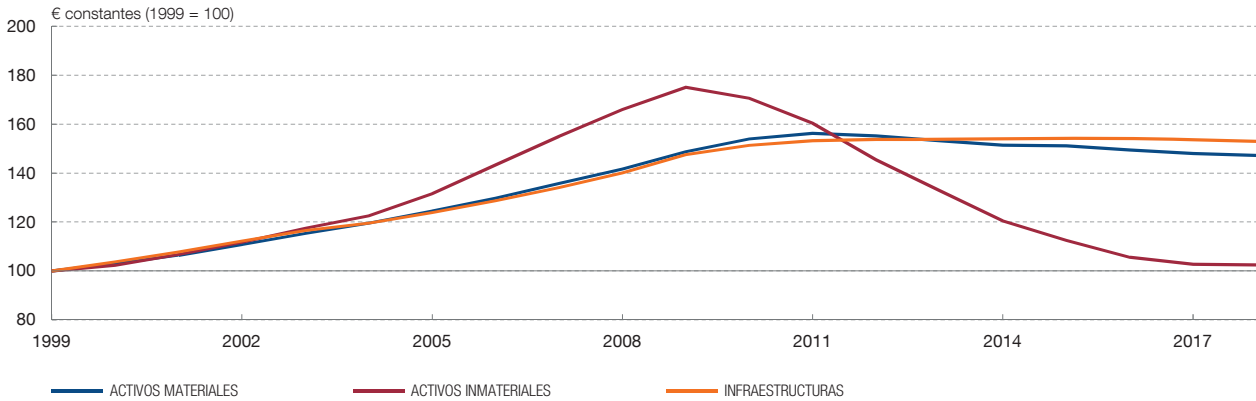
1 EVOLUCIÓN DEL GASTO EN INVERSIÓN PÚBLICA



2 EVOLUCIÓN DE LA RATIO DE INVERSIÓN PÚBLICA SOBRE INVERSIÓN EMPRESARIAL



3 STOCK DE CAPITAL PÚBLICO POR SECTORES



FUENTES: Eurostat e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.

(que incluye, principalmente, la inversión neta acumulada en *software* o I+D) se situaba en 2019 en niveles similares a los de finales del siglo XX (véase gráfico 7.3), debido a que desde 2010 la inversión bruta no ha llegado a cubrir la depreciación del capital (véase gráfico A2.8 del anejo 2). En el caso de los activos materiales y las infraestructuras públicas, el *stock* de capital público también ha descendido, si bien a una tasa significativamente inferior a la de los activos inmateriales.

El gasto en inversión, especialmente en determinados tipos de activos, puede contribuir a dinamizar el crecimiento potencial de la economía y, así, a la sostenibilidad de las finanzas públicas. A medio y a largo plazo, los multiplicadores fiscales asociados a aumentos en la inversión pública son sustancialmente más altos que aquellos derivados de aumentos en el consumo público³⁴. Esto se debe a los efectos que se producen a través de aumentos de la productividad, que, entre otros mecanismos de

³⁴ Véase Ramey (2021) para una discusión sobre factores determinantes de los multiplicadores de la inversión pública. Alloza, Burriel y Pérez (2019) ofrecen estimaciones empíricas de dichos multiplicadores en España y en otras economías europeas.

transmisión, aumentan la capacidad productiva de la economía y fomentan sinergias entre la inversión pública y la privada³⁵. En este sentido, el efecto final de aumentos de la inversión pública sobre la actividad a medio y a largo plazo depende crucialmente de la sensibilidad del producto al capital público instalado. Así, la inversión en componentes más ligados a la productividad (por ejemplo, la inversión en activos intangibles, como la I+D) estaría asociada a un mayor dinamismo de la economía a medio y a largo plazo³⁶.

4.3 Gasto en intereses

El gasto por intereses en España es elevado en relación con el resto de los países europeos. El gasto en esta categoría ascendió al 2,3 % del PIB en 2019, significativamente por encima de las medias de la UE-15 y de la UE-28 (1,6 % y 1,4 %, respectivamente) (véase gráfico 8.1)³⁷. En términos per cápita, el gasto por intereses asciende a algo más de 600 euros por persona, lo que, una vez ajustado por PPA, representa un gasto por persona un 23 % superior al de la media de la UE-15 y un 52 % superior al de la media de la UE-28.

En el caso español, el gasto en intereses ha aumentado de forma significativa en los últimos años, pasando de estar por debajo de la UE-15 y de la UE-28 a situarse claramente por encima. En 2008, los gastos por intereses como porcentaje del PIB eran del 1,4 % en España, frente al 2,5 % del promedio de la UE-15. Esta evolución coincide con el aumento en la deuda pública, más acusado en el caso español³⁸. En efecto, los países con mayores ratios de deuda sobre PIB también muestran un mayor gasto en intereses (véase gráfico 8.2).

De este modo, la dinámica del gasto por intereses guarda una estrecha relación con los niveles de la deuda pública, si bien esta relación está condicionada por la estructura de vencimientos de la deuda pública. Dado que el gasto por interés depende del tipo implícito de la deuda pública, y no del coste de las nuevas emisiones (tipo marginal), un aumento en la vida media de la deuda pública hace que incrementos en los costes de financiación afecten de forma menos perceptible a los gastos por interés, que incluso podrían seguir descendiendo durante un tiempo³⁹. En cualquier caso, el carácter muy acomodaticio de la política monetaria, en cuanto que ha contribuido a reducir los

35 Véase *Alloza, Leiva-León y Urtasun (2022)* para un análisis de la relación entre la inversión pública y la privada.

36 *Fondo Monetario Internacional (2021)* muestra evidencia sobre el efecto positivo que tendría la inversión en investigación (por ejemplo, en investigación básica) sobre la actividad a largo plazo, e incluso sobre el desarrollo de nuevas tecnologías más respetuosas con el medioambiente. Según los autores, este tipo de inversiones, al aumentar la base fiscal, podrían autofinanciarse en una década.

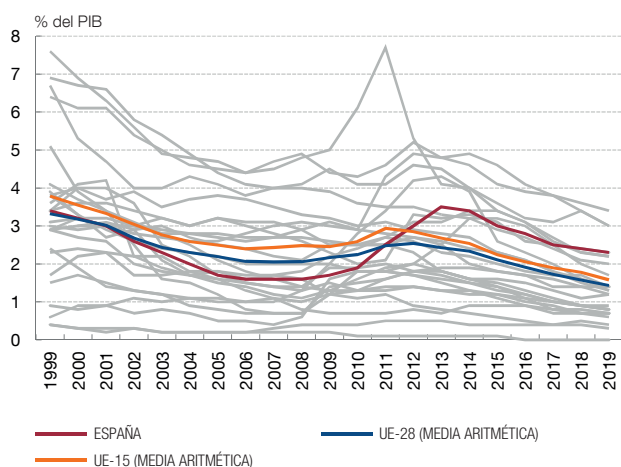
37 Como se ha señalado, la categoría de gasto por intereses se denomina en realidad «gasto en rentas de la propiedad» e incluye, además del gasto en intereses, otros conceptos, como el pago de rentas de la tierra. Sin embargo, el resto de los conceptos no relacionados con el pago de intereses tienen una representación marginal: el gasto por intereses representa cerca del 99,97 % del gasto total en rentas de la propiedad en España en 2019.

38 La ratio de gasto por intereses sobre PIB se puede descomponer en el producto de la ratio de deuda pública sobre PIB y la ratio de gasto por intereses sobre el *stock* de deuda pública (es decir, el tipo implícito medio de la deuda pública existente). El hecho de que el diferencial de gasto en intereses entre España y la UE-15 haya cambiado de signo durante las dos últimas décadas se explica por cambios en ambos factores. Entre 2008 y 2019, la ratio de deuda pública sobre PIB aumentó en torno a 60 pp en España, casi el triple que en la media de la UE-15. Por otro lado, el tipo implícito medio descendió más abruptamente en este período en la UE-15 (-2,2 pp) que en España (-1,7 pp).

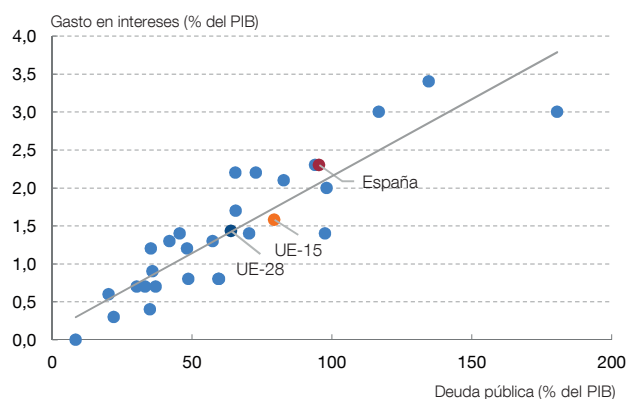
39 La vida media de la deuda del Estado ha aumentado en un año entre 2002 y 2019, hasta situarse en 7,55 (en septiembre de 2021, esta cifra ascendía a ocho años).

GASTO PÚBLICO EN INTERESES

1 EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN INTERESES



2 RELACIÓN ENTRE DEUDA PÚBLICA Y GASTO EN INTERESES EN 2019



FUENTE: Eurostat.

costes de financiación de la deuda pública a través del mantenimiento de unos tipos de interés oficiales reducidos y la implementación de programas de compra de activos, ha permitido un descenso paulatino de los gastos por intereses en los últimos años.

Si bien la política monetaria, a través del impacto sobre la carga de intereses, ha contribuido a reducir el gasto público en los últimos años, comporta riesgos que no deben minusvalorarse. En un contexto de endeudamiento público elevado, posibles aumentos persistentes en los tipos de interés (para una tasa de crecimiento del producto dada) presionarían al alza los gastos por intereses, lo que conllevaría una fuente de preocupación sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas. Además, el margen de maniobra de la política fiscal como política de estabilización ante posibles perturbaciones negativas se vería limitado en dicho contexto. De este modo, sería aconsejable que, al menos en parte, el espacio fiscal generado por la política monetaria se destinara a recuperar los márgenes de actuación en un futuro en el ámbito de la política fiscal.

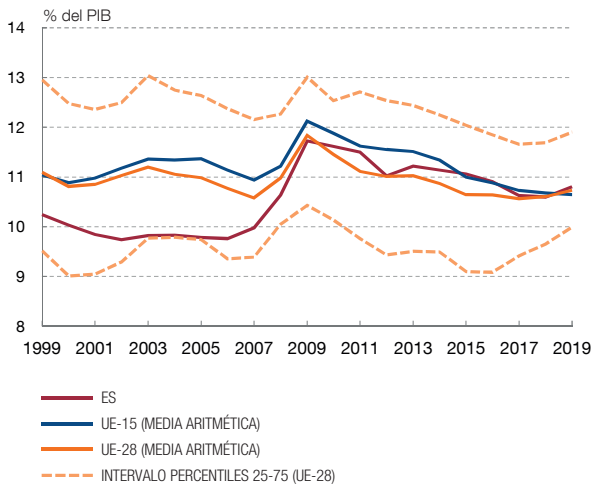
4.4 Gasto en consumo final

El gasto en consumo final de las AAPP es una categoría que engloba partidas diversas, enfocadas a proveer bienes y servicios a los hogares o a la comunidad. Entre estas partidas, destacan principalmente el gasto en remuneración por asalariados y el gasto en consumos intermedios. En conjunto, el gasto en consumo de las AAPP se sitúa en la actualidad cerca del 16% del PIB (1 pp menos que el gasto realizado en la UE-15 o la UE-28).

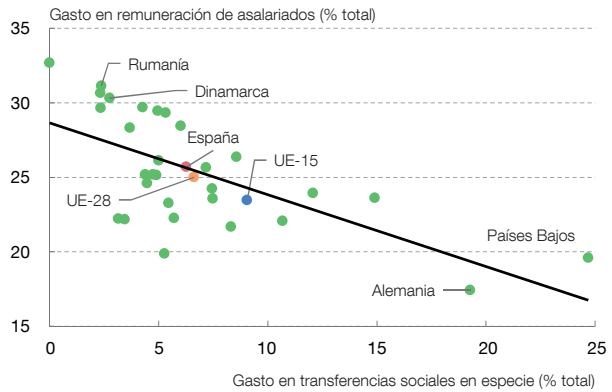
La remuneración por asalariados es el componente principal del consumo de las AAPP. En España, esta categoría supone un 57% del total del consumo público, cerca del 10,8% del PIB (véase gráfico 9.1). Estos valores se sitúan en el entorno de la media de la

GASTO PÚBLICO EN REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS

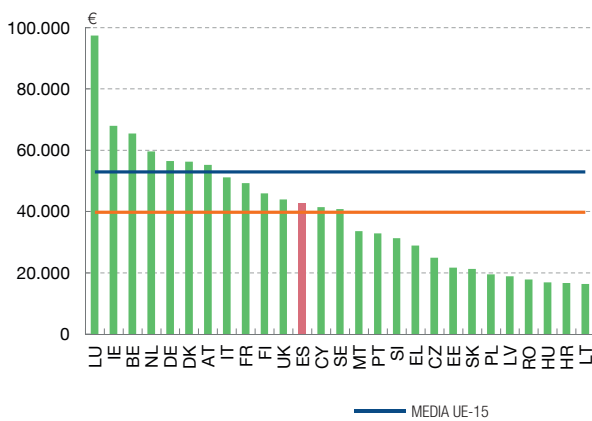
1 EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS



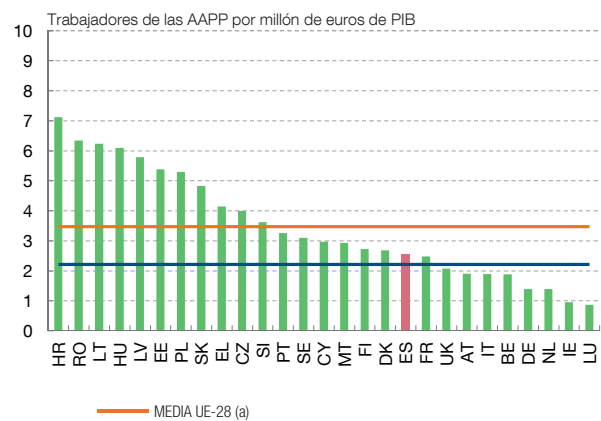
2 RELACIÓN ENTRE EL GASTO EN REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS Y EL GASTO EN TRANSFERENCIAS EN ESPECIE EN 2019



3 COSTE MEDIO POR EMPLEADO PÚBLICO EN 2019



4 EMPLEO EN LAS AAPP COMO PORCENTAJE DEL PIB EN 2019



FUENTE: Eurostat.

a Se excluye Bulgaria por falta de disponibilidad de datos.

UE-15 (10,6 % del PIB) y de la UE-28 (10,7 %). En la actualidad, se destinan 2.865 euros por persona a la remuneración de asalariados, lo que, una vez ajustado por las diferencias en el poder adquisitivo entre países, resulta un 23 % inferior a la media de la UE-15 y un 9 % inferior a la de la UE-28.

El distinto peso de la remuneración por asalariados entre los países refleja la heterogeneidad en los diseños institucionales en la forma de proveer los bienes y los servicios públicos. De esta forma, un Gobierno puede optar por la provisión de servicios como la educación o la sanidad de forma directa, incluyendo a los trabajadores de estos sectores en la plantilla de las AAPP. Una alternativa a esta provisión es la adquisición por las AAPP de parte de estos servicios producidos por entes privados (instrumentada a través del gasto en

transferencias sociales en especie producidas por productores de mercado). En este sentido, el distinto porcentaje relativo del gasto en remuneración de asalariados o de transferencias en especie revela distintas particularidades institucionales en la provisión de bienes y de servicios públicos (véase gráfico 9.2). El equilibrio alcanzado en España es similar a la media de los países de la UE-28; sin embargo, otros países han optado por otorgar un mayor peso a la producción directa de bienes y de servicios a través de las AAPP (por ejemplo, Dinamarca o Rumanía), mientras que hay países que optan por un modelo con una mayor importancia de la compra de estos bienes y servicios en el mercado (Alemania o Países Bajos). En cualquier caso, estas diferencias institucionales remarcan la importancia de interpretar con cautela las diferencias en los gastos entre países en ciertas categorías.

La ratio de remuneración de asalariados se puede descomponer en salario medio por empleado y ratio de empleados en las AAPP sobre el PIB. Así, en comparación con la media de la UE-15, España muestra un coste por empleado ligeramente inferior (unos 10.000 euros)⁴⁰ (véase gráfico 9.3), pero una mayor concentración de empleados de las AAPP por cada unidad de PIB (2,5, frente a 2,2, trabajadores por cada millón de PIB) (véase gráfico 9.4). Por el contrario, respecto a la media de la UE-28, España presenta un coste por empleado superior, si bien esto se compensa con una ratio de empleados por PIB menor en España que en la UE-28. Esta diferencia responde, en parte, a distintos factores relacionados con la estructura y la organización del sector público. Así, por ejemplo, el hecho de que un volumen importante del gasto en educación y en sanidad se desarrolle dentro del perímetro de las AAPP (en vez de producirse en el sector privado) da como resultado un mayor porcentaje de trabajadores públicos en comparación con otros países de la UE que cuentan con arreglos institucionales diferentes⁴¹.

40 Nótese que una gran parte de estas diferencias se debe a las variaciones de poder adquisitivo entre países, así como a la heterogeneidad entre países en otros conceptos de remuneraciones diferentes a los sueldos y salarios, como es el caso de las cotizaciones efectivas e imputadas.

41 Para una discusión metodológica más amplia de estos aspectos y de las dificultades asociadas a la comparación de los niveles de remuneración por empleado público entre países, véanse [Hernández de Cos, Moral-Benito y Pérez \(2016\)](#) y [Pérez et al. \(2016\)](#).

5 La composición del gasto público según su clasificación funcional

De acuerdo con la denominada «clasificación funcional», el gasto público se divide en diez categorías, según la finalidad que persiguen los fondos⁴². Así, se distingue entre servicios públicos generales (que incluye el pago por intereses devengados de la deuda pública, la contribución al presupuesto de la UE, los gastos de funcionamiento de las AAPP o los gastos en investigación básica, entre otros), defensa (que incluye el gasto militar y la ayuda militar internacional), orden público y seguridad (que incluye los gastos en servicios de policía y justicia, así como la protección contra incendios), asuntos económicos (subvenciones a distintos sectores económicos, bonificaciones a la contratación y ayudas a la formación de trabajadores, o reclasificación pública del gasto realizado a través de contratos de asociaciones público-privadas), protección del medioambiente (principalmente, gastos por gestión de residuos), vivienda y servicios comunitarios (gastos relacionados con el urbanismo, el abastecimiento de agua o el alumbrado público), salud, un capítulo de «ocio, cultura y religión» (que incluye los gastos por la provisión de servicios recreativos, culturales y deportivos), educación y protección social (que incluye el gasto en pensiones y otras transferencias sociales).

El análisis de la composición del gasto por funciones debe realizarse con cautela. En concreto, las comparaciones entre países del gasto según su finalidad están sujetas a una cierta incertidumbre, especialmente en algunos grupos funcionales, como es el caso del gasto en sanidad o en protección social, debido a las diferencias institucionales entre países. Así, por ejemplo, para el caso de la sanidad, algunos países —como Noruega y Dinamarca— implementan un sistema que es completamente público, mientras que otros —como Alemania— ofrecen esquemas de aseguramiento que combinan elementos públicos y privados⁴³. Véase, por ejemplo, [Banco Central Europeo \(2009\)](#) para una descripción más detallada de estas diferencias institucionales.

