

Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

**Grado en Derecho y Administración y
Dirección de Empresas**

Evolución reciente del gasto público

Presentado por:

Carmen Rodríguez de Dios

Tutelado por:

Juan Carlos Gamazo Chillón

Valladolid, 12 de Junio de 2023

RESUMEN

La mayor parte de la doctrina hacendista defiende que el gasto público resulta esencial para garantizar el desarrollo de los países, así como para satisfacer determinadas necesidades de la población que precisan de dichos fondos. Conocer su composición y analizar su eficiencia resulta imprescindible para lograr la estabilidad económica y promover el crecimiento de los estados.

En el presente trabajo se realiza un análisis de la evolución experimentada por el gasto público a lo largo del siglo XXI, a través de una comparativa con los principales países europeos y de un estudio de la composición de las partidas presupuestarias con mayor incidencia en el Estado de Bienestar.

En las últimas décadas el peso del gasto público español se ha aproximado a la media europea. Si a principios de siglo presentaba un nivel de gasto muy inferior; sin embargo, esta diferencia se ha ido reduciendo progresivamente hasta alcanzar en la actualidad niveles de gasto similares a los países europeos.

Palabras clave: Gasto público, evolución, Producto Interior Bruto, Unión Europea.

ABSTRACT

The majority of the tax doctrine argues that public spending is essential to guarantee the development of countries, as well as to satisfy certain needs of the population that require such funds. Knowing its composition and analysing its efficiency is essential to achieve economic stability and promote the growth of states.

This paper analyses the evolution of public spending over the course of the 21st century, comparing it with the main European countries and studying the composition of the budget items with the greatest impact on the Welfare State.

In recent decades, the weight of Spanish public spending has come closer to the European average; at the beginning of the century it had a much lower level of spending; however, this difference has been progressively reduced until it has now reached levels of spending similar to those of European countries.

Key Words: Public spending, evolution, Gross Domestic Product, European Union.

ABREVIATURAS

ACB: Análisis Coste-Beneficio

CE: Constitución Española

Et. Al: Et alia

LGP: Ley General Presupuestaria

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ONU: Organización de las Naciones Unidas

Op. Cit.: Oportunamente citado

PGE: Presupuestos Generales del Estado

PIB: Producto Interior Bruto

PNB: Producto Nacional Bruto

pp: Puntos porcentuales

UE: Unión Europea

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Volumen total de gasto público por funciones	32
Figura 2. Evolución gasto por funciones 2000-2021	33
Figura 3. Gasto público en educación 2000-2021	34
Figura 4. Gasto público en sanidad 2000-2021	36
Figura 5. Gasto en protección social 2000-2021	37
Figura 6. Gasto público en asuntos económicos 2000-2021	39
Figura 7. Distribución en España del total de gasto en educación por funciones para el año 2021.....	42
Figura 8. Distribución total del gasto sanitario por funciones para el año 2021.....	45
Figura 9. Clasificación por funciones del gasto en prestaciones sociales	47
Figura 10. Distribución de las pensiones para el año 2023.	49
Figura 11. Distribución del gasto en asuntos económicos por funciones para el año 2021	50

INDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	7
2.	GASTO PÚBLICO	9
2.1.	CONCEPTO.....	9
2.2.	CLASIFICACIÓN.....	11
2.2.1.	Clasificación orgánica	11
2.2.2.	Clasificación económica.....	11
2.2.3.	Clasificación funcional.....	13
2.3.	TEORÍAS EXPLICATIVAS DEL COMPORTAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO.....	14
2.3.1.	Teorías de la demanda	15
2.3.2.	Teorías de la oferta	22
2.4.	EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO.....	25
2.4.1.	Concepto.....	25
2.4.2.	Problemática del análisis coste-beneficio.....	27
2.4.3.	Aspectos distributivos del análisis coste-beneficio	30
3.	COMPORTAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO	31
3.1.	DINÁMICA DEL GASTO PÚBLICO	31
3.1.1.	El gasto público en educación.....	34
3.1.2.	El gasto público en sanidad	35
3.1.3.	Gasto público en protección social.....	37
3.1.4.	Gasto en asuntos económicos	38
3.2.	SITUACIÓN ACTUAL DEL GASTO PÚBLICO	40

3.2.1.	Gasto en educación	40
3.2.2.	Gasto en sanidad	42
3.2.3.	Gasto en protección social	46
3.2.4.	Gasto en asuntos económicos	50
4.	CONCLUSIONES	51
5.	BIBLIOGRAFÍA:.....	53

1. INTRODUCCIÓN

Gran parte de la literatura hacendista sostiene que el gasto público es un elemento esencial para garantizar el desarrollo de los países, así como para garantizar una serie de derechos y el mantenimiento del Estado de Bienestar. Sin embargo, es imprescindible la existencia de un equilibrio presupuestario, no solo formal sino económico, para lograr la sostenibilidad de las finanzas nacionales.