Las cinco mayores funciones concentran cerca del 90 % del gasto total. Protección social, servicios de las AAPP, salud, asuntos económicos y educación son las categorías que aglutinan la mayor parte del gasto público, tanto en España como en la media de la UE-15 y de la UE-28. Sin embargo, existen ciertas diferencias en las funciones de gasto por países.

⁴² Este desglose del gasto se conoce como Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas (COFOG, por sus siglas en inglés), está basado en una metodología publicada por Naciones Unidas y es coherente con Contabilidad Nacional. La clasificación en diez funciones se subdivide, además, en un máximo de nueve rúbricas o subfunciones. Además, la estructura de la COFOG admite un tercer nivel de desagregación de las subfunciones anteriores en «clases», si bien este desglose no está implementado en algunos países, como España.

⁴³ En el caso de la protección social, resulta especialmente relevante tener en cuenta la relación entre los sistemas de seguridad y los impositivos de cada país. Así, en algunos países las transferencias sociales son gravadas de una forma similar a la renta laboral (por ejemplo, en Italia). En otros países, al contrario, las transferencias sociales se entregan exentas total o parcialmente de cargas impositivas (como en el caso, por ejemplo, de las prestaciones por desempleo en Alemania). Esta distinción hace que, en principio, dos países con el mismo gasto neto en protección social (esto es, una vez tenidas en cuenta las cargas impositivas) puedan reflejar distintos niveles de gasto en este capítulo si uno de ellos realiza dicho gasto en términos brutos (esto es, entregando transferencias sujetas a cargas fiscales).

En relación con el tamaño de su economía, el gasto público en España es menor que el de la media de la UE-15 en las grandes funciones de gasto. Sin embargo, en algunas categorías de gasto relativamente menores —como orden público y seguridad, medioambiente, y ocio, cultura y religión—, el gasto público en España es ligeramente superior al de la media de la UE-15 (véase gráfico 10.1). En comparación con la media de la UE-28, el gasto en España es mayor en protección social (1,3 pp superior) y, en mucha menor medida, en protección del medioambiente, orden público y seguridad, y servicios públicos generales de las AAPP. En términos de gasto per cápita, el gasto por persona en España es menor en todas las funciones que el de la media de la UE-15. Esta diferencia solo es positiva (pero pequeña) cuando se compara con la media de la UE-28 en la categoría de medioambiente (véanse gráficos 10.3 y 10.4).

En términos de composición por partidas, España otorga mayor importancia al gasto en protección social y en orden público y seguridad. En 2019, el gasto en España en protección social ascendió al 41,3 % del total (4,3 pp por encima de la media de la UE-28 y 0,6 pp superior a la media de la UE-15) (véase gráfico 10.2). Por otro lado, el gasto en orden público y seguridad tuvo un tamaño relativo ligeramente mayor que el de la media de la UE-15 y de la UE-28 (1 pp y 0,2 pp, respectivamente). De forma menos significativa, el gasto público relativo fue también mayor en España con respecto a ambos agregados de la UE en las categorías de servicios públicos de las AAPP y de protección del medioambiente. Además, con respecto a la media de la UE-15, España mostró un gasto relativamente mayor en asuntos económicos y en ocio, cultura y religión.

El gasto de las AAPP en educación es significativamente menor en España que en la UE según las diferentes métricas consideradas⁴⁴. Así, en relación con el PIB, el gasto en esta función fue del 4 % en España y del 4,9 % en los promedios de la UE-15 y de la UE-28. Esto supuso que el gasto per cápita en 2019, una vez ajustado por diferencias en el poder adquisitivo, fuera de en torno a 1.160 euros en España, lo que representa tan solo un 61 % del gasto per cápita de la UE-15 (1.915 euros) y un 73 % del de la UE-28 (cercano a 1.600 euros). De este modo, en términos de peso sobre el total del gasto, el gasto en educación supuso un 9,5 % del gasto público total en España, frente al 10,8 % y al 11,5 % en el promedio de la UE-15 y de la UE-28, respectivamente.

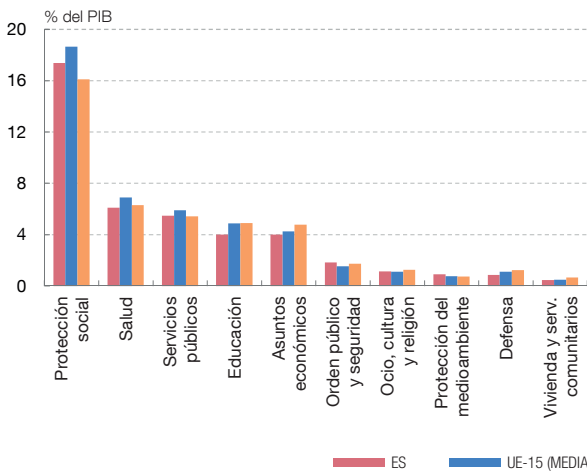
La importancia relativa de las diferentes partidas de gasto según la clasificación funcional ha variado a lo largo del tiempo, con un aumento progresivo del denominado «gasto social». En particular, el gasto social (que incluye el gasto en sanidad, educación y protección social) ha ganado importancia relativa tanto en España como en los países de su entorno durante este período (véanse gráficos 10.5 y 10.6)⁴⁵. En el caso de la UE-15, el peso del gasto social ha aumentado en 6 pp entre 1999 y 2019. En España, este aumento ha sido más acusado, de 10 pp (desde el 55 % hasta el 65 %) entre 1999 y 2019.

⁴⁴ Esta tendencia también se ha mantenido para el promedio de las dos últimas décadas. Véase gráfico A2.9 del anejo 2.

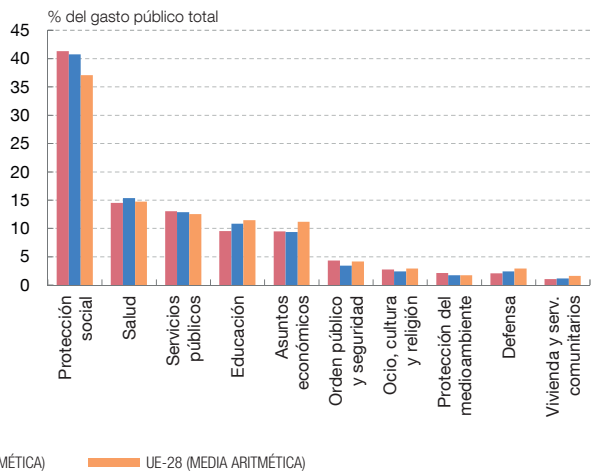
⁴⁵ Véase [Delgado-Téllez et al. \(2022\)](#).

EL GASTO PÚBLICO SEGÚN LA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

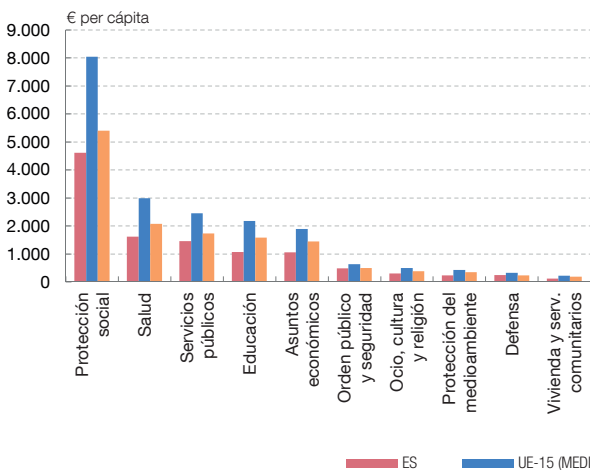
1 GASTO POR FUNCIONES EN 2019 COMO PORCENTAJE DEL PIB



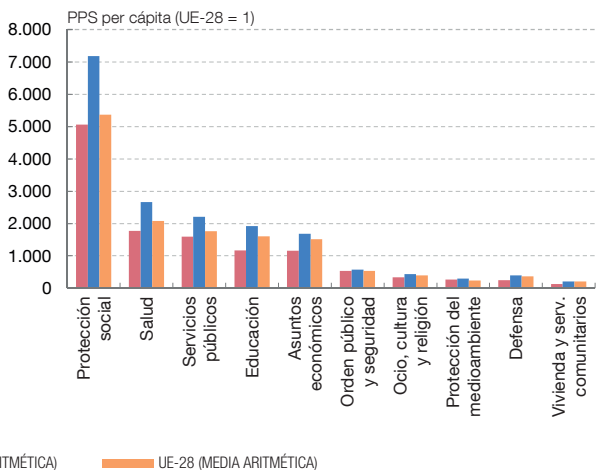
2 GASTO POR FUNCIONES EN 2019 COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL



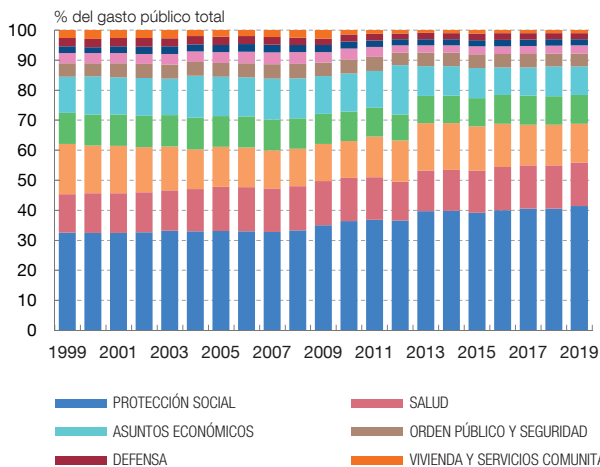
3 GASTO POR FUNCIONES EN 2019 EN EUROS PER CÁPITA



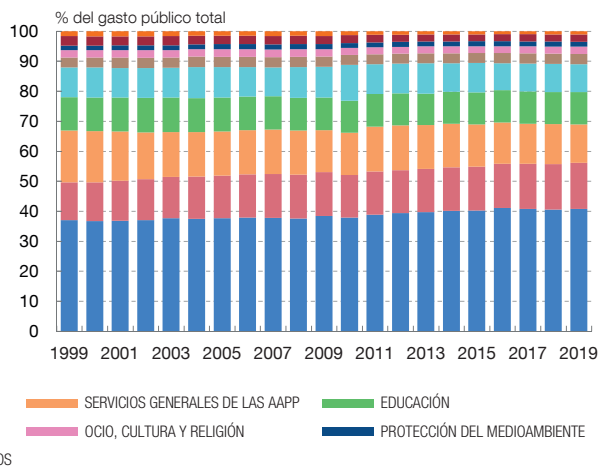
4 GASTO POR FUNCIONES EN 2019 EN EUROS PER CÁPITA (PPS)



5 EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR FUNCIONES EN ESPAÑA



6 EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR FUNCIONES EN EL PROMEDIO DE LA UE-15



FUENTE: Eurostat.

5.1 Gasto en sanidad

El gasto en salud concentra una elevada cantidad de recursos tanto en España como en la UE. En ambos casos se ha producido un aumento del gasto en esta finalidad de aproximadamente un punto del PIB entre 1999 y 2019. Sin embargo, cabe destacar que dicho aumento engloba dos subperíodos con evoluciones relativamente dispares, un incremento significativo entre 1999 y 2008, y una tendencia ligeramente decreciente a partir de entonces (véase gráfico 11.1). Así, en 2019 el gasto en sanidad supuso en España un 6 % del PIB (0,8 pp menos que la media de la UE-15 y 0,2 inferior a la media de la UE-28), equivalente a 1.615 euros por persona (en términos de PPA, 1.770 euros en PPS, en comparación con los 2.658 euros de la media de la UE-15 y los 2.075 euros de la media de la UE-28)⁴⁶.

En España, el gasto en salud es más intensivo en remuneraciones (en vez de en prestaciones sociales), dado que las AAPP son los principales productores de este servicio⁴⁷. El gasto en sanidad en 2019 corresponde mayoritariamente a la remuneración de asalariados (45 %), al gasto en prestaciones sociales y transferencias en especie adquiridas en el mercado⁴⁸ (26 %), y a consumos intermedios y otros gastos en consumo final (cerca del 25 %) (véase gráfico 11.2). Conjuntamente, estos tres componentes suponen cerca del 95 % del gasto total en sanidad. En el caso de la media de la UE-15, dichos componentes tienen una importancia conjunta similar (93 % del gasto en salud), si bien el porcentaje de gasto destinado a remuneración de asalariados es 10 pp menor que el de España. Esta diferencia se debe al distinto modelo de provisión de servicios sanitarios. Así, si bien en España una gran parte de dichos servicios son producidos por las AAPP, otros países proveen estos servicios mediante adquisiciones en el mercado (a través, por ejemplo, de conciertos sanitarios).

Por subfunciones, el gasto en servicios hospitalarios y ambulatorios concentra el grueso del gasto en sanidad. Tanto en España como en la UE-15, ambas categorías supusieron un 78 % del gasto en sanidad de 2019, si bien se aprecian diferencias en su distribución relativa: España muestra un menor peso relativo en servicios hospitalarios, compensado por un mayor peso de los servicios ambulatorios (véase gráfico 11.3). En términos de composición, y para el caso de España, el gasto en los servicios ambulatorios y hospitalarios se debe, en gran medida, a la importancia de la remuneración de asalariados, que representa el 65 % y el 45 % del gasto en dichas subfunciones, respectivamente. En ambos casos, cabe también destacar la importancia de los consumos intermedios, debido, entre otros conceptos, al gasto en farmacia hospitalaria. El gasto en transferencias sociales y en especie es también relevante para los servicios ambulatorios y hospitalarios,

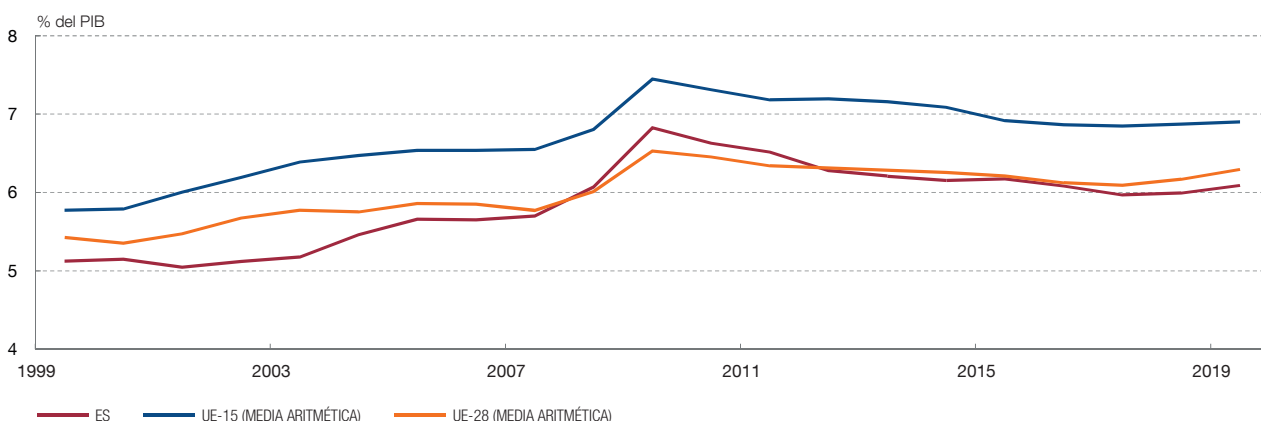
⁴⁶ Estas cifras se habrían visto afectadas por el mayor crecimiento del gasto en sanidad de 2020, derivado de los efectos de la pandemia de COVID-19. Con los datos provisionales disponibles para España, el gasto en salud habría aumentado a una tasa interanual del 12 % en 2020, triplicando el crecimiento promedio de los tres años anteriores.

⁴⁷ En España, el gasto en sanidad, al igual que en educación, está altamente descentralizado (en ambos casos, más del 90 % del gasto se ejecuta a escala regional). En el recuadro 2 se realiza un análisis más detallado de la descentralización del gasto público en España.

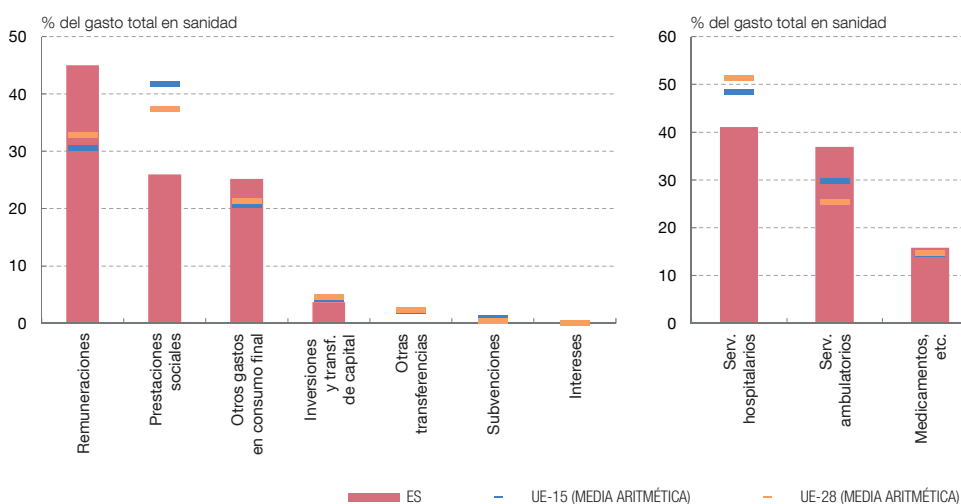
⁴⁸ La categoría de transferencias sociales del gráfico 11.2 se divide en dos componentes: prestaciones sociales totales y transferencias sociales en especie (TSE) adquiridas en el mercado. Para el caso del gasto en salud, las TSE son, con diferencia, el componente mayoritario (en 2019 supusieron cerca del 92 % del total de las transferencias sociales en sanidad, 18.120 millones de euros). Las TSE incluyen partidas como el gasto farmacéutico o el gasto en conciertos sanitarios.

GASTO PÚBLICO EN SANIDAD

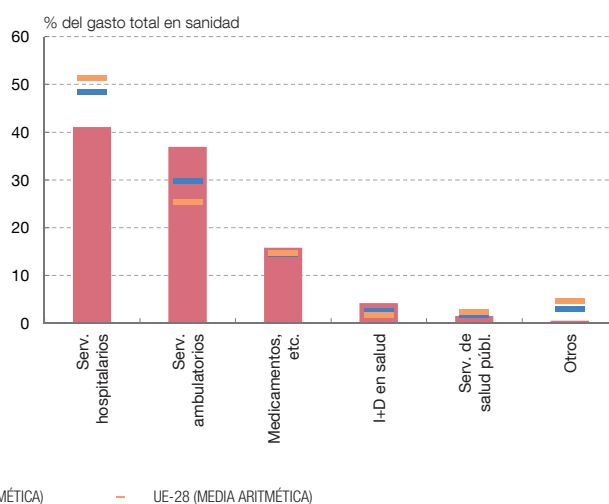
1 EVOLUCIÓN DEL GASTO EN SANIDAD



2 GASTO EN SANIDAD POR CATEGORÍAS ECONÓMICAS EN 2019



3 GASTO EN SANIDAD POR SUBFUNCIONES EN 2019



FUENTE: Eurostat.

donde se incluye el gasto por conciertos sanitarios (que en 2019 ascendió a 6.117 millones de euros)⁴⁹. Finalmente, la categoría de medicamentos y otros productos farmacéuticos, aparatos y material terapéutico concentra la casi totalidad de su gasto en transferencias sociales (99,9%), donde se incluye, entre otros conceptos, el gasto en farmacia, que en 2019 supuso 11.111 millones⁵⁰. A este respecto cabe destacar la introducción en 2012 del copago farmacéutico, que contribuyó a reducir el gasto en esta categoría⁵¹.

49 Véase *Intervención General de la Administración del Estado (2021)*. Esta cifra supone casi un 80% del gasto en transferencias sociales de 2019 para el gasto en servicios ambulatorios y hospitalarios.

50 Además del gasto farmacéutico, esta categoría también incluye el gasto en prótesis y vehículos de inválidos, que en 2019 ascendió a 178 millones de euros.

51 En sentido más amplio, el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, redujo sustancialmente el gasto sanitario. Según la *Actualización del Programa de Estabilidad 2013-2016*, esta reducción se situó en 3.053 millones en 2012, de los cuales 1.047 millones se debieron a reducciones de las TSE de productores de mercado (afectando principalmente al gasto farmacéutico y en conciertos sanitarios).

5.2 Gasto en educación

Si bien la evolución temporal ha sido similar, el gasto en educación como porcentaje del PIB en España se ha mantenido por debajo de los promedios de la UE en las dos últimas décadas. Con la excepción del período de crisis de 2008-2009 (donde el PIB descendió significativamente), la ratio de gasto en educación sobre el PIB se ha mantenido relativamente estable, en torno al 4 %, en España, un punto por debajo de la media de la UE-15 y de la UE-28 (véase gráfico 12.1). Este diferencial en el gasto en educación también se observa en la menor importancia relativa de dicho capítulo sobre el total del gasto (un 9,5 % en España, frente a un 10,8 % en la UE-15 y un 11,5 % en la UE-28) y en las disparidades en el gasto per cápita (ajustado por diferencias en el poder adquisitivo, el gasto per cápita en España fue casi un 40 % inferior al de la UE-15 y un 27 % más bajo que el de la UE-28).

El gasto en educación se dedica, principalmente, a remuneración de asalariados, si bien en España destaca un peso relativo mayor en el gasto por transferencias sociales. Tanto en los países de la UE como en España, el gasto por remuneración de asalariados es la mayor categoría de gasto (en torno al 65 % para los agregados europeos y casi el 70 % en España)⁵² (véase gráfico 12.2). En España, la categoría de transferencias sociales presenta un porcentaje más elevado que a escala europea (el 16 % en 2019, frente al 6,3 % y al 5,3 % de la UE-15 y de la UE-28, respectivamente), lo que refleja los distintos arreglos institucionales en la provisión de los servicios educativos. De esta forma, en España esta categoría viene casi exclusivamente determinada por las TSE e incluye, principalmente, los gastos en conciertos en educación⁵³. En 2019, las CCAA, responsables de más del 90 % del gasto en educación, dedicaron en torno a 6.600 millones de euros a gastos en conciertos educativos, lo que representa cerca del 83 % del gasto total en transferencias sociales relacionadas con la educación⁵⁴. Por otro lado, la categoría de otras transferencias corrientes incluye el desembolso realizado en becas⁵⁵, que cuenta con una importancia relativa ligeramente inferior a la de los agregados europeos. Sin embargo, esta diferencia es sustancialmente mayor en la categoría de inversiones y transferencias de capital, donde el

52 El gasto por remuneración de asalariados en España ha estado afectado en los últimos años por dos factores en direcciones opuestas. Por un lado, la congelación salarial en 2014 y 2015 y la eliminación temporal en 2012 de la paga extraordinaria de diciembre en las AAPP como consecuencia del conjunto de medidas fiscales adoptadas para la consecución de los objetivos de estabilidad supusieron un descenso en este capítulo de gasto. Por otro lado, la devolución de las pagas extraordinarias, efectuada de forma gradual desde 2015, y los incrementos en la remuneración (un 1 % en 2016 y 2017, y un 1,75 % y un 2 % en 2018 y 2019, respectivamente) presionaron al alza el gasto por remuneración de asalariados en esos años.

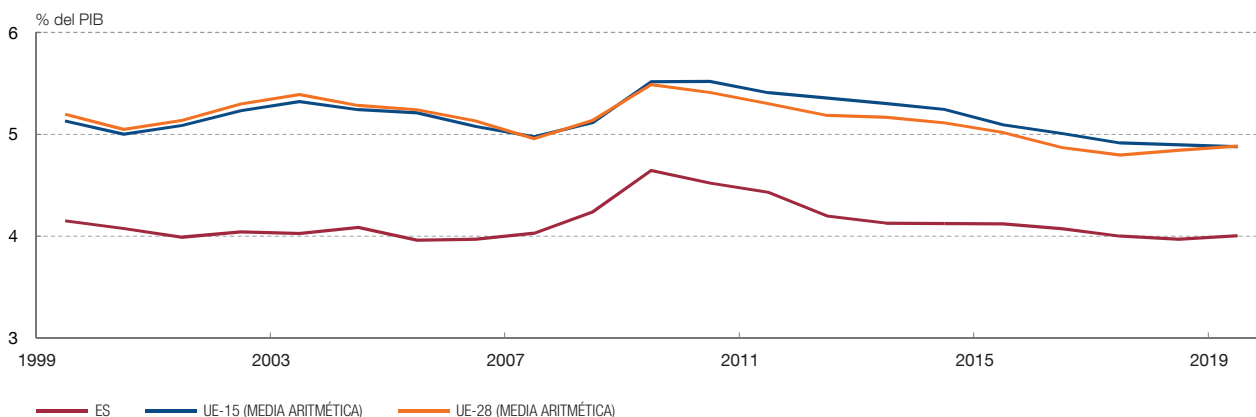
53 Además de otros gastos de menor magnitud, como son gastos en transporte escolar, comedores y libros de texto.

54 Este gasto es reflejo de la importancia de la educación concertada en España en relación con otros países. Así, según el *Informe sobre el estado del sistema educativo*, elaborado por el Consejo Escolar del Estado sobre la base de datos de Eurostat [véase Consejo Escolar del Estado (2021), pp. 379-380], España muestra un menor peso de alumnos de educación primaria y secundaria matriculados en centros de titularidad pública (el 68,5 % en 2019, frente al 84,4 % del agregado de la UE). El resto del alumnado se halla matriculado, en gran medida, en instituciones privadas dependientes de financiación pública (27,7 %), frente a un porcentaje reducido de matriculados en instituciones privadas independientes (3,8 %).

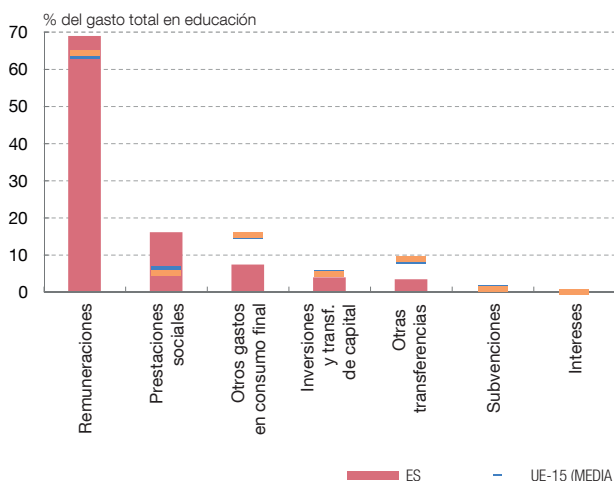
55 En el marco de la evaluación del gasto público, la AIREF ha realizado un estudio donde pone de manifiesto que, si bien las becas universitarias contribuyen a lograr la igualdad en el acceso a la educación superior, existen márgenes de mejora en áreas como las cuantías para estudiantes que cambian de residencia, los criterios económicos de concesión o la información sobre el acceso a estas ayudas y su tramitación. Véase *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2019)* para más detalles.

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

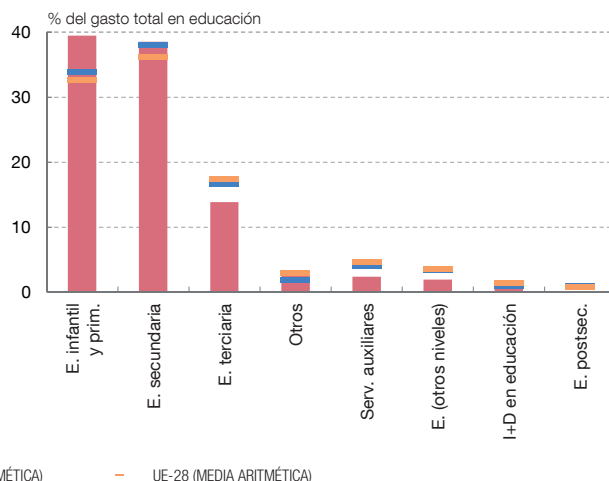
1 EVOLUCIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN



2 GASTO EN EDUCACIÓN POR CATEGORÍAS ECONÓMICAS EN 2019



3 GASTO EN EDUCACIÓN POR SUBFUNCIONES EN 2019



FUENTE: Eurostat.

gasto relativo en España fue del 3,5 % del gasto total en educación en 2019, muy por debajo del gasto en esta categoría en la UE-15 (8,3 %) o en la UE-28 (9 %).

Por subfunciones, el gasto en educación infantil, primaria y secundaria aglutina en torno a tres de cada cuatro euros destinados a educación. Sin embargo, en España el gasto en educación infantil y primaria representa un porcentaje del total mayor que el de la UE (5-6 pp superior), en detrimento de otras categorías, especialmente el gasto en educación universitaria, que en España se situó en el 14 % del gasto total en educación, frente al 17 % registrado en los agregados europeos en 2019 (véase gráfico 12.3).

5.3 Gasto en asuntos económicos

La dinámica del gasto en asuntos económicos muestra un perfil más procíclico que otras partidas, con una mayor volatilidad en el caso de España. Así, durante la primera década

del período 1999-2019 la evolución de dicho componente como porcentaje del PIB mostró una tendencia ascendente, especialmente en España (véase gráfico 13.1). De hecho, en los años previos a la crisis de 2008, el gasto en asuntos económicos en España llegó a superar el de los agregados europeos. Sin embargo, en la segunda década del período el gasto en esta categoría ha registrado una caída continuada, que ha sido más acentuada en el caso de España⁵⁶. Como resultado, la volatilidad durante este período ha hecho que, si bien en el promedio de las dos últimas décadas España mostrase un mayor gasto en asuntos económicos (tanto en términos de PIB como en relación con el gasto total)⁵⁷, esta tendencia no sea representativa de la situación actual. Así, en 2019 el gasto en asuntos económicos en España se situó en un 4 % del PIB, 0,3 pp y 0,8 pp inferior a los agregados de la UE-15 y de la UE-28, respectivamente. En términos relativos, el porcentaje de gasto que las AAPP españolas dedicaron en 2019 a esta categoría (9,5 %) fue, sin embargo, similar al registrado en la UE-15 (9,3 %), pero ligeramente inferior al de la UE-28 (11,2 %). En términos per cápita, las diferencias en la actualidad son más notables: el gasto per cápita en asuntos económicos alcanzó los 1.158 euros en España en 2019, entre un 70 % y un 77 % del valor registrado en la UE-15 y en la UE-28.

En términos de composición, el gasto en asuntos económicos está determinado en gran parte por el gasto en inversión. Si bien el peso relativo de la inversión y otros gastos de capital dentro del gasto en asuntos económicos ha descendido con el tiempo, estos aún siguen siendo el principal determinante, tanto en España, donde representa el 34 % del gasto total, como en la UE, con un 34 % y un 37 % en la UE-15 y en la UE-28, respectivamente (véase gráfico 13.2). De esta manera, la partida de gasto en la función de asuntos económicos concentra casi la mitad del gasto total en inversión realizado por las AAPP españolas en 2019 (1,4 pp sobre el total de los gastos de inversión y transferencias de capital, que asciende al 2,8 % del PIB)⁵⁸. Las subvenciones son el segundo instrumento en importancia a la hora de materializar el gasto en asuntos económicos. Así, tanto en España como en la UE-15, las subvenciones alcanzaron un gasto relativo similar, ligeramente superior al 23 % del total del gasto en asuntos económicos. En el caso de España, esta categoría incluye, entre otros conceptos, las cantidades destinadas a la cobertura del déficit eléctrico, que en 2019 supusieron casi un 30 % del total de subvenciones⁵⁹.

⁵⁶ Con la excepción del pico de gasto registrado en 2012, que obedece a las ayudas al sector financiero, articuladas a través del FROB, según el Real Decreto-ley 24/2012.

⁵⁷ Véase gráfico A2.9 del anejo 2.

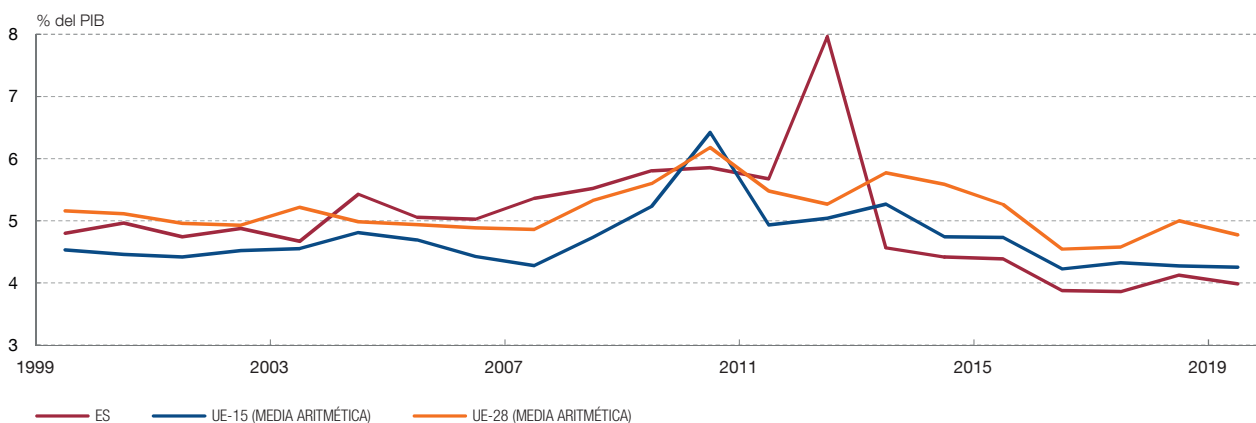
⁵⁸ El gasto total en inversión y transferencias de capital incluye numerosos eventos no recurrentes que afectan al gasto público. Así, por ejemplo, en 2015 se reclasificó como inversión pública el gasto en torno a 1.300 millones materializados a través de contratos entre asociaciones público-privadas en ejercicios anteriores. En 2018 se produjo una reversión al Estado de determinadas autopistas de peaje, que supuso un aumento de 1.800 millones de euros. En 2019 se procedió a la reclasificación del Consorcio de Compensación de Seguros dentro del sector de AAPP, que aumentó el gasto público de ese año en 1.109 millones.

⁵⁹ El déficit eléctrico tarifario se origina por las diferencias entre los ingresos de las empresas eléctricas obtenidos a través de las tarifas reguladas para el suministro de electricidad y sus costes de operación. Si bien la deuda derivada de la acumulación de estos déficits se ha ido reduciendo desde 2014 (a raíz de la implementación de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, y del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico), las subvenciones destinadas a corregir este déficit alcanzaron los 3.365 millones de euros en 2019. Parte de esta cuantía también se utiliza para cubrir el coste extra de la producción de energía eléctrica en territorios no peninsulares (financiándose en un 50 % con cargo a los Presupuestos Generales del Estado).

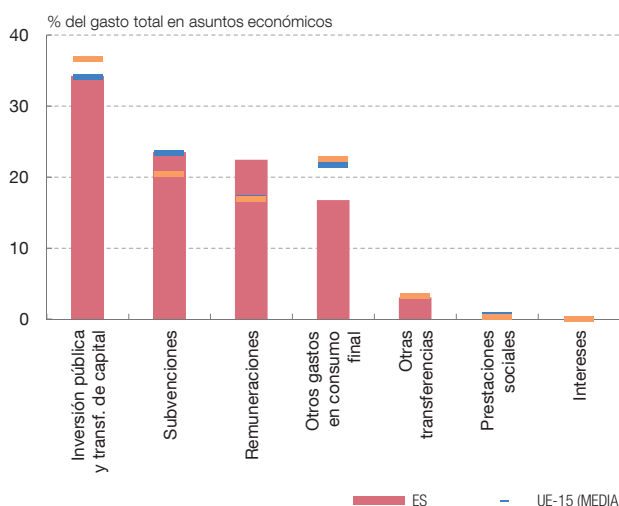
Gráfico 13

GASTO PÚBLICO EN ASUNTOS ECONÓMICOS

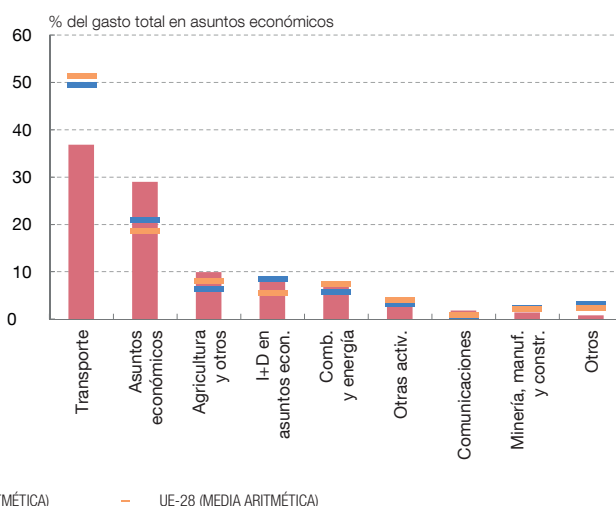
1 EVOLUCIÓN DEL GASTO EN ASUNTOS ECONÓMICOS



2 GASTO EN ASUNTOS ECONÓMICOS POR CATEGORÍAS ECONÓMICAS EN 2019



3 GASTO EN ASUNTOS ECONÓMICOS POR SUBFUNCIONES EN 2019



FUENTE: Eurostat.

Las subfunciones de transporte y de asuntos económicos, comerciales y laborales concentran dos de cada tres euros del gasto total en asuntos económicos. La importancia conjunta de ambas subfunciones es similar tanto en España como en la UE-15, si bien su tamaño relativo difiere: en España estas subfunciones supusieron un tamaño del 37% y del 29% en 2019, respectivamente, del gasto total en asuntos económicos, mientras que en el agregado de la UE-15 estas representaron un 49% y un 21%, respectivamente (véase gráfico 13.3). En el caso de España, el gasto en la subfunción de transportes incluye, principalmente, gastos de capital (tanto formación bruta de capital fijo en nuevas infraestructuras como reclasificaciones tales como la reversión de ciertas autopistas a la Administración Central) y gasto a través de subvenciones⁶⁰. En cuanto a la subfunción de

60 Un parte importante de las subvenciones en la categoría de transportes fue concedida a escala regional; destacan en 2019 las dotaciones correspondientes al Consorcio Regional de Transportes de Madrid y al Consorcio de la Autoridad del Transporte Metropolitano de Cataluña.

asuntos económicos, comerciales y laborales, por su magnitud destacan las subvenciones concedidas a los Fondos de la Seguridad Social (en torno a 2.600 millones en 2019), destinadas principalmente a bonificaciones para el fomento del empleo en la contratación laboral y a la formación de ocupados a través del Servicio Público de Empleo Estatal. Esta subfunción también incluye una gran parte de transferencias de capital (casi 3.000 millones en 2019), que reflejan tanto reclasificaciones contables como gastos relacionados con los Esquemas de Protección de Activos (EPA)⁶¹.