En la actualidad España registra unos niveles de gasto muy superiores a sus ingresos. Esta circunstancia, unida con el elevado endeudamiento y una alta presión fiscal, hacen necesaria la modificación de las políticas públicas. Las principales vías para alcanzar una situación de estabilidad presupuestaria son la reducción de los gastos públicos, el incremento de los ingresos públicos, (principalmente mediante un aumento en los impuestos) y una mejora en la eficiencia del gasto. Las dos primeras vías para el caso español resultan de difícil aplicación por la elevada presión fiscal existente y por la posible contestación social a una reducción del gasto. Por el contrario, la mejora en la eficiencia del gasto es una herramienta que resulta de gran utilidad, ya que permite incrementar la competitividad y el crecimiento del país.

La importancia que el gasto público tiene en el desarrollo de nuestras vidas, así como el incremento sin precedentes registrado en el caso español, liderando la media de los países de nuestro entorno y alcanzando en el año 2022 un 47,8% del PIB¹, son algunas de las notas que han motivado la elección de este tema para la realización de mi Trabajo Fin de Grado.

El objetivo de este trabajo consiste en analizar la evolución del gasto público en los años recientes. Para ello el trabajo se estructura en dos capítulos, además de una breve introducción, un apartado donde se mencionan las principales conclusiones extraídas tras la realización de este análisis y un último apartado donde se recogen las referencias bibliográficas que han sido utilizadas para su realización.

¹ Ver Expansión. (2023), *España – Gasto Público*. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/espana#:~:text=El%20gasto%20p%C3%BAblico%20en%20Espa%C3%B1a,50%2C6%25%20del%20PIB.>

El primer capítulo aborda de forma teórica el concepto del gasto público y sus distintas clasificaciones, a continuación se enuncian distintas teorías que tratan de dar una explicación al continuo crecimiento del gasto, tanto desde la vertiente de la oferta como desde la demanda, y, en último lugar, se realiza un estudio acerca de la eficiencia del gasto, haciendo hincapié en la teoría del análisis coste-beneficio.

El segundo capítulo, de forma más práctica, estudia el comportamiento del gasto público, a través de un análisis de su evolución durante este siglo, tanto en España como para la media europea, para posteriormente estudiar la composición actual de las principales partidas de gasto en España.

La metodología utilizada para la realización de este trabajo ha sido la síntesis de distintos manuales y artículos especializados en Hacienda Pública, así como el análisis y la comparación de datos económicos ofrecidos principalmente por Eurostat y los distintos Ministerios españoles.

2. GASTO PÚBLICO

2.1. CONCEPTO

A la hora de definir gasto público es imprescindible tener en cuenta que se trata de un concepto de naturaleza jurídico-financiera.

Bayona de Perogordo² siguiendo a Sainz de Bujanda diferencia tres niveles de análisis para establecer una definición de gasto público:

- El primer nivel define el gasto como una serie de necesidades públicas que demandan para su satisfacción el empleo de fondos públicos. Dentro de estas necesidades diferenciamos sanidad, educación, justicia, etc.
- El segundo destaca la función financiera como centro de las relaciones jurídicas de gasto público y dentro de ella el conjunto de potestades que se atribuyen a los entes públicos en relación con el gasto, definiendo el gasto público como un procedimiento para satisfacer las necesidades públicas.
- En el tercer nivel relaciona el gasto público con los flujos monetarios. Definiéndose como una salida de fondos con el objetivo de satisfacer necesidades públicas.

Haciendo referencia a la triple perspectiva del gasto mencionada previamente, Bayona de Perogordo propone definir el gasto público como: “Instituto jurídico cuya finalidad es la satisfacción de necesidades económicas de carácter público, a través de un elenco de potestades que se atribuyen a los entes públicos en el marco de un procedimiento administrativo complejo y cuyo ejercicio origina una salida de fondos del Tesoro Público”.

Del estudio de la intervención del Estado en la actividad económica cabe diferenciar los costes que surgen a partir de la regulación económica y forman parte del concepto de gasto en sentido amplio y los relacionados con el coste del suministro de bienes y servicios a través del presupuesto. Esta definición,

² Bayona de Perogordo, J. J. (1991), El derecho de los gastos públicos, *Instituto de Estudios Fiscales*, Madrid.

formulada en términos más restrictivos, es la que hace referencia al concepto de gasto público empleado en este trabajo.³

Téngase en cuenta que la actividad financiera del Estado se centra en la obtención de medios económicos con la finalidad de satisfacer las necesidades colectivas⁴ relacionando ingresos y gastos públicos.

Respecto de los titulares del poder financiero, destacar que la Constitución Española (de ahora en adelante, CE) no se limita a atribuir la competencia de forma excluyente a una entidad. Del artículo 133 CE extraemos que los órganos que ostentan poder financiero en nuestro país son el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. No obstante, no todos tienen las mismas facultades. Según el artículo 133.1 CE “la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley” mientras que el artículo 133.2 CE enuncia que “Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes”. Del análisis de este artículo se aprecia claramente una diferencia en el poder financiero que ostenta cada órgano, mientras que el Estado no tiene limitación, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales están limitadas por la Constitución y por las leyes estatales.⁵

³ Ver García Villarejo, A. y Salinas Sánchez, F.J. (1985), *Manual de Hacienda Pública. General y de España*, Tecnos, Madrid, pag. 311.

⁴ Siguiendo a Seligman podemos diferenciar tres tipos de necesidades económicas en base a las actividades desarrolladas para su satisfacción. Necesidades separadas: su satisfacción se logra mediante el desarrollo de actividades independientes de los individuos, necesidades recíprocas: se satisfacen mediante actividades de cooperación y necesidades colectivas: su satisfacción se alcanza mediante actividades asociadas. Ver Gamazo Chillón, J.C. y Vega Mocoora, I. (2020), *Notas para el Estudio de Hacienda Pública*, Universidad de Valladolid, Valladolid.

⁵ Constitución Española, sinopsis artículo 133. Disponible en https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis_pr.jsp?art=133&tipo=2.

2.2. CLASIFICACIÓN

Dentro del Derecho Presupuestario español encontramos múltiples clasificaciones del gasto público. La Ley General Presupuestaria⁶ en su artículo 40 establece una triple clasificación:

2.2.1. Clasificación orgánica

Según esta clasificación los créditos⁷ se clasifican en función del Ministerio u Órgano responsable de su gestión y administración.

Una de las principales ventajas que presenta esta clasificación tradicional es la facilidad para conocer qué órgano es el responsable de cada partida presupuestaria, y asimismo nos permite realizar una comparativa entre las asignaciones recibidas por cada órgano.

Cada bloque recibe el nombre de sección y, en función del tipo de créditos, se pueden distinguir tres agrupaciones de secciones⁸:

- Obligaciones Generales.
- Obligaciones de los Departamentos Ministeriales.
- Obligaciones Diversas.

2.2.2. Clasificación económica

Esta clasificación divide los gastos en función de su naturaleza económica, especificando en qué se gasta y distinguiendo entre gastos corrientes, gastos de capital y gastos por operaciones financieras.

⁶ Ver Ley General Presupuestaria 47/2003 de 26 de noviembre. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21614>.

⁷ La Ley General Presupuestaría en su artículo 35 los define como “asignaciones individualizadas de gasto, que figuran en los presupuestos puestas a disposición de los centros gestores para la cobertura de las necesidades para las que hayan sido aprobados”.

⁸ García Villarejo, A. y Salinas Sánchez, F.J. (1985), *Manual de Hacienda Pública. General y de España*, Tecnos, Madrid.

Cada capítulo se divide en artículos, y estos conceptos que, a su vez, pueden dividirse en subconceptos.⁹

Los gastos corrientes están destinados al funcionamiento diario del Estado, entre los que se distinguen los siguientes capítulos:

- Capítulo 1. Gastos de personal: representan los pagos realizados por el Estado para las remuneraciones de sus trabajadores (funcionarios, personal contratado, etc.).
- Capítulo 2. Gastos corrientes en bienes y servicios: en este capítulo se recogen todos los gastos necesarios para el correcto funcionamiento de los servicios públicos.
- Capítulo 3. Gastos financieros: fondos destinados para satisfacer el pago de los intereses de la deuda pública y otros préstamos del sector público.
- Capítulo 4. Transferencias corrientes: son gastos unilaterales que el Estado realiza a otros agentes para que realicen operaciones corrientes.
- Capítulo 5. Fondo de Contingencia: tiene como finalidad hacer frente a los gastos que no hayan sido previstos en los presupuestos.

Los gastos de capital se recogen dentro de los capítulos 6 y 7. Se trata de gastos que incrementan el patrimonio del sector público.

- Capítulo 6. Inversiones reales: se recogen las inversiones directas de los agentes públicos que contribuyen a la formación del capital público.
- Capítulo 7. Transferencias de capital: gastos de carácter unilateral que el Estado realiza en favor de otros agentes para que realicen operaciones de formación de capital.

⁹ Ministerio de Hacienda. (2021), *Libro de introducción a la lectura de los PGE 2021*. Disponible en: <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/PGE2021/Documents/Libro%20de%20Introduccion%20a%20los%20Presupuestos.pdf>.

Tanto los gastos de capital como los gastos corrientes constituyen los gastos por operaciones no financieras del sector público.

En último lugar, citar los gastos financieros, destinados por el estado para la amortización de pasivos financieros y la compra de activos financieros, formados por los siguientes capítulos:

- Capítulo 8. Activos financieros: gastos realizados por el estado para la adquisición de activos financieros.
- Capítulo 9. Pasivos financieros: fondos destinados a la amortización de los pasivos financieros del Estado.

Esta clasificación resulta de gran utilidad por dos motivos principalmente. Por un lado, permite un mayor control del gasto público gracias a la estructura y especificación de las partidas a las que se destinan los créditos presupuestarios. Y, por otro, dada la importancia de los fondos destinados a satisfacer la demanda de inputs necesaria para la correcta prestación de los servicios públicos, esta clasificación económica nos permite poner en relieve los distintos tipos de bienes y servicios que se demandan por vía presupuestaria.¹⁰

2.2.3. Clasificación funcional

Esta clasificación fue desarrollada en el seno de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y propuesta por Naciones Unidas en el Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función. Se caracteriza por el desglose de los gastos públicos teniendo en cuenta su finalidad y por la unificación respecto al cálculo de los gastos atendiendo a la metodología del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea.

¹⁰ García Villarejo, A. y Salinas Sánchez, F.J. (1998), Op.Cit.