5.4 Gasto en servicios públicos generales de las Administraciones Públicas

El gasto en servicios públicos generales de las AAPP en España se encuentra en niveles similares a los de la UE. El diferencial de gasto en este capítulo entre España y la UE-15 que existía en 2019 se ha reducido en más de 1 pp del PIB desde 2010 (véase gráfico 14.1), y se situó en dicho año en valores similares a los de la UE-28 (5,5 % del PIB). En términos relativos al total del gasto, España dedica un porcentaje ligeramente superior con respecto a los agregados de la UE: el 13 % en España, frente al 12,8 % y al 12,5 % de la UE-15 y de la UE-28, respectivamente⁶².

La composición y la dinámica del gasto en servicios públicos generales vienen determinadas por la importancia del gasto en intereses. En 2019, el peso del gasto en intereses sobre el total del gasto en servicios públicos generales se situó en el 42 % (equivalente a algo más de 28.000 millones de euros), 14 pp y 16 pp por encima de la media de la UE-15 y de la UE-28 (véase gráfico 14.2). La preponderancia del gasto en intereses explica también la dinámica comentada anteriormente⁶³, especialmente el pico alcanzado en 2013 en un contexto de tensiones en el mercado de deuda soberana y su posterior ralentización, tras las medidas de política monetaria no convencionales adoptadas por el Banco Central Europeo, que tuvieron como resultado una reducción de los costes de financiación de las economías del área del euro⁶⁴.

Por subfunciones, además de la importancia de las operaciones relacionadas con la deuda pública, destacan otras diferencias entre España y la UE en partidas relevantes, como el gasto en investigación básica. Los gastos por transacciones de deuda son el mayor determinante del gasto en servicios públicos generales (véase gráfico 14.3), que llegan a representar el 43 % en España (muy por encima del 29 % y del 28 % de la UE-15 y de la UE-28, respectivamente). Esta partida no solo incluye los gastos por pago de intereses de la deuda pública, sino también otros gastos, como los servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (SIFMI), que representan la remuneración indirecta

61 El gasto en EPA se refiere a las garantías ofrecidas por el FROB o el Fondo de Garantía de Depósitos a entidades financieras por la cobertura de posibles pérdidas en la cartera de créditos tras un proceso de reestructuración bancaria. En 2019, los EPA ascendieron a 1.819 millones de euros.

62 A pesar del crecimiento experimentado en la última década, en términos per cápita, el gasto en España en servicios públicos generales se situó en 1.590 euros en PPS en 2019, un valor inferior al registrado en la UE-15 (2.206 euros en PPS) y en la UE-28 (1.756 euros en PPS).

63 Nótese la similitud en la dinámica del gasto total por intereses (reflejado en el gráfico 8.1) y el gasto en servicios públicos generales (véase gráfico 14.1).

64 Véase [Burriel, Martí y Pérez \(2017\)](#).

obtenida por las instituciones financieras en las operaciones relacionadas con la deuda pública⁶⁵. Las siguientes subfunciones por tamaño representan, por un lado, los gastos en órganos ejecutivos y legislativos, asuntos financieros y fiscales y asuntos exteriores (que incluyen, por ejemplo, gasto en delegaciones diplomáticas y, especialmente, las aportaciones al presupuesto de la UE)⁶⁶, y, por otro lado, el gasto en servicios generales (que incluye el gasto de las Administraciones cuya ejecución no puede asignarse a una función concreta)⁶⁷. De manera conjunta, ambas partidas representan la mayor parte del gasto en remuneración de personal del total del gasto en servicios públicos generales (en torno a un 85 %). La siguiente subfunción por relevancia es el gasto en investigación básica⁶⁸, que se instrumenta principalmente a través de formación bruta de capital fijo (y, en menor medida, de remuneración de asalariados y consumos intermedios), lo que explica casi dos de cada tres euros del gasto total en inversión que se realiza en la categoría de servicios públicos generales (véase gráfico 14.2). En España, el gasto en inversión básica supone el 8,2 % del gasto total en servicios públicos generales en 2019, 2 pp por debajo del gasto en esta categoría en la media de la UE-15. Sin embargo, esta diferencia es más notable en relación con la población: el gasto per cápita en España asciende a 150 euros en PPS por persona, lo que representa solamente un 53 % del gasto por persona que se realiza en la media de la UE-15. Cabe destacar que el gasto en investigación básica está estrechamente relacionado con el crecimiento de la productividad y la innovación, por lo que su magnitud es relevante en el contexto del diseño de unas finanzas públicas cuya composición favorezca el crecimiento económico⁶⁹.

65 Los SIFMI se calculan, indirectamente, a través de la diferencia entre el tipo de interés efectivamente pagado (o cobrado) y el de referencia. Estos gastos se clasifican como consumos intermedios y alcanzaron un valor ligeramente superior a 1.000 millones de euros en 2019 (si bien llegaron a alcanzar los 2.500-3.000 millones de euros durante el período 2013-2015, cerca de un 30 % del total de los consumos intermedios en la división del gasto en servicios públicos generales durante ese período).

66 Las aportaciones al presupuesto de la UE se fijan en función del IVA (se aplica un 0,3% sobre la base armonizada del IVA de cada país de la UE, con un límite del 50 % de su renta nacional bruta) y de un porcentaje determinado por la renta nacional bruta de cada país. Además, los recursos propios de la UE también se obtienen a través de los derechos de aduana sobre las importaciones que llegan a la UE, así como, desde el 1 de enero de 2021, por una contribución realizada por los países de la UE en función de las cantidades de residuos de envases de plástico no reciclables. En su conjunto, las aportaciones al presupuesto de la UE representan una partida importante que superó los 10.000 millones de euros en 2019 (lo que supone más de la mitad del gasto en esta subfunción y en torno al 15 % del gasto total en servicios públicos generales). Desde el punto de vista de las transacciones económicas, este gasto se clasifica como «otras transferencias corrientes» (véase gráfico 14.2).

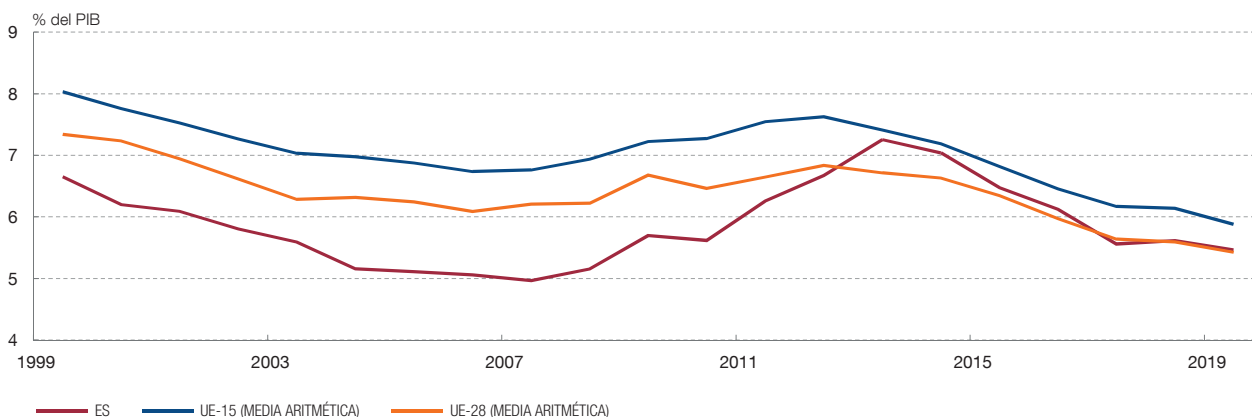
67 Por ejemplo, incluye el gasto relacionado con la planificación de recursos, recopilación de estadísticas, etc. Una gran parte de este gasto se ejecuta a escala territorial, especialmente a través de las CCLL (estas representan el 73 % del gasto en la subfunción de servicios generales). En este sentido, la evolución de esta partida de gasto se ha visto afectada por las medidas relacionadas con la racionalización de las AAPP, en el marco de la Comisión para la Reforma Pública de las Administraciones Públicas. En el caso de las CCLL, estas reformas se plasmaron en la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

68 A diferencia de la investigación aplicada, la investigación básica busca aumentar el conocimiento científico de forma general y teórica, sin que este tenga de manera necesaria aplicaciones prácticas inmediatas.

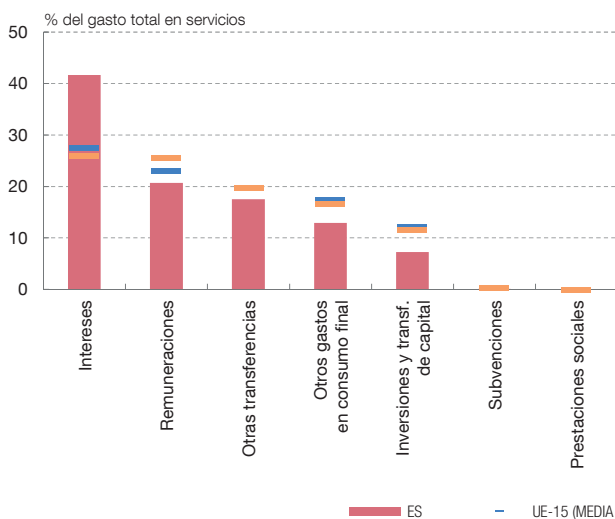
69 El vínculo entre inversión en investigación básica y crecimiento de la productividad total de los factores ha estado presente en la literatura económica desde hace décadas, documentando una relación empírica causal entre ambas variables [véanse [Nelson \(1959\)](#) y [Mansfield \(1980\)](#)]. De hecho, algunos estudios recientes destacan que la investigación básica podría tener un mayor impacto económico que otros tipos de I+D. Así, [Akcigit, Hanley y Serrano-Velarde \(2021\)](#) construyen y estiman un modelo microfundamentado en el que se distingue entre investigación básica y aplicada. Sus conclusiones sugieren que los subsidios específicamente designados a apoyar la investigación básica, dada su complementariedad en la investigación aplicada, serían las políticas de apoyo a I+D más efectivas, por sus efectos positivos sobre la productividad, la innovación y el bienestar social. [Gruber y Johnson \(2019\)](#) alcanzan conclusiones similares acerca del efecto positivo asociado a la inversión pública en investigación básica, especialmente cuando esta se concentra en núcleos de población que cuentan con una sólida infraestructura física y un alto nivel educativo.

GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS GENERALES DE LAS AAPP

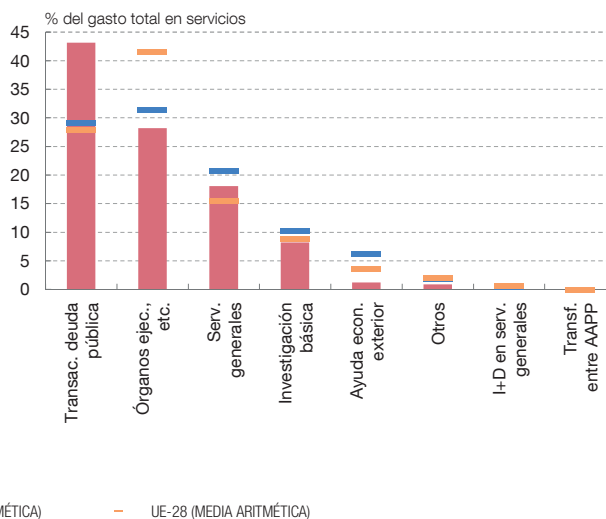
1 EVOLUCIÓN DEL GASTO EN SERVICIOS GENERALES DE LAS AAPP



2 GASTO EN SERVICIOS GENERALES DE LAS AAPP POR CATEGORÍAS ECONÓMICAS EN 2019



3 GASTO EN SERVICIOS GENERALES DE LAS AAPP POR SUBFUNCIONES EN 2019



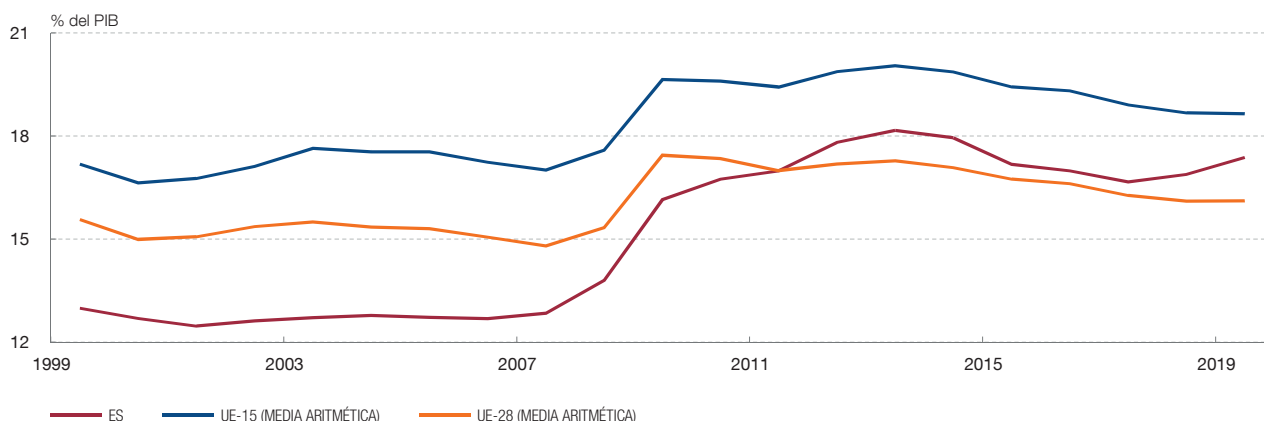
FUENTE: Eurostat

5.5 Gasto en protección social

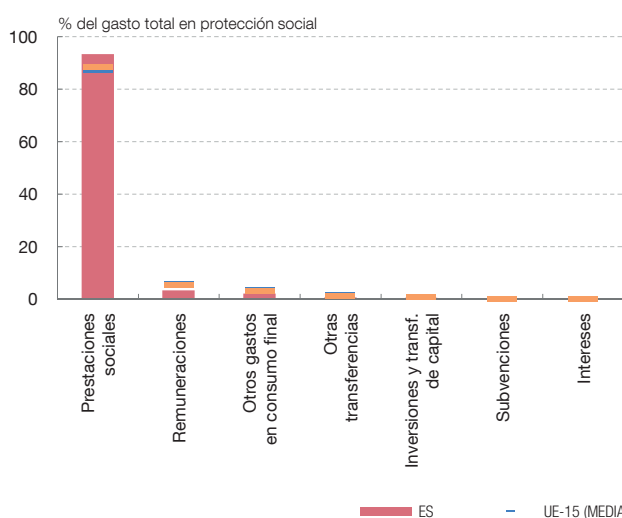
El gasto en protección social registró un aumento sustancial tras la crisis de 2008 en el conjunto de la UE, si bien su dinamismo posterior, con respecto al del PIB, ha sido superior en el caso de España, lo que ha originado que en la actualidad el peso relativo de este gasto sea superior al de la UE. El gasto en protección social es, por su cuantía, el mayor tanto en España como en la UE, si bien existen algunas diferencias entre países. En relación con el PIB, el diferencial de gasto en protección social entre España y la UE se ha reducido notablemente en las últimas décadas, y ha cambiado de signo en el caso de la UE-28 (véase gráfico 15.1). Esto se ha debido, por un lado, a los efectos derivados de la crisis de 2008 (que afectaron especialmente al gasto en protección social en España, con un aumento de 3,3 pp entre 2007 y 2009) y, por otro, a que esta partida mostró en España un mayor dinamismo durante

GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL

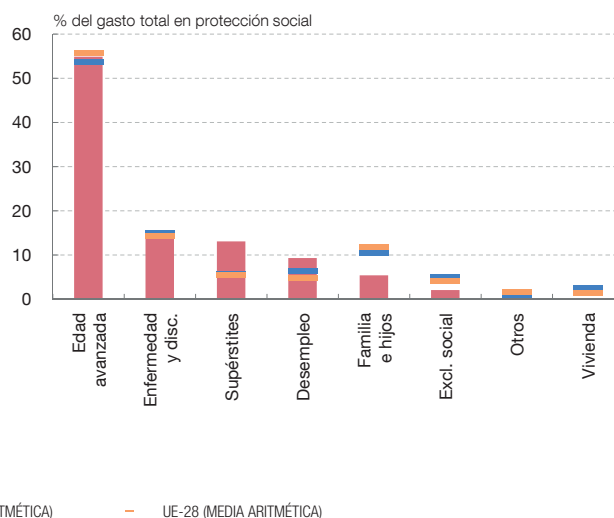
1 EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL



2 GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR CATEGORÍAS ECONÓMICAS EN 2019



3 GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR SUBFUNCIONES EN 2019



FUENTE: Eurostat.

la última década⁷⁰, a diferencia de la tendencia observada en la UE. Así, en 2019 el gasto en protección social en España se situó en el 17,4 % del PIB, 1,2 pp por debajo de la UE-15 y 1,2 pp por encima de la UE-28⁷¹. Sin embargo, en términos relativos, España dedica un mayor peso al gasto en protección social que los agregados europeos: un 41,3 %, frente a un 40,8 % en la UE-15 y un 37 % en la UE-28. En términos per cápita, y teniendo en cuenta las diferencias en la capacidad adquisitiva entre países, el gasto en protección social en

⁷⁰ Entre todas las funciones de gasto de las AAPP en España, la partida de protección social es la única que ha crecido por encima del PIB en los últimos años de la muestra considerada: el 16,9 % de crecimiento de este tipo de gasto, frente a una variación del PIB del 15,5 % entre 2015 y 2019.

⁷¹ En relación con el total de los ingresos públicos, España fue el cuarto país de la UE con mayor gasto en protección social en 2019, un 44,3 %, por encima de la media de la UE-15 (40,7 %) y de la UE-28 (37,2 %).

España fue similar al registrado en la UE-28 (5.052 euros en PPS, frente a 5.362), pero inferior al de la UE-15 (7.171 euros en PPS).

La comparación internacional del gasto en protección social debe tener en cuenta las diferencias institucionales entre países. Así, por ejemplo, estas comparaciones pueden verse distorsionadas si las transferencias sociales en unos países no se gravan de manera homogénea (por ejemplo, si en algunos países estas transferencias están exentas de tributación o no) o si existen otros factores en el diseño del marco fiscal que pueden afectar a la percepción «neta» de las políticas de gasto en protección social. Para posibilitar estas comparaciones, la OCDE propone un concepto de gasto social neto que incluye, en adición al gasto en protección social, otros gastos relacionados con la provisión de salud y políticas activas de empleo⁷². Además, de manera relevante, el concepto de gasto social neto tiene en cuenta los distintos arreglos fiscales que puedan distorsionar la comparación entre países; esta corrección permitiría una comparación más precisa del esfuerzo presupuestario en el área de políticas sociales⁷³. Los últimos cálculos realizados por la OCDE (para el año 2017) sugieren que el gasto social en España se situó en un 21,3 % sobre el PIB, un porcentaje ligeramente superior a la media de la UE-15 (20,7 %). Interpretando la magnitud del gasto social neto en proporción del gasto público total, destaca que el esfuerzo de gasto social en España es del 51,6 %, muy por encima de la media de la UE-15 (45,4 %). De hecho, bajo esta métrica, España sería el segundo país de la UE-15 con mayor ratio de gasto social neto sobre gasto público total, solo por detrás de Alemania.

Por su naturaleza, el gasto en protección social se materializa, principalmente, a través de prestaciones sociales. De esta manera, en España las prestaciones sociales supusieron en torno al 93 % del gasto de este capítulo, del cual la inmensa mayoría se debió a gasto en prestaciones sociales distintas de TSE (véase gráfico 15.2). En España, el gasto en esta partida se ejecuta mayoritariamente a través de los Fondos de la Seguridad Social y representa algo más del 80 % del gasto del capítulo⁷⁴. En la UE-15 y la UE-28 se observa un fenómeno similar, donde las transferencias sociales representan algo menos del 90 % del total del gasto en protección social.

La estructura del gasto por subfunciones del gasto en protección social presenta similitudes entre España y la UE. En ambos casos destaca la importancia del gasto en transferencias asociadas a edad avanzada (es decir, las pensiones)⁷⁵, con valores de entre el 54 % y el 56 % del total del gasto en este capítulo en España, la UE-15 y la UE-28 en 2019 (véase gráfico 15.3). Esta similitud también se aprecia en la segunda categoría más cuantiosa: el gasto en protección social relacionado con enfermedades y discapacidades,

⁷² El gasto en protección social mencionado en esta sección representa algo más del 70 % de la definición de la OCDE de gasto social «bruto» (es decir, antes de tener en cuenta las diferencias institucionales).

⁷³ Véase p. 37 del informe de la OCDE sobre gasto social: [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos \(2019\)](#).

⁷⁴ Otro 10 % del gasto en protección social se atribuye a la Administración Central, principalmente debido a las pensiones de clases pasivas.

⁷⁵ Para más detalles sobre el marco institucional del sistema de pensiones en España y sus retos a medio plazo, véase la contribución del Banco de España a los trabajos de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo en [Hernández de Cos \(2021b\)](#).

donde tanto en España como en la UE se dedica cerca del 15 % del gasto de esta categoría. En cambio, se aprecian algunas diferencias en partidas como el gasto en desempleo⁷⁶, que en España concentra un 9,3 % del gasto en protección social, frente al 5 % y al 6 % de la UE-28 y de la UE-15, respectivamente.

5.6 Gasto en otros capítulos

El resto de las categorías de gasto representan un porcentaje menor del total del gasto público. Esta cifra se sitúa en España en el 12 % del total del gasto (1 pp por encima del gasto de la UE-15 y 1 pp por debajo del de la UE-28). Dada su menor magnitud, este gasto muestra una mayor dependencia del PIB. En la actualidad, este conjunto de gastos representan entre un 5 % y un 5,5 % del PIB en España y la UE (véase gráfico 16.1) y se instrumentan, principalmente, a través de gasto en consumo de las AAPP⁷⁷ (véase gráfico 16.2).

Esta categoría de gastos se compone de cinco capítulos; destacan algunas diferencias entre España y la UE. En primer lugar, y en orden descendente atendiendo a su magnitud en España, está el gasto en orden público y seguridad (véase gráfico 16.3). Este capítulo incluye el uso de recursos asignados a los servicios de policía, de protección contra incendios, los tribunales de justicia o el gasto en prisiones. En España, este tipo de gasto representa un 4,3 % del total del gasto público en 2019 (véase gráfico 10.2), un porcentaje similar al de la UE-28 (4,1 %) y superior al de la UE-15 (3,4 %). En términos del PIB, el gasto en orden público y seguridad fue similar, pero marginalmente superior, al de la UE-15 y al de la UE-28 (1,1 %, frente a un 1,5 % y a un 1,7 %, respectivamente). En segundo lugar, se encuentra el gasto en ocio, cultura y religión, que incluye el gasto en servicios recreativos y deportivos, en servicios culturales, de radio o televisión, y en servicios religiosos y otros servicios comunitarios. Este gasto representa un 2,7 % del gasto total en España en 2019 (un 2,4 % y un 2,9 % en la UE-15 y en la UE-28, respectivamente), ascendiendo a un 1,1 % del PIB. En tercer lugar, el gasto en protección del medioambiente incluye los gastos relacionados con la gestión de residuos y aguas residuales, la reducción de la contaminación o la protección de la biodiversidad y del paisaje⁷⁸. Su peso sobre el gasto total subió al 2,1 % en España en 2019, ligeramente por encima del 1,7 % de la UE-15 y de la UE-28. En términos del PIB, el gasto se incrementó un 1,1 % en España, una y dos décimas por encima del gasto en la UE-15 y en la UE-28, respectivamente. En cuarto lugar, el gasto en defensa incluye tanto el gasto en defensa militar como el gasto civil, la ayuda militar exterior o el gasto en I+D relacionado con la defensa. En España, este gasto fue inferior al de la UE, ascendiendo al 2 % del gasto total (o 0,8 pp del PIB), frente al 2,4 % de la UE-15 (1,1 pp del PIB) o al 2,9 % de la UE-28 (1,2 pp del PIB). En último lugar se encuentra el gasto en vivienda y servicios comunitarios, que contiene categorías relacionadas con el urbanismo, el desarrollo comunitario, el abastecimiento de agua o el alumbrado público⁷⁹.

⁷⁶ También destacan diferencias en el gasto en supérstites (que engloba las pensiones por viudedad y orfandad) y las de familia e hijos, que reflejan diferencias en el diseño institucional de este marco de ayudas.

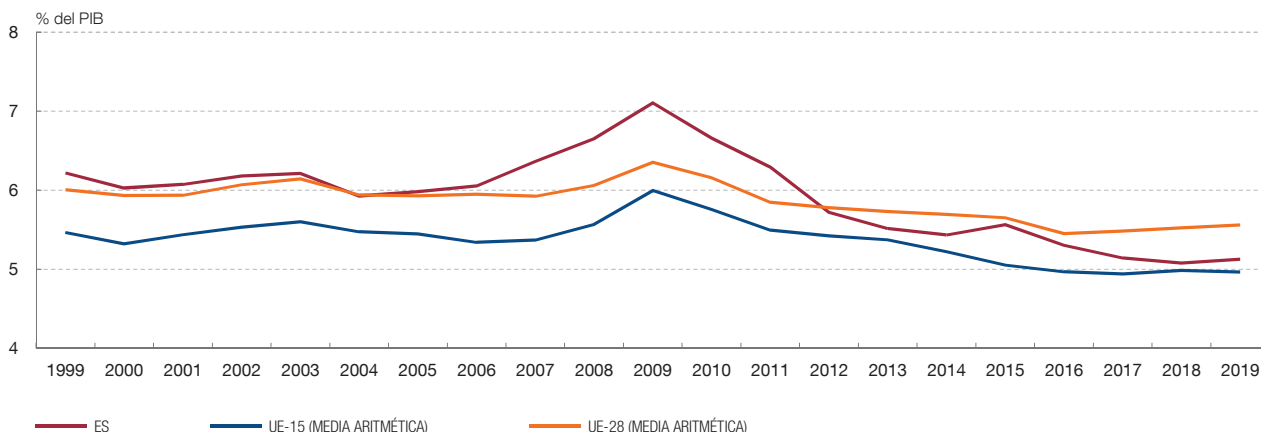
⁷⁷ El gasto en consumo final de las AAPP representa el 80 % del gasto total en estas categorías en España (75 % en la UE), debido principalmente al gasto en remuneraciones.

⁷⁸ Este tipo de gasto está altamente descentralizado en España: se ejecuta en algo más del 70 % en las CCLL.

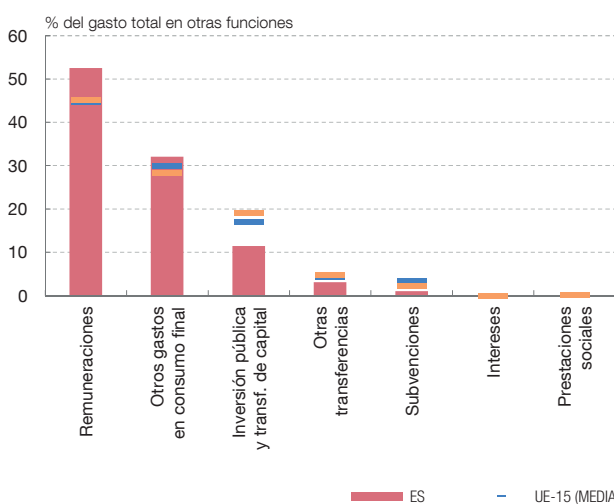
⁷⁹ El gasto en vivienda y servicios comunitarios se ejecuta mayoritariamente a escala subnacional: en 2019, las CCLL fueron responsables de un 63 % de este gasto, mientras que las CCAA asumieron un 36 % de este.

GASTO PÚBLICO EN OTRAS FUNCIONES

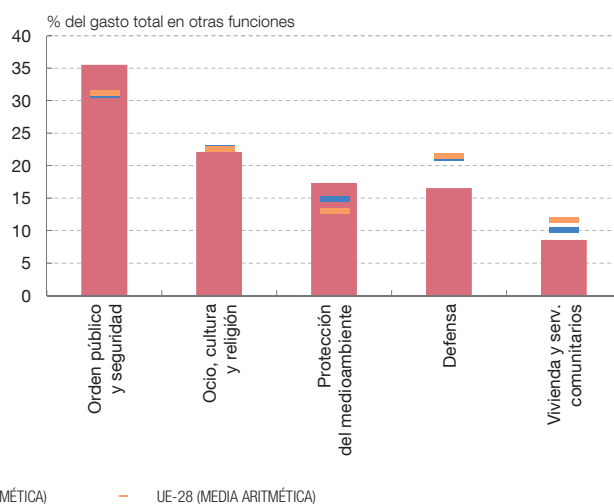
1 EVOLUCIÓN DEL GASTO EN OTRAS FUNCIONES



2 GASTO EN OTRAS FUNCIONES POR CATEGORÍAS ECONÓMICAS EN 2019



3 GASTO EN OTRAS FUNCIONES POR SUBFUNCIONES EN 2019



FUENTE: Eurostat.

En España, el peso de este capítulo ascendió al 1 % del gasto total en 2019 (0,4 pp del PIB), similar, pero marginalmente inferior, al gasto de la UE-15 (1,1 % del gasto total, 0,5 pp del PIB) y de la UE-28 (1,6 % del gasto total, 0,7 pp del PIB).

6 Conclusiones y futuras líneas de trabajo

En este documento se han analizado el nivel, la dinámica y la composición del gasto público en España, en comparación con los países de su entorno. Este análisis arroja dos conclusiones principales. En primer lugar, España presenta un peso del sector AAPP asimilable al de los países de su entorno, aunque se encuentra en el rango inferior de un grupo de referencia de países europeos (UE-15), con niveles por debajo del promedio, y con un nivel de ingresos públicos necesario para financiar el gasto muy inferior a la media

de los países de referencia. En segundo lugar, la composición del gasto público en España está sesgada hacia partidas como las pensiones y las prestaciones por desempleo, en detrimento de otras partidas, como la educación y la inversión.

A la luz de los resultados obtenidos en este estudio, se identifican dos elementos que se han de tener en cuenta en el diseño de las políticas públicas basadas en el gasto público a medio y a largo plazo. En primer lugar, cabe destacar que el nivel actual de gasto público en España, si bien se encuentra en el rango inferior de los países de nuestro entorno, es elevado en relación con su nivel de ingresos públicos. De este modo, cualquier aumento en los niveles de gasto público en España solo sería compatible con la sostenibilidad de las finanzas públicas si se acompaña de medidas por el lado de los ingresos públicos. Este punto es especialmente importante, en particular, habida cuenta de cómo algunas tendencias globales pueden introducir tensiones adicionales al alza en los niveles de gasto público. Entre estas destacan las dinámicas demográficas⁸⁰, que contribuirán en el futuro a aumentar de forma significativa el gasto en pensiones vinculado al proceso de envejecimiento poblacional bajo los parámetros actuales del sistema, y las tendencias asociadas a la transición energética hacia un modelo más sostenible⁸¹.

En segundo lugar, resulta relevante tener en cuenta la composición del gasto público y cómo puede esta afectar al crecimiento económico⁸². En particular, en el diseño de cualquier proceso de normalización y consolidación de las finanzas públicas tras la pandemia, debe evitarse que el ajuste recaiga en aquellas partidas de gasto público más favorecedoras del crecimiento a largo plazo, como son la inversión y la educación, en las que se identifica un déficit en el caso español respecto al conjunto de la UE. Además, cabe destacar que dichas partidas contribuyen de forma decisiva a reducir la desigualdad y a reforzar la equidad intergeneracional en su papel de políticas redistributivas premercado⁸³. De hecho, de acuerdo con la evidencia disponible, las diferencias en partidas como el gasto público en educación explican, en mayor medida que políticas redistributivas basadas en impuestos, los menores niveles de desigualdad en los países europeos frente a Estados Unidos⁸⁴.

Independientemente de su nivel y composición, son imprescindibles el análisis y la evaluación de la eficacia y eficiencia del gasto público. Todo gasto de las AAPP debería ser objeto de una evaluación que contribuya a identificar fuentes de ineficiencia y fomentar las políticas más eficaces en la consecución de los objetivos fijados. Este factor es especialmente relevante en el actual contexto, en el que el gasto público está recibiendo un impulso significativo como consecuencia de la llegada de los fondos europeos vinculados al programa *Next Generation EU*⁸⁵.

80 Para una reflexión a medio plazo sobre este tema, véanse, entre otros, [Hernández de Cos, Jimeno y Ramos \(2017\)](#) y [Hernández de Cos \(2021b\)](#).

81 Véanse, entre otros, [Banco de España \(2020\)](#), [Islam \(2022\)](#) o [Darvas y Wolff \(2022\)](#).

82 Véase [Cepparulo y Mourre \(2020\)](#) para un análisis de la compatibilidad de la composición del gasto en Europa con el crecimiento económico.

83 Véase [Rodrik y Stantcheva \(2021\)](#).

84 Véase [Blanchet, Chancel y Gethin \(2022\)](#).

85 Véase, entre otros, la discusión en [Banco de España \(2021\)](#) o [Alonso et al. \(2022\)](#).

Finalmente, resulta de especial interés analizar el posible cambio en las preferencias sociales sobre políticas de gasto público derivado de algunos fenómenos recientes, como la pandemia, la crisis ocasionada por la invasión de Ucrania por parte de Rusia o el repunte global de la inflación. En particular, estos episodios pueden condicionar en un futuro la composición, el nivel y la dinámica del gasto público, así como la sostenibilidad de las cuentas públicas. Si bien es muy pronto para valorar la magnitud y persistencia de dichos cambios, su análisis representa un siguiente paso necesario del presente trabajo.

Recuadro 1

LA CICLICIDAD DEL GASTO PÚBLICO

La ciclicidad de la política fiscal mide en qué grado las dinámicas presupuestarias reflejan las fluctuaciones económicas. Desde una perspectiva conceptual, la política fiscal, en general, y el gasto público, en particular, deberían tener un carácter contracíclico, aumentando en recesiones para estabilizar el ciclo económico y disminuyendo en fases expansivas para crear un colchón fiscal que permita actuaciones futuras¹. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que existen distintos factores, como restricciones de política económica o la falta de cumplimiento con el marco de reglas

fiscales existentes, entre otras, que dan lugar a políticas fiscales procíclicas².

El gasto público en España tiene un comportamiento más procíclico y volátil que el del área del euro, especialmente en el caso del consumo y de la inversión pública. Las transferencias a hogares, que incluyen los gastos por desempleo, muestran un comportamiento contracíclico, en cuanto que guardan una relación negativa con la actividad económica (véase cuadro 1).

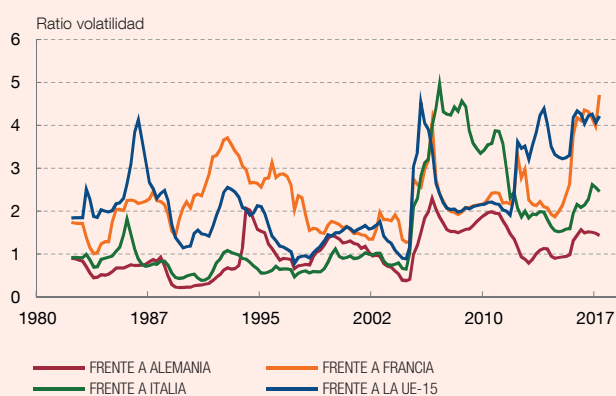
Cuadro 1
SENSIBILIDAD DEL GASTO PÚBLICO AL PIB

	t-4	t-3	t-2	t-1	t	t+1	t+2	t+3	t+4	Volatilidad relativa al PIB	Volatilidad relativa a la UEM
España											
Gasto total	-0,02	0,00	0,05	0,05	0,10	0,14	0,18	0,25	0,32	1,59	1,61
Transferencias a hogares	-0,42	-0,41	-0,37	-0,33	-0,23	-0,12	0,03	0,21	0,35	1,56	1,97
Consumo público	-0,01	0,07	0,21	0,29	0,35	0,41	0,44	0,44	0,47	1,77	2,42
Inversión pública	0,27	0,32	0,35	0,35	0,32	0,30	0,28	0,26	0,29	7,41	2,44
UEM											
Gasto total	-0,23	-0,24	-0,22	-0,20	-0,17	-0,07	0,02	0,14	0,25	1,15	1,00
Transferencias a hogares	-0,17	-0,27	-0,37	-0,45	-0,50	-0,47	-0,34	-0,16	0,03	0,92	1,00
Consumo público	-0,16	-0,16	-0,13	-0,10	-0,06	0,01	0,11	0,23	0,34	0,86	1,00
Inversión pública	0,02	0,09	0,16	0,19	0,22	0,24	0,27	0,31	0,37	3,55	1,00

FUENTE: Alloza, Burriel y Pérez (2019).

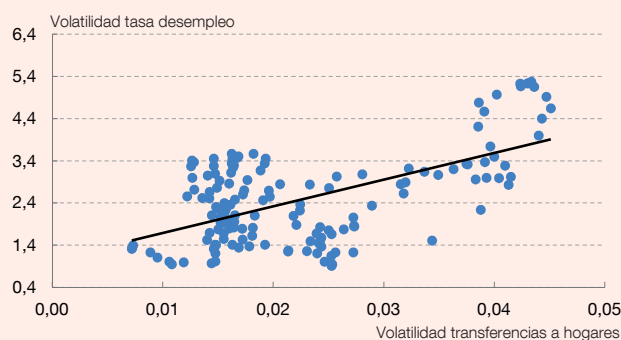
NOTA: Las filas 2-9 muestran la correlación entre el componente cíclico de la variable fiscal en el período t+h y el componente cíclico del PIB en el período t. El componente cíclico se extrae utilizando un filtro de Hodrick-Prescott sobre el logaritmo natural de las variables, con un factor de alisado de 1.600. Todas las variables se expresan en términos reales utilizando el deflactor del PIB.

Gráfico 1
VOLATILIDAD RELATIVA DEL GASTO EN TRANSFERENCIAS A HOGARES



FUENTES: Eurostat y Alloza, Burriel y Pérez (2019).

Gráfico 2
RELACIÓN ENTRE LA VOLATILIDAD DEL DESEMPLEO Y LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES EN ESPAÑA



1 Véase, por ejemplo, Lane (2003).

2 Véase Hauptmeier, Sánchez Fuentes y Schuknecht (2015) o Eyraud, Gaspar y Poghosyan (2017).

LA CICLICIDAD DEL GASTO PÚBLICO (cont.)