Esta unificación resulta de gran utilidad ya que permite la realización de comparaciones internacionales en materias de gasto.¹¹

Otra de las principales ventajas que presenta esta clasificación en comparación con las anteriores es de cara a la información que poseen los ciudadanos acerca del destino de los impuestos que pagan al sector público, ya que permite conocer las políticas a las que se destinan.

Atendiendo a la clasificación funcional, en un primer nivel, cabe diferenciar diez tipos de gasto según su finalidad

01. Servicios públicos generales.
02. Defensa.
03. Orden público y seguridad.
04. Asuntos económicos.
05. Protección del medio ambiente.
06. Vivienda y servicios comunitarios.
07. Salud.
08. Ocio, cultura y religión.
09. Educación.
10. Protección social.

Existe un segundo nivel, en el que se distinguen en cada división anterior distintas subfunciones y, en último lugar, un tercer nivel en el que se dividen en clases las divisiones anteriores, sin embargo, este nivel no se encuentra disponible en algunos países como España.

2.3. TEORÍAS EXPLICATIVAS DEL COMPORTAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

El continuo incremento del gasto público experimentado desde el final de la segunda Guerra Mundial constituye un fenómeno sin precedentes históricos.

¹¹ Ver Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2023), *Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas*. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/ContabilidadNacional/COFOG/Clasificacion-funcional-del-gasto-de-las-Administraciones-Publicas.aspx>.

Concretamente, desde la década de los sesenta se ha observado como el gasto público representa cada vez un porcentaje mayor del Producto Interior Bruto (de ahora en adelante, PIB). Para los países de la Unión Europea (de aquí en adelante, UE) ha evolucionado desde el 23% en 1960 hasta alcanzar el 46% del PIB en 2019¹². La situación de España es similar, alcanzando en el año 2021 un 50,6% del PIB¹³.

Se han sugerido distintas teorías que tratan de analizar la evolución del gasto público. En líneas generales podemos dividir estas teorías en dos grupos: teorías de la demanda y teorías de la oferta.

2.3.1. Teorías de la demanda

Entre las teorías que buscan explicar el incremento del incremento del gasto público en variables que afectan a la demanda cabe destacar:

A. LEY DE WAGNER

La teoría desarrollada en la segunda mitad del siglo XIX por el alemán Adolph Wagner constituye, de entre todas las teorías de demanda, una de las que mayor reconocimiento ha obtenido.

En opinión del autor existe relación entre el crecimiento del gasto público y el desarrollo económico de un país, de forma que el desarrollo económico impulsa presiones crecientes de la sociedad en favor de un incremento del gasto público por dos razones.

La primera (Ley de Wagner I), porque el desarrollo y la modernización de las sociedades llevan aparejada una mayor complejidad que implica una

¹² Alloza Frutos, M. et al. (2022), El gasto público desde una perspectiva europea, *Banco de España, documentos ocasionales*, N° 2217. Disponible en:

<https://www.bde.es/ff/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasiones/22/Fich/do2217.pdf>.

¹³ Ver Expansión. (2023), *España – Gasto Público*. Disponible en:

<https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/espana#:~:text=El%20gasto%20p%C3%BAblico%20en%20Espa%C3%B1a,50%2C6%25%20del%20PIB.>

creciente intervención pública en ámbitos tales como los conflictos sociales que aparecen con mayor frecuencia, haciendo necesaria la intervención del estado.

En segundo lugar, los bienes y servicios sociales se caracterizan por ser bienes superiores y elásticos, lo que implica que su demanda crece proporcionalmente más que la renta¹⁴ (Ley de Wagner II).

La Ley de Wagner causó un gran interés a partir de su redescubrimiento gracias a la recopilación “Classics in the Theory of Public Finance” realizada por Musgrave y Peacock en 1958. La formulación propuesta por Wagner continúa siendo debatida en la actualidad¹⁵. Las principales críticas que los analistas han planteado podrían resumirse en líneas generales en:

- La falta de justificación de la relación entre las variables dependientes e independientes. El autor especifica “el perfeccionamiento, la ampliación y el refinamiento de las necesidades” como principales impulsores del incremento de la actividad estatal; sin embargo, esto no justifica por qué se ha propiciado una extensión de los gastos como porcentaje del PNB¹⁶. Como se puede observar el autor limita su planteamiento a la justificación de la intervención estatal.

- En relación con lo anterior, la teoría, en su vertiente empírica, ofrece una explicación muy simplista de un problema tan complejo como el crecimiento del sector público. Frederic Pryor, en un trabajo publicado en 1968 en relación con el gasto público, critica la hipótesis empírica utilizada para justificar la ley, ya que, según su opinión, no es aplicable ni a los países desarrollados ni a los subdesarrollados.¹⁷

- Otros autores han criticado la hipótesis wagneriana por la existencia de factores no mencionados en su estudio, en concreto los

¹⁴ Albi Ibáñez, E. et al. (2017), *Economía Pública I*, Ariel Economía, Barcelona.

¹⁵ Jaén-García, M. (2020), Dos contrastaciones empíricas de la ley de Wagner: España 1850-2016, *Semestre Económico*, 23 (54), pags. 145-179.

¹⁶ García Villarejo, A. y Salinas Sánchez, F.J. (1998), Op.cit.

¹⁷ Pryor, F. (1968), *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*, George Allen and Unwin, Londres.

conflictos bélicos, que durante el siglo XX tuvieron gran influencia en el comportamiento del sector público.

A pesar de lo mencionado previamente, es necesario reconocer que la hipótesis planteada por Wagner, pese a ser incompleta e inexacta, supuso el punto de partida para el desarrollo de distintas teorías acerca del gasto público y su comportamiento.

B. HIPOTESIS DE PEACOCK Y WISEMAN

A.T. Peacock y J. Wiseman publicaron en 1961 un trabajo titulado “El crecimiento del gasto público en el Reino Unido”¹⁸ en el que, tras analizar la evolución del gasto público británico desde 1890 a 1955, observaron una relación directa entre los aumentos del gasto público y la ocurrencia de conmociones sociales.

Estos autores explican el crecimiento del gasto público basándose en dos teorías, la teoría del proceso político y la teoría de perturbación social.

Según la primera de ellas, existe un cierto desequilibrio entre el volumen de gasto deseado por los ciudadanos y la carga fiscal tolerada (lo que están dispuestos a pagar), por lo que es habitual que el nivel de ingresos sea insuficiente para financiar el nivel de gasto que los ciudadanos desearían obtener.

La segunda teoría afirma que, únicamente cuando las sociedades sufren acontecimientos extraordinarios, esta diferencia entre gastos e ingresos se elimina, ya que en este contexto los contribuyentes sí que aceptan un incremento de la carga fiscal al considerar que es la única vía para solucionar la situación, produciéndose lo que Peacock y Wiseman denominan “efecto desplazamiento del gasto público”.

Una vez que finaliza la crisis, la oposición de los ciudadanos a un aumento de la presión fiscal desaparece y el nivel de gasto público se consolida. En este momento, se produce un cambio en la conciencia de los ciudadanos que ahora necesitan que el estado satisfaga necesidades que anteriormente carecían de

¹⁸ Peacock, A. y Wiseman, J. (1967), *The growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, George Allen and Unwin, Londres.

importancia, a este efecto se le denomina “efecto inspección” y, gracias a él, el Estado va a poder implementar partidas de gasto que anteriormente no podía financiar, teniendo como resultado un aumento del gasto.

Simultáneamente, se produce el denominado por Peacock y Wiseman “efecto concentración”, que va a tener como resultado la concentración de las funciones en el Gobierno central en detrimento de los Gobiernos locales, justificando este efecto por razones de eficacia en el gasto.

La tesis sostenida por los autores británicos que afirma que el aumento del gasto público únicamente tiene lugar en situaciones de crisis es insostenible, ya que a lo largo de la historia se ha venido experimentando un aumento constante del gasto público sin la concurrencia de episodios de crisis o guerras.

Sin embargo, los años posteriores a la publicación del trabajo de Peacock y Wiseman aumentaron las investigaciones del crecimiento del gasto público donde se trató de contrastar la hipótesis sostenida por los economistas británicos, relacionando el nivel de desarrollo económico con la proporción de gasto público–PIB con el objetivo de resaltar como causa principal del aumento del gasto público la expansión económica. Los trabajos empíricos que se llevaron a cabo sirvieron para añadir otros eventos extraordinarios como causantes de los desplazamientos del gasto público.¹⁹

C. LA TEORÍA DEL DESARROLLO DEL GASTO PÚBLICO DE MUSGRAVE

El planteamiento propuesto por Richard Musgrave se diferencia de trabajos anteriores, ya que no limita su estudio a la incidencia de factores económicos en la evolución del gasto público, sino que presta atención tanto a factores condicionantes como a factores sociales. Como consecuencia, se procederá a analizar la relación de cada uno de los factores con la evolución del gasto público.

¹⁹ Alvarez Rendueles, J. R. (1986), El excesivo crecimiento del gasto público, *Papeles de Economía Española*, Nº 27, pag. 157.

En relación con el análisis de los factores económicos, cabe diferenciar dos tipos de funciones llevadas a cabo por la actividad financiera, la función asignativa y la función redistributiva.

La primera de ellas, estudia la relación existente entre el desarrollo económico y los bienes y servicios que produce el sector público. El autor norteamericano diferencia dos tipos de bienes, los bienes de capital y los bienes de consumo.

El gasto público destinado a los bienes de capital varía en función de la fase de desarrollo en la que se encuentre el país.

Durante las primeras etapas, se incrementa la inversión realizada por el estado con el objetivo de formar capital público destinándose para ello grandes partidas de gasto.

En la segunda fase de desarrollo, cuando la economía comienza a disponer de mayores niveles de ahorro y unas mínimas infraestructuras están garantizadas, la participación pública irá decreciendo paulatinamente.

Una vez concluidas las primeras etapas es previsible que el gasto crezca de nuevo como consecuencia de la ineficiencia actual de las infraestructuras.

Sin embargo, el desarrollo industrial y el crecimiento de la renta per cápita generan problemas, tales como la congestión. Los inconvenientes del proceso de urbanización exigen nuevas inversiones públicas. De igual manera sucede con las exigencias tecnológicas que demandan inversiones públicas en capital humano. Por tanto, es de esperar que de nuevo vuelva a aumentar la participación pública en la actividad económica.