Este hecho ocurre tanto en España como en la Unión Económica y Monetaria (UEM)³, si bien es más perceptible en este último caso. Sin embargo, el consumo público (que incluye los gastos por remuneración) y la inversión pública evidencian una relación procíclica en España, a diferencia de lo observado en la UEM. Por otro lado, las variables fiscales en España muestran una mayor volatilidad que la observada en el área del euro. Así, por ejemplo, la inversión pública, que es una variable que tiende a fluctuar más que proporcionalmente con el ciclo económico, presenta en España una volatilidad que es 2,4 veces superior a la registrada en la UEM.

Parte de la mayor volatilidad observada en las variables fiscales en España podría venir determinada por una mayor fluctuación de las variables macroeconómicas, si bien el exceso de volatilidad no esperada podría ser pernicioso para la actividad económica. La mayor

volatilidad observada en el caso de las variables fiscales también se observa cuando se compara individualmente con otros países europeos. Así, por ejemplo, el gasto en transferencias a hogares muestra una mayor volatilidad relativa en España que en Alemania, Francia o Italia, intensificándose en el período posterior a la crisis de 2008 (véase gráfico 1). Parte de esta volatilidad puede deberse a las fluctuaciones observadas en las variables macroeconómicas subyacentes, que se trasladaría al gasto necesario para cubrir los riesgos asociados a dicha variabilidad. En este sentido, las volatilidades en las transferencias a hogares en España presentan una correlación positiva con las fluctuaciones observadas en el mercado laboral (véase gráfico 2). Cabe destacar que algunos trabajos recientes identifican que la volatilidad en las variables fiscales que no tiene como objeto reducir los efectos económicos del ciclo (volatilidad no esperada) podría tener efectos negativos para el crecimiento de la actividad económica futura⁴.

Gráfico 3
GASTO PÚBLICO AJUSTADO POR EFECTOS CÍCLICOS

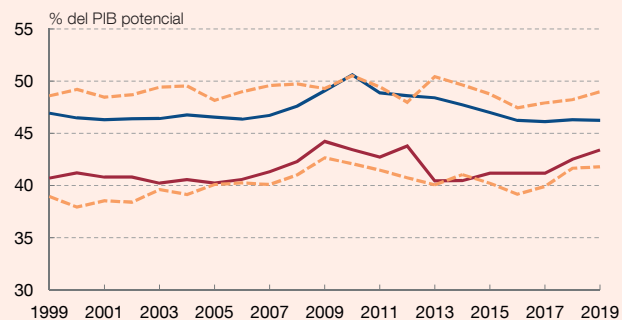


Gráfico 4
GASTO PÚBLICO PRIMARIO AJUSTADO POR EFECTOS CÍCLICOS

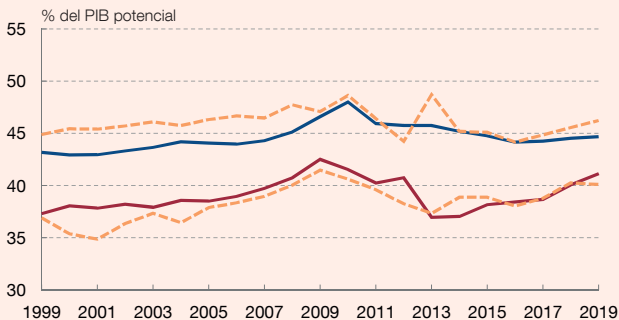


Gráfico 5
INGRESOS PÚBLICOS AJUSTADOS POR EFECTOS CÍCLICOS

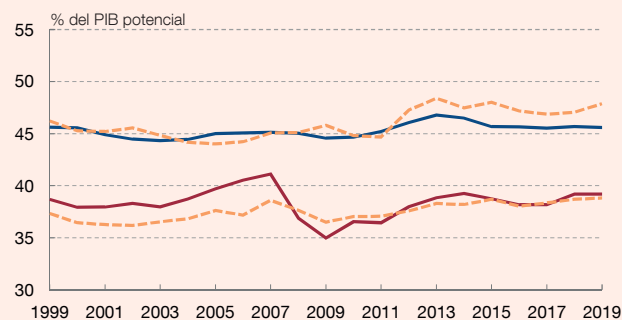
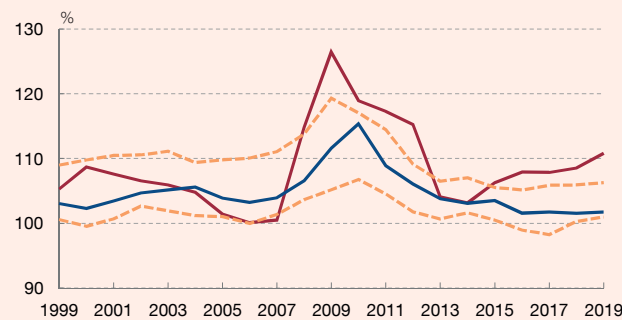


Gráfico 6
RATIO GASTOS/INGRESOS PÚBLICOS AJUSTADA POR EFECTOS CÍCLICOS



— ES — UEM-15 (MEDIA ARITMÉTICA) — INTERVALO PERCENTILES 25-75 (UE-28)

FUENTE: AMECO.

3 En este primer análisis se toma como referencia el agregado de la UEM, debido a la mejor cobertura de datos históricos en la frecuencia trimestral, necesarios para el análisis que se presenta.
4 Véanse Afonso y Furceri (2010), Fatás y Mihov (2013) y Fernández-Villaverde *et al.* (2015). Bajo ciertas condiciones, un aumento en la volatilidad del gasto público podría reflejarse en un incremento en la volatilidad de la presión impositiva futura, actuando como freno a la inversión y entrada de empresas. Fernández-Villaverde *et al.* (2015) estiman un modelo de equilibrio general para revelar cómo este incremento en la volatilidad, aunado con la existencia de rigideces nominales en los precios, podría trasladarse a una mayor caída en la actividad económica, derivada de un aumento en los márgenes empresariales.

LA CICLICIDAD DEL GASTO PÚBLICO (cont.)

Una vez tenido en cuenta el efecto del ciclo económico, tanto el gasto como los ingresos públicos en España son comparativamente inferiores a los de la Unión Europea (UE). El ajuste cíclico de las variables fiscales es un procedimiento comúnmente utilizado para el seguimiento de las finanzas públicas, una vez que se tienen en cuenta factores temporales que se espera que se compensen a lo largo del tiempo⁵. Realizado este ajuste cíclico, el gasto público o *estructural* es inferior al registrado en la media de la UE-15, especialmente cuando se sustrae el pago de intereses de esta definición (véanse gráficos 3 y 4). Por otro lado, la estimación

de los ingresos públicos una vez descontado el efecto cíclico también arroja conclusiones similares: la ratio de ingresos sobre PIB potencial es en España muy inferior a la media de la UE-15 y se sitúa en el rango inferior de los miembros de la UE-28 (véase gráfico 5). Analizando de manera conjunta ambas estimaciones, la ratio de gasto sobre ingresos públicos ajustados por los efectos cíclicos ha sido superior en España con respecto a la media de la UE-15 durante la mayor parte de las dos últimas décadas, con una diferencia que se ha ido acrecentando desde 2014 (véase gráfico 6).

5 Este procedimiento se basa en la estimación de una brecha de producción (la diferencia entre el PIB actual y su nivel potencial), así como de una elasticidad de la variable fiscal en cuestión con respecto a la brecha de producción. Las variables ajustadas por efectos cíclicos tienden a denominarse «estructurales» y se expresan en porcentaje del PIB potencial. Véase Larch y Turrini (2010) para una descripción y visión crítica de esta metodología.

LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

La descentralización fiscal determina la proporción del presupuesto de las Administraciones Públicas (AAPP) que se ejecuta en niveles administrativos subnacionales. Este es un elemento clave en lo referente a varias dimensiones de la política fiscal, en tanto que la agregación del gasto y de los ingresos de los distintos niveles de las AAPP sirve para determinar el tono agregado de la política fiscal de un país, sus desequilibrios fiscales y otras magnitudes relevantes. La literatura económica ha reconocido distintas ventajas e inconvenientes derivados de los marcos institucionales que favorecen una mayor descentralización fiscal, por el lado tanto del gasto como de los ingresos. Así, por una parte, la descentralización de las responsabilidades fiscales puede dar lugar a fallos de coordinación entre los distintos niveles administrativos, generando externalidades negativas o evitando el aprovechamiento de economías de escala¹. Por otra, la descentralización fiscal puede permitir que las decisiones sobre el gasto o los ingresos necesarios para financiarlo representen mejor las preferencias locales².

Por el lado del gasto público, España es un país con un elevado grado de descentralización. Según estimaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), España

es uno de los países que ejecutan un mayor porcentaje del gasto público en niveles subnacionales. Así, las Administraciones Regionales y Locales españolas gestionaron, conjuntamente, cerca del 44 % del gasto público de 2019, por encima del 31 % observado en la media de la UE-15 y de la OCDE, y 4 pp por debajo del porcentaje que representa el gasto estatal sobre el total en Estados Unidos (véase cuadro 1). Este elevado grado de descentralización se materializa también en la distribución de los empleados públicos, donde España es uno de los países con una menor concentración de empleados en la Administración Central³.

Sin embargo, por el lado de los ingresos públicos, el grado de descentralización fiscal es sustancialmente menor. Esta es una tendencia que se observa en un amplio conjunto de países, en los que la corresponsabilidad de los ingresos y del gasto no es simétrica (véase gráfico 1). En el caso de España, si bien el 44 % de los gastos se ejecutó a escala regional o local, estos niveles de las AAPP solo tenían potestad para decidir sobre el 22,6 % del total de los ingresos públicos en 2018. Cabe destacar que una mayor corresponsabilidad fiscal entre ingresos y gastos favorecería la transparencia en la ejecución del gasto público y la rendición de cuentas⁴.

Cuadro 1
GASTO POR NIVEL DE GOBIERNO (EN PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL)

	2007			2019		
	Gobierno central y Seguridad Social	Gobierno regional	Gobierno local	Gobierno central y Seguridad Social	Gobierno regional	Gobierno local
España	50	36	14	56	32	12
Alemania	61	23	16	60	22	18
Austria	70	16	14	68	17	16
Bélgica	62	24	14	54	33	13
Francia	80	0	20	80	0	20
Italia	69	0	31	72	0	28
Suiza	44	35	20	43	37	20
Estados Unidos	49	51	0	52	48	0
Japón (a)	64	0	36	66	0	34
Media UE-15	69	7	25	69	7	24
Media OCDE	68	9	23	69	9	22

FUENTE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

a Valores para 2007 y 2018 por falta de disponibilidad de datos.

1 Véase Oates (1999).

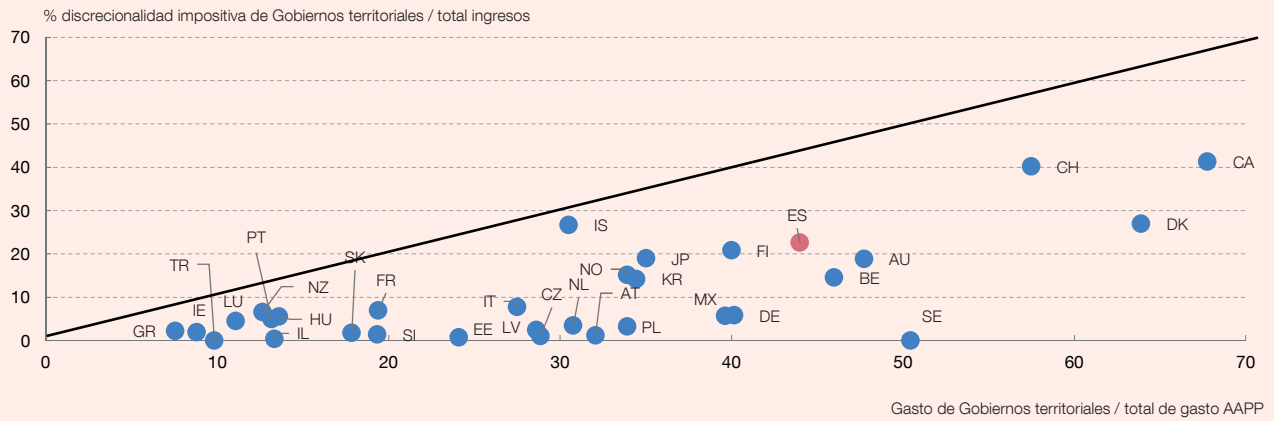
2 Véanse, por ejemplo, Forman, Dougherty y Blöchliger (2020) y las referencias contenidas en él.

3 En particular, el 81,6 % del empleo público se encuentra en los Gobiernos regional y local. Véase la última edición del informe *Government at a Glance*, en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2021), p. 103. Gran parte de este fenómeno se debe a la descentralización del gasto sanitario y educativo, el cual se ejecuta en más del 90 % a través de niveles administrativos subnacionales. Véase también Hernández de Cos, Moral-Benito y Pérez (2016).

4 Véase Martínez-Vázquez y Lago Peñas (2020).

LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO (cont.)

Gráfico 1
CORRESPONSABILIDAD FISCAL EN 2018



FUENTE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Bibliografía

- Afonso, A., y D. Furceri (2010). «Government size, composition, volatility and economic growth», *European Journal of Political Economy*, 26, pp. 517-532.
- Afonso, A., J. T. Jalles y A. Venâncio (2021a). «Taxation and Public Spending Efficiency: An International Comparison», *Comparative Economic Studies*, 63, pp. 356-383.
- Afonso, A., J. T. Jalles y A. Venâncio (2021b). «Structural Tax Reforms and Public Spending Efficiency», *Open Economies Review*, 32, pp. 1017-1061.
- Akcigit, U., D. Hanley y N. Serrano-Velarde (2021). «Back to basics: Basic research spillovers, innovation policy, and growth», *Review of Economic Studies*, 88, pp. 1-43.
- Alloza, M., P. Burriel y J. J. Pérez (2019). «Fiscal policies in the euro area: Revisiting the size of spillovers», *Journal of Macroeconomics*, 61, 103132.
- Alloza, M., D. Leiva-León y A. Urtasun (2022). «La respuesta de la inversión privada a un incremento de la inversión pública», Artículos Analíticos, *Boletín Económico*, 2/2022, Banco de España.
- Alonso, D., I. Kataryniuk, C. Moreno y J. J. Pérez (2022). «El programa *Next Generation EU*: características y claves para su éxito», *Información Comercial Española*, 924, pp. 77-97.
- Arce, Ó., I. Kataryniuk, P. Marín y J. J. Pérez (2020). *Reflexiones sobre el diseño de un fondo de recuperación europeo*, Documentos Ocasionales, n.º 2014, Banco de España.
- Ardanaz, M., E. Cavallo, A. Izquierdo y J. Puig (2021). «Growth-friendly fiscal rules? Safeguarding public investment from budget cuts through fiscal rule design», *Journal of International Money and Finance*, 111, 102319.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2019). «Estudio sobre las becas de educación universitaria en España», Proyecto 4, *Evaluación del gasto público 2018*.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2020). *Actualización de previsiones demográficas y gasto en pensiones*, Documento Técnico 1/20.
- Banco Central Europeo (2009). «Composición funcional del gasto público en la Unión Europea», *Boletín Mensual*, abril.
- Banco de España (2020). «El papel de la inversión pública a escala europea en la recuperación económica», recuadro 5.2, *Informe Anual 2019*.
- Banco de España (2021). «Los retos estructurales de la economía española tras el COVID-19 y las políticas para abordarlos», capítulo 2, *Informe Anual 2020*.
- Barro, R. J. (1990). «Government spending in a simple model of endogeneous growth», *Journal of Political Economy*, 98, S103-S125.
- Barro, R. J. (2001). «Human Capital and Growth», *American Economic Review*, 91, pp. 12-17.
- Baxter, M., y R. G. King (1993). «Fiscal policy in general equilibrium», *American Economic Review*, 83, pp. 315-334.
- Blanchet, T., L. Chancel y A. Gethin (2022). «Why Is Europe More Equal than the United States?», *American Economic Journal: Applied Economics*, de próxima publicación.
- Burriel, P., F. Martí y J. J. Pérez (2017). «El impacto de la política monetaria no convencional sobre las finanzas públicas de la UEM», Artículos Analíticos, *Boletín Económico*, 3/2017, Banco de España.
- Cepparulo A., y G. Mourre (2020). *How & How Much? The Growth-Friendliness of Public Spending Through the Lens*, Discussion Paper 132, Comisión Europea.
- Comín, F. (1988). «Evolución histórica del gasto público», *Papeles de Economía Española*, 37, pp. 78-99.
- Comisión Europea (2021). *The 2021 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)*, Institutional Paper 148.
- Consejo Escolar del Estado (2021). *Informe 2021 sobre el estado del sistema educativo, curso 2019-2020*, Ministerio de Educación y Formación Profesional.
- Darvas, Z., y G. Wolff (2022). «How to reconcile increased green public investment needs with fiscal consolidation», *VoxEU.org*, 7 de marzo de 2022.
- Deleidi, M. (2022). «Quantifying multipliers in Italy: does fiscal policy composition matter?», *Oxford Economic Papers*, 74, pp. 359-381.
- Delgado-Téllez, M., E. Gordo, I. Kataryniuk y J. J. Pérez (2022). «The decline in public investment: “social dominance” or too-rigid fiscal rules?», *Applied Economics*, 54, pp. 1123-1136.
- Durevall, D., y M. Henrekson (2011). «The futile quest for a grand explanation of long-run government expenditure», *Journal of Public Economics*, 95, pp. 708-722.
- Eyraud, L., V. Gaspar y M. T. Poghosyan (2017). *Fiscal politics in the euro area*, Working Paper 17/18, Fondo Monetario Internacional.
- Fatás, A., y I. Mihov (2013). «Policy volatility, institutions, and economic growth», *Review of Economics and Statistics*, 95, pp. 362-376.
- Fernández-Villaverde, J., P. Guerrón-Quintana, K. Kuester y J. Rubio-Ramírez (2015). «Fiscal volatility shocks and economic activity», *American Economic Review*, 105, pp. 3352-3384.