Respecto al gasto público en los bienes de consumo, la relación entre estos bienes y la renta va a depender de los valores de la elasticidad-renta de la demanda²⁰.

Atendiendo a la Ley de Engel, el incremento en la renta de un país lleva consigo un incremento menor de la demanda de los bienes de consumo privados considerados como básicos. Mientras que la proporción de bienes suministrados a través del sector público tenderá a aumentar, siendo este el motivo que explica

²⁰ Mide la variación del consumo de un determinado bien a medida que aumenta la renta.

el incremento del gasto público en las primeras fases del desarrollo. En las fases posteriores, el crecimiento del gasto continúa aumentando paulatinamente debido principalmente a la estructura del consumo privado que se va a generar para los niveles de renta medios-altos de un país donde cada vez en mayor medida será necesario disponer de servicios públicos complementarios.²¹

En relación con la función redistributiva, si entendemos que su objetivo consiste en garantizar un determinado nivel de renta que permita satisfacer a todos sus ciudadanos unas necesidades básicas, cabe suponer que a medida que se produzca un incremento de la renta del país llevara consigo una disminución de los gastos destinados a transferencias.

Como se mencionó previamente, la particularidad de la teoría propuesta por Musgrave radica en la consideración de la relevancia de factores condicionantes y de factores sociales, además de los económicos, para explicar la evolución del gasto.

Dentro de los factores condicionantes el autor establece una división entre los cambios tecnológicos y los cambios demográficos.

Los cambios tecnológicos suponen la introducción de nuevos bienes en el mercado, con la particularidad de que, dependiendo de la naturaleza de dichos bienes, estos cambios provocarán un incremento o una disminución en el gasto público en función de la necesidad o no de prestaciones públicas.

Los cambios demográficos con mayor incidencia en la evolución del gasto son los incrementos en la población y los cambios en la estructura de la población. A pesar de que a priori podría parecer que ambos llevan consigo un incremento del gasto público, debido a la posibilidad de existencia de economías y deseconomías de escala, resulta impredecible determinar la evolución del gasto.

Los factores sociales, culturales y políticos considerados por Musgrave junto con los económicos y los demográficos repercuten en la evolución del gasto público. El siglo XX, principalmente a partir de la Segunda Guerra Mundial, se caracterizó por una importante evolución de la conciencia social de los ciudadanos, que se materializó en un aumento de su preocupación por el

²¹ García Villarejo, A. y Salinas Sánchez, F.J. (1998), Op. cit.

bienestar social y la aceptación del papel del sector público en la economía, provocando un fuerte incremento del gasto público.

Todos los autores coinciden en afirmar que los conflictos sociales y las guerras provocan un notable incremento en el gasto público. Sin embargo, durante la fase de postguerra aumenta la disparidad de opiniones entre los autores.

Algunos sostienen que al finalizar el conflicto, el gasto vuelve inmediatamente a la tendencia anterior, para otros se vuelve a la tendencia anterior al conflicto bélico pero de forma progresiva²² y, por último, un tercer grupo de autores, entre ellos Musgrave, explican el incremento del gasto público, partiendo de la obra “El crecimiento del Gasto Público” de Peacock y Wiseman, donde sostienen que el nivel de gasto público alcanzado durante el conflicto bélico se mantiene. Esta tendencia se explica mediante un cambio de mentalidad de los ciudadanos que pasan a tolerar una mayor carga fiscal y a focalizar sus preferencias y valores tras una situación de crisis.

Son por tanto, según este autor, las crisis sociales uno de los factores determinantes para analizar la tendencia alcista del gasto.

D. TEORÍA DE LA DEMOCRACIA

Anthony Downs, en su obra “An Economic Theory of Democracy”²³ publicada en 1957, señala la extensión del voto a todos los ciudadanos como elemento motivador de la tendencia alcista del gasto.

A partir de la II Guerra Mundial se amplió el sufragio a sectores de renta baja, provocando una disminución en la renta del votante mediano en comparación con el votante medio.

Los votantes con menos renta optarán por programas redistributivos, y los políticos a su vez competirán por el voto acercándose a los votantes medios incrementando el gasto en tareas redistributivas.

²² Gamazo Chillón, J.C. y Vega Mocoora, I. (2020), *Notas para el Estudio de Hacienda Pública*. Universidad de Valladolid, Valladolid.

²³ Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, Journal of Political Economy, University of Chicago Press.

E. TEORIA DE LOS GRUPOS DE INTERES

James Buchanan y Gordon Tullock destacan la incidencia de los grupos de interés en la evolución del gasto público. Se trata de grupos de distinta naturaleza e intereses comunes que pretenden que sus miembros se vean favorecidos mediante la actuación pública.

La importancia del análisis de estos grupos radica en la gran influencia que tienen en la actuación del gobierno, provocando un aumento de la demanda de los gastos públicos acorde a sus intereses particulares por vías indirectas ajenas al proceso electoral.²⁴

F. TEORIA DE LA ILUSION FISCAL

Esta última teoría, que busca explicar el gasto público desde la vertiente de la demanda, explica la tendencia alcista del gasto público en la medida en que los electores no valoran correctamente el verdadero coste del gasto público, bien porque no consideran que les repercuta directamente, o bien porque es financiado con impuestos poco visibles o sobrevaloran los beneficios que les reportarán esos costes.