- Fondo Monetario Internacional (2021). «Research and Innovation: Fighting the Pandemic and Boosting Long-Term Growth», capítulo 3, *World Economic Outlook*, octubre.
- Forman, K., S. Dougherty y H. Blöchliger (2020). *Synthesising good practices in fiscal federalism: Key recommendations from 15 years of country surveys*, OECD Economic Policy Paper n.º 28, abril.
- Fuente, A. de la, M. A. García Díaz y A. R. Sánchez Martín (2020). *Algunas reflexiones sobre el informe del Pacto de Toledo y los planes del Gobierno en materia de pensiones*, FEDEA Policy Papers, 2020/23.
- Gruber, J., y S. Johnson (2019). *Jump-starting America: How breakthrough science can revive economic growth and the American dream*, Hachette UK.
- Hauptmeier, S., A. J. Sánchez Fuentes y L. Schuknecht (2015). «Spending dynamics in euro area countries: composition and determinants», *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 215, pp. 119-138.
- Hernández de Cos, P. (2021a). «A complete institutional architecture for a stronger policy mix. “A stronger policy mix for the euro area?”», European Commission webinar.
- Hernández de Cos, P. (2021b). *El sistema de pensiones en España: una actualización tras el impacto de la pandemia. Contribución del Banco de España a los trabajos de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo*, Documentos Ocasionales, n.º 2106, Banco de España.
- Hernández de Cos, P., J. F. Jimeno y R. Ramos (2017). *El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma*, Documentos Ocasionales, n.º 1701, Banco de España.
- Hernández de Cos, P., E. Moral-Benito y J. J. Pérez (2016). «El empleo y los salarios públicos durante la crisis: análisis desde una perspectiva internacional y regional», *Papeles de Economía Española*, 147, pp. 68-89.
- Intervención General de la Administración del Estado (2021). *Informe sobre la Clasificación de las funciones de las Administraciones Públicas (COFOG)*, Ministerio de Hacienda.
- Islam, R. (2022). «Meeting the climate agenda’s infrastructure investment needs when public finances constrain: Getting more for less», World Bank Blogs, 26 de enero.
- Ivars, M. M., y F. Pérez García (2021). *El stock de capital en España y sus comunidades autónomas. Revisión metodológica y evolución reciente de la inversión y el capital 1995-2020*, Documentos de Trabajo, 1/2021, Fundación BBVA.
- Lago, S., y J. Martínez-Vázquez (coords.) (2016). «Gasto público en España: presente y futuro», *Papeles de Economía Española*, 147.
- Lane, P. R. (2003). «The cyclical behaviour of fiscal policy: evidence from the OECD», *Journal of Public Economics*, 87(12), pp. 2661-2675.
- Larch, M., y A. Turrini (2010). «The cyclically adjusted budget balance in EU fiscal policymaking», *Intereconomics*, 45(1), pp. 48-60.
- López-Rodríguez, D., y C. García Ciría (2018). *Estructura impositiva de España en el contexto de la Unión Europea*, Documentos Ocasionales, n.º 1810, Banco de España.
- Mansfield, E. (1980). «Basic research and productivity increase in manufacturing», *American Economic Review*, 70(5), pp. 863-873.
- Martínez-Matute, M., y J. J. Pérez (2017). «La evolución del empleo de las Administraciones Públicas en la última década», Notas Económicas, *Boletín Económico*, 4/2017, Banco de España.
- Martínez-Vázquez, J., y S. Lago Peñas (dirs.) (2020). *Desafíos pendientes de la descentralización en España: Suficiencia y autonomía tributaria*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Musgrave, R. A. (1969). *Fiscal systems*, Studies in Comparative Economies, n.º 10, Yale University Press, p. 397.
- Nelson, R. R. (1959). «The simple economics of basic scientific research», *Journal of Political Economy*, 67, pp. 297-306.
- Oates, W. E. (1999). «An essay on fiscal federalism», *Journal of Economic Literature*, 37, pp. 1120-1149.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019). *The OECD SOCX Manual 2019 Edition. A guide to the OECD Social Expenditure Database*, OECD Publishing, París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2021). *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, París.
- Peacock, A. T., y J. Wiseman (1961). *The growth of public expenditure in the United Kingdom*, Princeton University Press, 1961.
- Pérez, J. J., M. Aouriri, M. Campos, D. Celov, D. Depalo, E. Papapetrou, J. Pesliakaitė, R. Ramos y M. Rodríguez (2016). *The fiscal and macroeconomic effects of government wages and employment reform*, European Central Bank Occasional Paper Series, n.º 176.
- Pérez, J. J., e I. Solera (2017). «La evolución de la inversión pública durante la crisis y la recuperación», Notas Económicas, *Boletín Económico*, 4/2017, Banco de España.
- Ram, R. (1986). «Government size and economic growth: A new framework and some evidence from cross-section and time-series data», *American Economic Review*, 76.1, pp. 191-203.

- Ramey, V. A. (2021). «The macroeconomic consequences of infrastructure investment», en E. L. Glaeser y J. M. Poterba (eds.), *Economic Analysis and Infrastructure Investment*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 219-276.
- Rodrik, D., y S. Stantcheva (2021). «Fixing capitalism's good jobs problem», *Oxford Review of Economic Policy*, 37, pp. 824-837.
- Schuknecht, L. (2020). *Public Spending and the Role of the State*, Cambridge University Press.
- Wagner, A. (1890). *Finanzwissenschaft*, CF Winter, Leipzig.

Anejo 1 Definiciones

En este anejo se enumeran las distintas categorías que componen la clasificación del gasto público. Siguiendo el criterio de la clasificación económica (incluido en el Sistema de Cuentas Nacionales), el gasto público se desagrega de la siguiente forma:

- **Remuneración de asalariados:** remuneración total, en efectivo o en especie, que ha de pagar un empleador a un empleado a cambio del trabajo realizado por este último durante un período contable.
- **Inversión pública y transferencias de capital:** se divide en tres categorías:
 - Transferencias de capital.
 - Formación bruta de capital: formación bruta de capital fijo, cambios en inventarios y adquisiciones *less disposals of valuables*.
 - Activos no producidos: activos que no se han producido dentro del límite de producción y que pueden ser utilizados en la producción de bienes y de servicios.
- **Prestaciones sociales:** bienes y servicios proporcionados por la Seguridad Social.
- **Intereses:** renta de la propiedad. Se clasifican de la siguiente manera: intereses, ingresos distribuidos de las corporaciones, ganancias reinvertidas en inversión extranjera directa y otros ingresos por inversiones.
- **Subvenciones:** pagos corrientes no correspondidos que las Administraciones Públicas (AAPP) o las instituciones de la Unión Europea realizan a los productores locales.
- **Otros gastos en consumo final:** consta de cuatro categorías:
 - Consumo intermedio: bienes/servicios consumidos como insumos por un proceso de producción, excluidos los activos fijos.
 - Impuestos sobre la renta: impuestos sobre los ingresos, los beneficios y las ganancias de capital.
 - Otros impuestos sobre la producción: todos los impuestos en que incurren las empresas como resultado de la producción.
 - Ajuste por el cambio en los derechos de pensión: ajuste necesario para hacer aparecer en el ahorro de los hogares el cambio en los derechos de pensión.

Por otro lado, atendiendo al criterio de la clasificación funcional (utilizado en el epígrafe 4 del texto principal), el gasto público se puede desagregar en:

- **Servicios generales de las AAPP:** órganos ejecutivos y legislativos, asuntos financieros y fiscales, asuntos exteriores; ayuda económica exterior; servicios generales; investigación básica; I+D; servicios públicos generales n.c.o.p.; operaciones de deuda pública; transferencias de carácter general entre distintos niveles de las Administraciones.
- **Defensa:** defensa militar y civil; ayuda militar al exterior; I+D relacionada con la defensa; defensa n.c.o.p.
- **Orden público y seguridad:** servicios de policía y de protección contra incendios; tribunales de justicia; prisiones; I+D; orden público y seguridad n.c.o.p.
- **Asuntos económicos:** asuntos económicos, comerciales y laborales en general; agricultura, silvicultura, pesca y caza; combustible y energía; minería, manufacturas y construcción; transporte; comunicaciones; otras actividades; I+D; asuntos económicos n.c.o.p.
- **Protección del medioambiente:** gestión de los residuos y de aguas residuales; reducción de la contaminación; protección de la biodiversidad y del paisaje; I+D; protección del medioambiente n.c.o.p.
- **Vivienda y servicios comunitarios:** urbanismo; desarrollo comunitario; abastecimiento de agua; alumbrado público; I+D; vivienda y servicios comunitarios n.c.o.p.
- **Sanidad:** medicamentos y otros productos farmacéuticos, aparatos y material terapéutico; servicios de salud pública, ambulatorios y hospitalarios; I+D; salud n.c.o.p.
- **Ocio, cultura y religión:** servicios recreativos, deportivos y culturales; servicios de radio y televisión, y servicios editoriales; servicios religiosos y otros servicios comunitarios; I+D; actividades recreativas, cultura y religión n.c.o.p.
- **Educación:** educación infantil, primaria, secundaria, postsecundaria no terciaria y terciaria; educación no atribuible a ningún nivel; servicios auxiliares de la educación; I+D; educación n.c.o.p.
- **Protección social:** enfermedad e incapacidad; edad avanzada; supérstites; familia e hijos; desempleo; vivienda; I+D; exclusión social y protección social n.c.o.p.

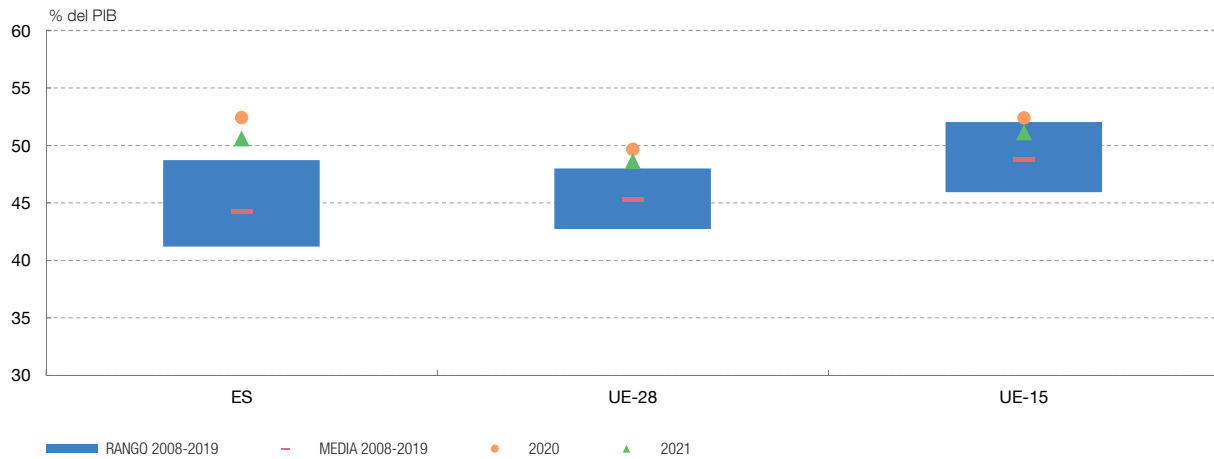
Nos centramos en las cinco principales clasificaciones (servicios generales de las AAPP, asuntos económicos, sanidad, educación y protección social), que suponen casi el 90% del gasto público total.

Anejo 2 Gráficos adicionales

Gráfico A2.1

EVOLUCIÓN RECIENTE DEL GASTO PÚBLICO

1 GASTO PÚBLICO EN PORCENTAJE DEL PIB

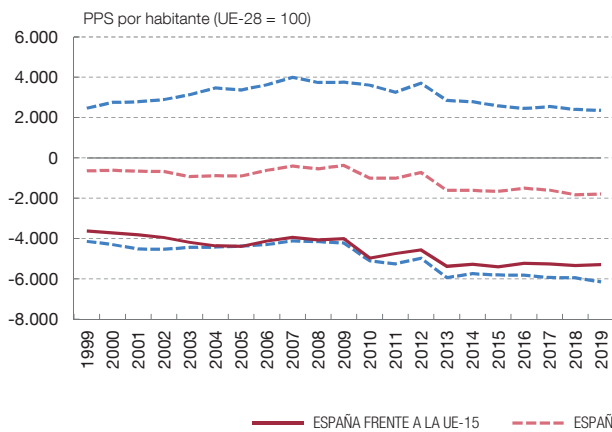


FUENTES: AMECO y Eurostat.

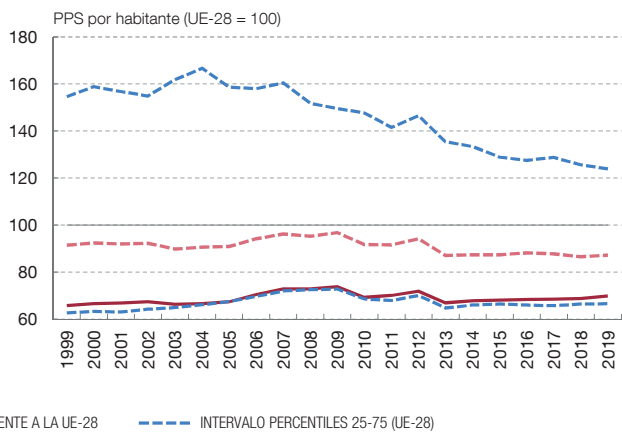
Gráfico A2.2

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO ENTRE ESPAÑA Y LA UE

1 EVOLUCIÓN DEL DIFERENCIAL DE GASTO PÚBLICO ENTRE ESPAÑA Y LA UE



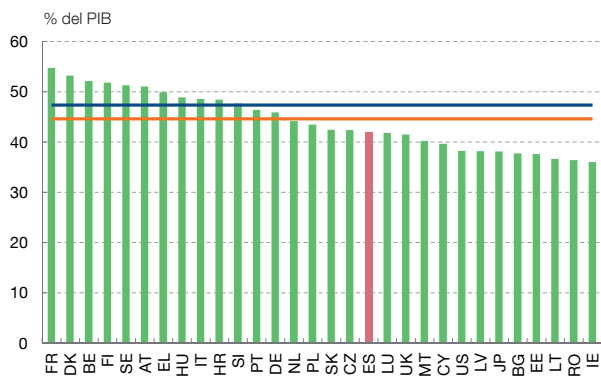
2 EVOLUCIÓN DE LA RATIO DE GASTO PÚBLICO ENTRE ESPAÑA Y LA UE



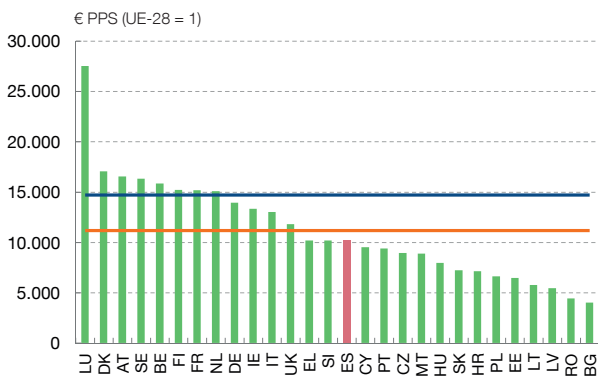
FUENTE: Eurostat.

GASTO PÚBLICO EN LOS PAÍSES DE LA UE EN 2019

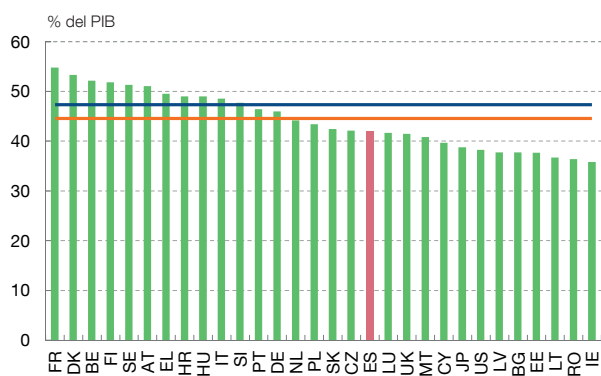
1 GASTO PÚBLICO EN PORCENTAJE DEL PIB (PROMEDIO 1999-2019)



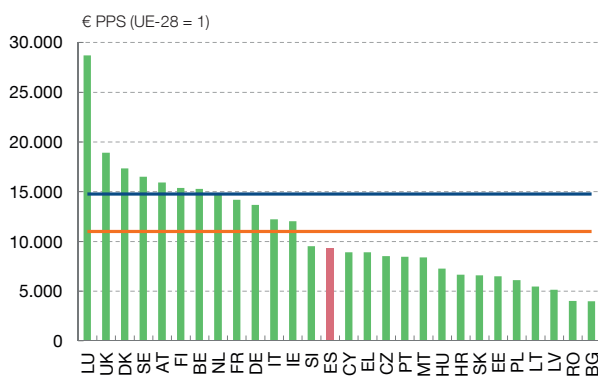
2 GASTO PÚBLICO REAL PER CÁPITA EN PPS (PROMEDIO 1999-2019)



3 INGRESO PÚBLICO EN PORCENTAJE DEL PIB (PROMEDIO 1999-2019)



4 INGRESO PÚBLICO REAL PER CÁPITA EN PPS (PROMEDIO 1999-2019)



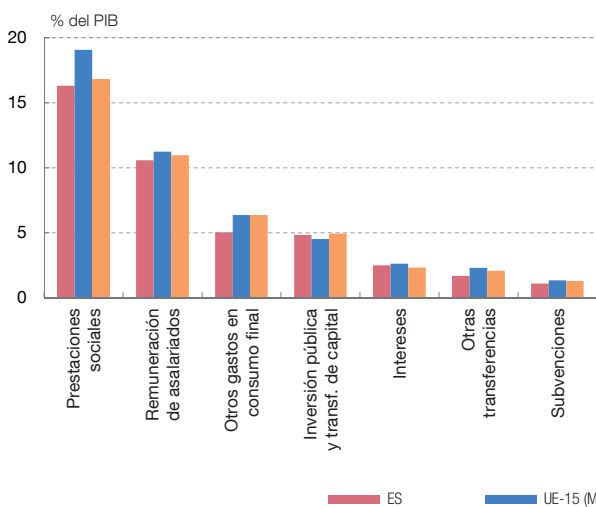
— UE-15 (MEDIA ARITMÉTICA)

— UE-28 (MEDIA ARITMÉTICA)

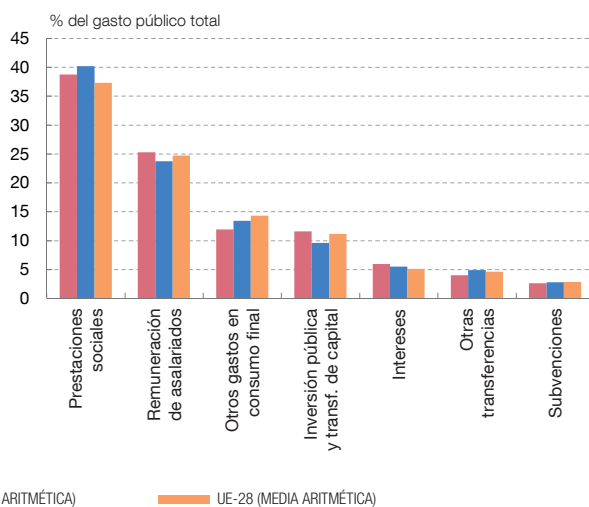
FUENTE: Eurostat.

GASTO PÚBLICO POR CATEGORÍAS ECONÓMICAS EN EL PROMEDIO 1999-2019

1 GASTO POR CATEGORÍAS ECONÓMICAS COMO PORCENTAJE DEL PIB



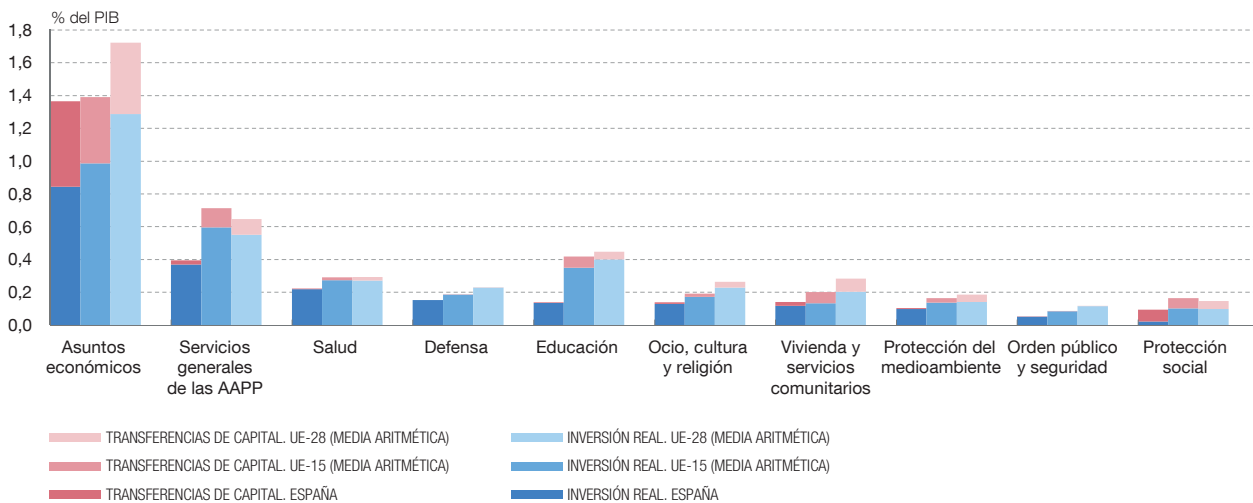
2 GASTO POR CATEGORÍAS ECONÓMICAS COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO TOTAL



FUENTE: Eurostat.