2.3.2. Teorías de la oferta

Entre las principales teorías que tratan de explicar el crecimiento del sector público a través de la oferta cabe citar las siguientes:

A. TEORÍA DE LA PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PÚBLICO

En 1967 William Baumol con la publicación de su artículo, *Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis*,²⁵ ofreció una vía de análisis de la eficiencia del sector público a través de la denominada “enfermedad de Baumol”.

²⁴ Bustos Gisbert, A. (2017), *Curso básico de hacienda pública*, Civitas, Madrid.

²⁵ Baumol, W.J. (1967), *Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis*, American Economic Review. Vol. 57, N° 3, pags. 415-426.

La explicación se centra en un análisis de crecimiento desequilibrado de dos sectores. Baumol afirma que el sector público, más intensivo en trabajo, tiene una productividad menor que el sector privado, ya que las actividades privadas pueden sustituir fácilmente el trabajo por capital, aumentando así su productividad. Pese a esto, los salarios de ambos sectores crecen a un ritmo semejante conforme lo hace la productividad del sector privado. Por ello Baumol afirma que los avances tecnológicos que experimenta el sector privado conllevan un incremento de los costes del sector público²⁶.

El autor complementa su análisis con una observación de la inelasticidad de la demanda de los bienes públicos. Esta inelasticidad implica que, ante cambios en el precio de los bienes, la cantidad demandada de los mismos no disminuye, justificando así, un incremento del gasto público cuando los costes aumentan²⁷. Baumol de su análisis extrae como factores determinantes del aumento de gasto la inelasticidad de las demandas que poseen los bienes públicos unido a la baja productividad del sector²⁸.

B. TEORIA DEL CICLO POLÍTICO ECONÓMICO ELECTORAL

El denominado ciclo político-económico-electoral constituye otro de los elementos de la oferta con incidencia en el gasto público. Se trata de una teoría desarrollada por Bruno Frey y Friedrich Schneider en 1971, que sostiene que, ante la proximidad de consultas electorales, los gobiernos incrementan sus programas de gasto, realizando políticas económicas que les permitan conseguir el mayor número de votos posible y siendo frecuente en los periodos postelectorales la necesidad de realizar políticas restrictivas para corregir los desequilibrios generados previamente, produciéndose de esta manera una evolución cíclica de la economía en función de la fase electoral en el que el país se encuentre.

²⁶ Larkey, P.D. et al. (1986), ¿Por qué crece el sector público?, *Papeles de economía*, N° 27, pág. 183.

²⁷ Obsérvese que la teoría incluye un enfoque basado en la interacción oferta-demanda.

²⁸ Albi Ibáñez, E. et al. (2017), Op.Cit.

C. TEORÍA DE LA BUROCRACIA

El comportamiento de los empleados públicos, también denominados burócratas, es otro de los factores que puede explicar el crecimiento de los gastos públicos.

La publicación por William Niskanen de su obra “Bureaucracy and Representative Government”²⁹ supuso una herramienta fundamental para analizar la Administración Pública, manteniéndose hoy en día como el eje central de la teoría de la burocracia. Una de las ideas centrales de la obra es la del “burócrata maximizador del presupuesto”. Niskanen argumentaba que los objetivos que motivan a los funcionarios para desarrollar su trabajo no tienen carácter pecuniario, sino que se centran en objetivos como la consecución de poder, de influencia o prestigio. Se trata de objetivos directamente relacionados con el tamaño del presupuesto, motivo por el que el autor sostiene que el objetivo de los funcionarios es maximizar el tamaño del presupuesto.³⁰

D. TEORÍA DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER

El teorema de la descentralización de Wallace Oates (1971) vincula la estructura del Estado con la evolución del gasto. La descentralización puede provocar disminuciones de gasto gracias a un control más próximo de los ciudadanos tanto de los ingresos como de los gastos o, por el contrario, provocar un aumento del mismo incentivado por la duplicidad de funciones mediante la cesión de fondos del gobierno central a los niveles inferiores de gobierno, pudiendo estos eludir responsabilidades e incrementar sus partidas de gasto con mayor facilidad.

Existen numerosas teorías que tratan de explicar el comportamiento del gasto público, cada una trata de justificar la tendencia creciente que se está experimentando, enfatizando en un solo factor. No obstante, es presumible que el crecimiento dependa de múltiples factores y que estos varíen dependiendo del país y del transcurso del tiempo, así pues, resultaría de gran utilidad un análisis

²⁹ Niskanen, W.A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, Chicago.

³⁰ Albi Ibáñez, E. et al. (2017), Op. Cit.

conjunto, considerando globalmente los factores destacados por cada teoría para poder establecer las causas que provocan el incremento del gasto en el sector público.

2.4. EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO

2.4.1. Concepto

La eficiencia es uno de los principios que aparece recogido en el segundo inciso del artículo 31 CE “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”. Los principios de economía y eficiencia configuran la racionalidad del gasto público y deben regir tanto en la ejecución como en la toma de decisiones relacionadas con el mismo.