GASTO PÚBLICO EN INVERSIÓN POR FUNCIONES EN 2019

GASTO PÚBLICO EN INVERSIÓN POR FUNCIONES DE LA COFOG

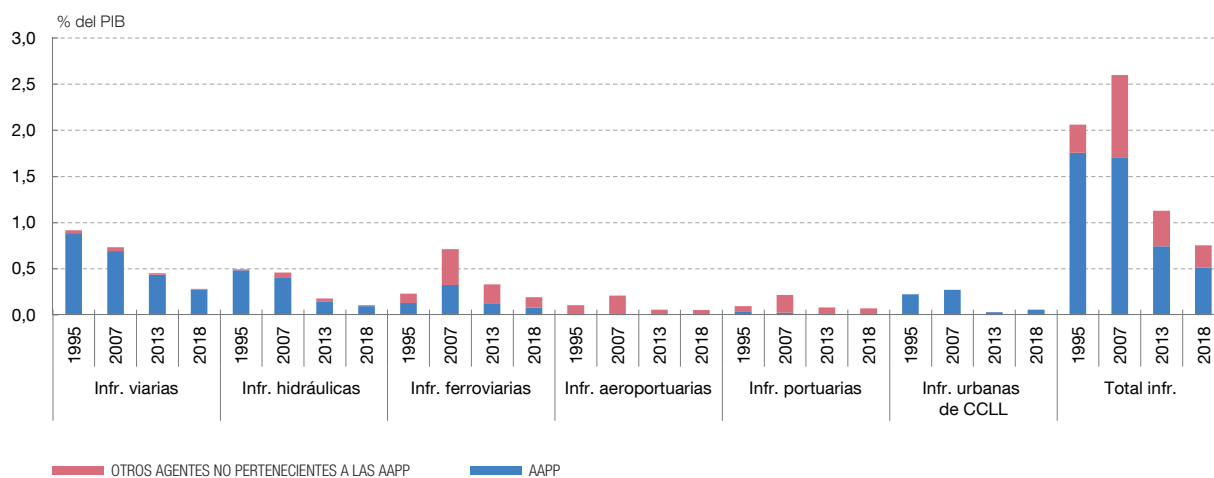


FUENTE: Eurostat.

Gráfico A2.6

INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS

INVERSIÓN BRUTA EN INFRAESTRUCTURAS DE LAS AAPP Y OTROS AGENTES NO PERTENECIENTES A LAS AAPP

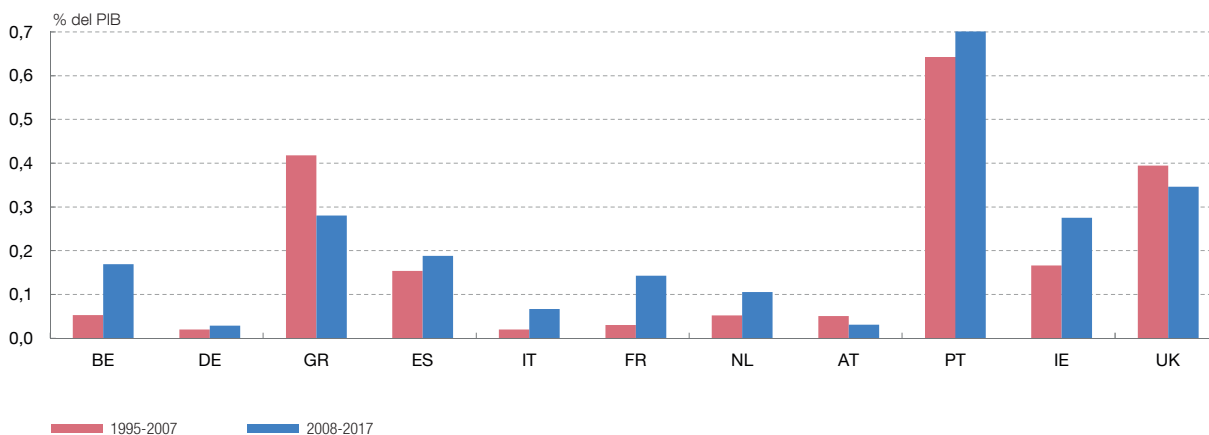


FUENTE: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.

Gráfico A2.7

INVERSIÓN DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

INVERSIÓN DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS (a)

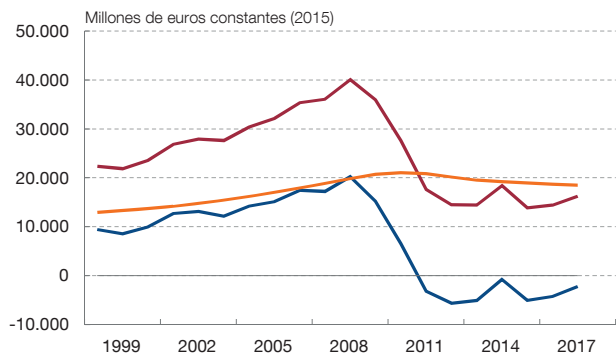


FUENTE: Fondo Monetario Internacional.

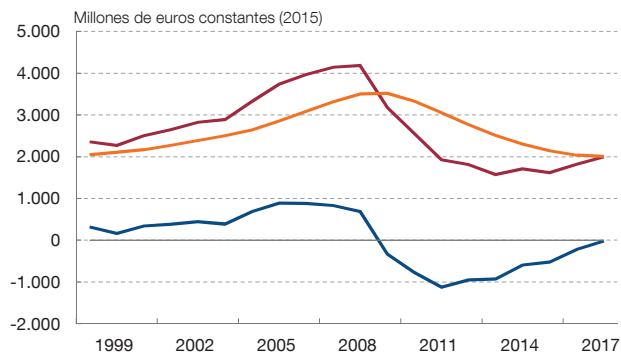
a Datos no disponibles para Grecia en el año 1995 y período 2004-2005, para Italia en el año 1995, para Austria e Irlanda desde 2002 y Portugal hasta 2014.

EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA POR SECTORES

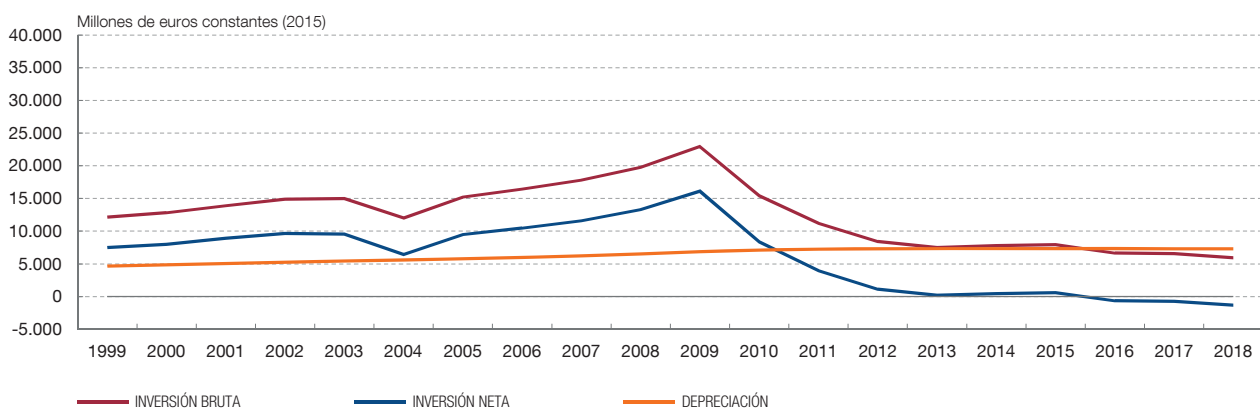
1 INVERSIÓN PÚBLICA BRUTA EN ACTIVOS MATERIALES



2 INVERSIÓN PÚBLICA BRUTA EN ACTIVOS INMATERIALES



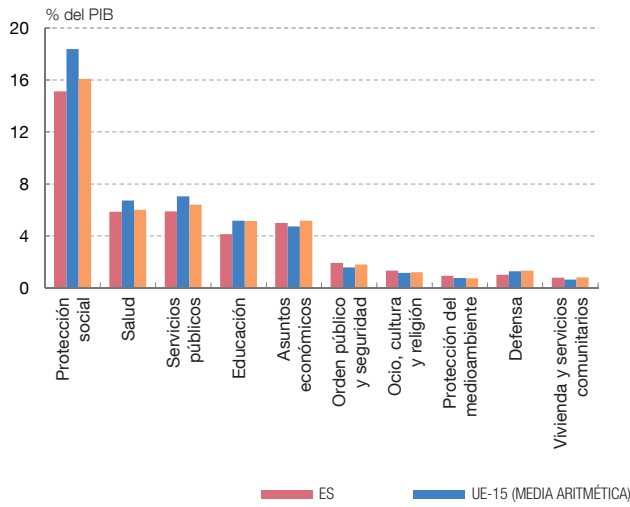
3 INVERSIÓN PÚBLICA BRUTA EN INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS



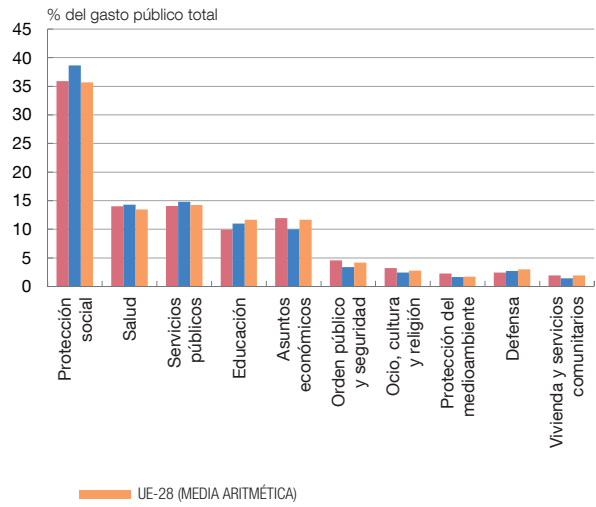
FUENTE: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.

GASTO PÚBLICO POR FUNCIONES EN EL PROMEDIO 1999-2019

1 GASTO FUNCIONAL COMO PORCENTAJE DEL PIB



2 GASTO FUNCIONAL COMO PORCENTAJE DEL TOTAL



FUENTE: Eurostat.

PUBLICACIONES DEL BANCO DE ESPAÑA

DOCUMENTOS OCASIONALES

- 2110 DMITRY KHAMETSHIN: High-yield bond markets during the COVID-19 crisis: the role of monetary policy.
- 2111 IRMA ALONSO y LUIS MOLINA: A GPS navigator to monitor risks in emerging economies: the vulnerability dashboard.
- 2112 JOSÉ MANUEL CARBÓ y ESTHER DIEZ GARCÍA: El interés por la innovación financiera en España. Un análisis con Google Trends.
- 2113 CRISTINA BARCELÓ, MARIO IZQUIERDO, AITOR LACUESTA, SERGIO PUENTE, ANA REGIL y ERNESTO VILLANUEVA: Los efectos del salario mínimo interprofesional en el empleo: nueva evidencia para España.
- 2114 ERIK ANDRES-ESCAIOLA, JUAN CARLOS BERGANZA, RODOLFO CAMPOS y LUIS MOLINA: A BVAR toolkit to assess macrofinancial risks in Brazil and Mexico.
- 2115 ÁNGEL LUIS GÓMEZ y ANA DEL RÍO: El impacto desigual de la crisis sanitaria sobre las economías del área del euro en 2020. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2116 FRUCTUOSO BORRALLO EGEEA y PEDRO DEL RÍO LÓPEZ: Estrategia de política monetaria e inflación en Japón. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2117 MARÍA J. NIETO y DALVINDER SINGH: Incentive compatible relationship between the ERM II and close cooperation in the Banking Union: the cases of Bulgaria and Croatia.
- 2118 DANIEL ALONSO, ALEJANDRO BUESA, CARLOS MORENO, SUSANA PÁRRAGA y FRANCESCA VIANI: Medidas de política fiscal adoptadas a partir de la segunda ola de la crisis sanitaria: área del euro, Estados Unidos y Reino Unido. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2119 ROBERTO BLANCO, SERGIO MAYORDOMO, ÁLVARO MENÉNDEZ y MARISTELA MULINO: El impacto de la crisis del COVID-19 sobre la vulnerabilidad financiera de las empresas españolas. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2120 MATÍAS PACCE, ISABEL SÁNCHEZ y MARTA SUÁREZ-VARELA: El papel del coste de los derechos de emisión de CO₂ y del encarecimiento del gas en la evolución reciente de los precios minoristas de la electricidad en España. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2121 MARIO ALLOZA, JAVIER ANDRÉS, PABLO BURRIEL, IVÁN KATARYNIUK, JAVIER J. PÉREZ y JUAN LUIS VEGA: La reforma del marco de gobernanza de la política fiscal de la Unión Europea en un nuevo entorno macroeconómico. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2122 MARIO ALLOZA, VÍCTOR GONZÁLEZ-DÍEZ, ENRIQUE MORAL-BENITO y PATROCINIO TELLO-CASAS: El acceso a servicios en la España rural. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2123 CARLOS GONZÁLEZ PEDRAZ y ADRIAN VAN RIXTEL: El papel de los derivados en las tensiones de los mercados durante la crisis del COVID-19. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2124 IVÁN KATARYNIUK, JAVIER PÉREZ y FRANCESCA VIANI: (De-)Globalisation of trade and regionalisation: a survey of the facts and arguments.
- 2125 BANCO DE ESPAÑA STRATEGIC PLAN 2024: RISK IDENTIFICATION FOR THE FINANCIAL AND MACROECONOMIC STABILITY: How do central banks identify risks? A survey of indicators.
- 2126 CLARA I. GONZÁLEZ y SOLEDAD NÚÑEZ: Markets, financial institutions and central banks in the face of climate change: challenges and opportunities.
- 2127 ISABEL GARRIDO: La visión del Fondo Monetario Internacional sobre la equidad en sus 75 años de vida. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2128 JORGE ESCOLAR y JOSÉ RAMÓN YRIBARREN: Las medidas del Banco Central Europeo y del Banco de España contra los efectos del COVID-19 en el marco de los activos de garantía de política monetaria y su impacto en las entidades españolas. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2129 BRINDUSA ANGHEL, AITOR LACUESTA y FEDERICO TAGLIATI: Encuesta de Competencias Financieras en las Pequeñas Empresas 2021: principales resultados. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2130 PABLO HERNÁNDEZ DE COS: Comparecencias ante la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados, el 25 de octubre de 2021, y ante la Comisión de Presupuestos del Senado, el 30 de noviembre de 2021, en relación con el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2022. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2131 LAURA AURIA, MARKUS BINGMER, CARLOS MATEO CAICEDO GRACIANO, CLÉMENCE CHARAVEL, SERGIO GAVILÁ, ALESSANDRA IANNAMORELLI, AVIRAM LEVY, ALFREDO MALDONADO, FLORIAN RESCH, ANNA MARIA ROSSI y STEPHAN SAUER: Overview of central banks' in-house credit assessment systems in the euro area.

- 2132 JORGE E. GALÁN: CREWS: a CAMELS-based early warning system of systemic risk in the banking sector.
- 2133 ALEJANDRO FERNÁNDEZ CERESO y JOSÉ MANUEL MONTERO: Un análisis sectorial de los retos futuros de la economía española.
- 2201 MANUEL A. PÉREZ ÁLVAREZ: Nueva asignación de derechos especiales de giro. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2202 PILUCA ALVARGONZÁLEZ, MARINA GÓMEZ, CARMEN MARTÍNEZ-CARRASCAL, MYROSLAV PIDKUYKO y ERNESTO VILLANUEVA: Analysis of labor flows and consumption in Spain during COVID-19.
- 2203 MATÍAS LAMAS y SARA ROMANIEGA: Elaboración de un índice de precios para el mercado inmobiliario comercial de España. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2204 ÁNGEL IVÁN MORENO BERNAL y TERESA CAMINERO GARCÍA: Analysis of ESG disclosures in Pillar 3 reports. A text mining approach.
- 2205 OLYMPIA BOVER, LAURA CRESPO y SANDRA GARCÍA-URIBE: El endeudamiento de los hogares en la Encuesta Financiera de las Familias y en la Central de Información de Riesgos: un análisis comparativo. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2206 EDUARDO GUTIÉRREZ, ENRIQUE MORAL-BENITO y ROBERTO RAMOS: Dinámicas de población durante el COVID-19. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2207 JULIO GÁLVEZ: Measuring the equity risk premium with dividend discount models.
- 2208 PILAR CUADRADO, MARIO IZQUIERDO, JOSÉ MANUEL MONTERO, ENRIQUE MORAL-BENITO y JAVIER QUINTANA: El crecimiento potencial de la economía española tras la pandemia. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2209 PANA ALVES, SERGIO MAYORDOMO y MANUEL RUIZ-GARCÍA: La financiación empresarial en los mercados de renta fija: la contribución de la política monetaria a mitigar la barrera del tamaño. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2210 PABLO BURRIEL, IVÁN KATARYNIUK y JAVIER J. PÉREZ: Computing the EU's SURE interest savings using an extended debt sustainability assessment tool.
- 2211 LAURA ÁLVAREZ, ALBERTO FUERTES, LUIS MOLINA y EMILIO MUÑOZ DE LA PEÑA: La captación de fondos en los mercados internacionales de capitales en 2021. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2212 CARLOS SANZ: El peso del sector público en la economía: resumen de la literatura y aplicación al caso español.
- 2213 LEONOR DORMIDO, ISABEL GARRIDO, PILAR L'HOTELLERIE-FALLOIS y JAVIER SANTILLÁN: El cambio climático y la sostenibilidad del crecimiento: iniciativas internacionales y políticas europeas. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2214 CARMEN SÁNCHEZ y JARA QUINTANERO: Las empresas *fintech*: panorama, retos e iniciativas.
- 2215 MARÍA ALONSO, EDUARDO GUTIÉRREZ, ENRIQUE MORAL-BENITO, DIANA POSADA, PATROCINIO TELLO-CASAS y CARLOS TRUCHARTE: La accesibilidad presencial a los servicios bancarios en España: comparación internacional y entre servicios. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2216 BEATRIZ GONZÁLEZ, ENRIQUE MORAL-BENITO e ISABEL SOLER: Schumpeter Meets Goldilocks: the Scarring Effects of Firm Destruction.
- 2217 MARIO ALLOZA, JÚLIA BRUNET, VÍCTOR FORTE-CAMPOS, ENRIQUE MORAL-BENITO y JAVIER J. PÉREZ: El gasto público en España desde una perspectiva europea.