En la actualidad, la mejora de la eficiencia en las políticas de gasto está cobrando mayor importancia, debido a que la gran mayoría de países se encuentran en una situación caracterizada por elevados niveles de gasto público, junto con altos niveles de impuestos y endeudamiento.

La eficiencia resulta esencial para conseguir el desarrollo económico y social de los países y formular políticas acordes a las necesidades de la población. Siendo imprescindible una política de gasto público eficiente para alcanzar una mejora de la competitividad y el afianzamiento del crecimiento del país.

Es posible analizar la eficiencia en el gasto a través de distintos niveles. El análisis de la eficiencia económica analiza cuales son los bienes y servicios que el Sector Público puede prestar, para ello, compara los costes y los beneficios de las distintas actividades públicas. Por el contrario, el análisis de la eficiencia productiva toma como dadas las actividades del sector público y se centra en examinar si el desarrollo de esas actividades es posible a un coste menor y si la combinación de factores productivos es la más adecuada.³¹

³¹ Albi Ibáñez, E. et al. (2017), Op. Cit.

La técnica del análisis coste-beneficio (ACB), con fundamento teórico en la Economía del Bienestar, resulta la más apropiada para evaluar la eficiencia del gasto público, permitiendo a quienes adoptan las decisiones valorar tanto los costes como los beneficios que se derivan de la posible inversión y adoptar, de esta manera, decisiones racionales.

Por tanto, este análisis tiene como objetivo conseguir la racionalidad económica del gasto. Para ello, tras analizar diferentes alternativas se debe escoger aquella en la que se maximice el beneficio social neto, entendiendo por tal aquella en la que diferencia entre beneficios y costes sea mayor, consiguiendo con la utilización de este instrumento una asignación eficiente de los recursos. La técnica escogida deberá llevarse a cabo únicamente hasta el punto donde los ingresos marginales sean iguales a los costes marginales, nivel para el cual se maximiza el beneficio social neto.³²

Para ello, en primer lugar, se debe evaluar en términos monetarios la corriente de beneficios que se espera con cada una de las alternativas estudiadas. De igual manera, se debe examinar, en términos monetarios los costes asociados y reducir ambas corrientes a una tasa de “valor actual” a través de una tasa de descuento, para en un segundo lugar, después de haber establecido unos criterios de decisión, escoger la actividad que reporte una mayor eficiencia.³³

Las ventajas que proporciona este análisis son evidentes. En primer lugar, especifica todos los elementos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de evaluar un proyecto de inversión y, por otro lado, incide en la necesidad de atender tanto los objetivos como las valoraciones sociales de los proyectos a realizar. No obstante, no se debe considerar esta técnica como una respuesta decisiva a todas las cuestiones, ya que, como se especificará a continuación, presenta dificultades tanto a nivel teórico como en su aplicabilidad.³⁴

³² Gamazo Chillón, J.C. y Vega Mococho, I. (2020), Op.Cit.

³³ Albi Ibáñez, E. (1976), *Introducción a la economía del coste-beneficio*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

³⁴ Albi Ibáñez, E y Rodríguez Ondarza, J.M. (1998), Análisis coste-beneficio: notas sobre su situación actual, *Papeles de Economía Española*, Nº 37, pag. 482.

2.4.2. Problemática del análisis coste-beneficio

Entre los problemas que plantea este análisis destacan los siguientes:

A. IDENTIFICACIÓN DE LOS BENEFICIOS Y DE LOS COSTES

Para realizar correctamente este análisis, el primer paso debe centrarse en enumerar todos los costes y beneficios relacionados con el proyecto a examinar.

Es imprescindible tener en cuenta la gran variedad existente tanto de ingresos como de costes, donde cabe diferenciar distintas categorías:

- Costes e ingresos directos e indirectos, dependiendo de la relación que mantengan con la actividad a la que se va a destinar el gasto público.
- Costes e ingresos tangibles e intangibles, dependiendo de la facilidad para valorarlos.
- Costes e ingresos y costes en función de su accesibilidad al tráfico mercantil.
- Costes e ingresos no pecuniarios y pecuniarios, excluyendo del análisis a estos últimos.

B. VALORACIÓN DE LOS BENEFICIOS Y COSTES

Una vez enumerados todos los ingresos y costes del proyecto, es necesaria su cuantificación monetaria, siendo la valoración a precios de mercado la más sencilla.

La valoración a precios de mercado constituye la forma más sencilla, sin embargo, son frecuentes las discrepancias entre los precios de mercado y la valoración social de los bienes. Esta divergencia es propiciada en múltiples ocasiones por los efectos externos. Es habitual que los precios de mercado no consideren los costes y beneficios marginales privados ni los costes y beneficios de carácter externo que afectan al bienestar de los individuos. Otro de los

motivos de la citada discrepancia viene dada por la existencia de imperfecciones en el mercado.³⁵

A pesar de los inconvenientes mencionados, siempre que sea posible, se aceptará la valoración a precios de mercado bajo la hipótesis de que las posibles infravaloraciones de los bienes serán compensadas con las sobrevaloraciones que se produzcan.

Son frecuentes los casos en los que esta valoración no resulta aplicable debido a los bienes en los que el gasto se materializa. Es habitual que estos bienes presenten economías externas que no pueden ser valoradas a precios de mercado. En estos supuestos se recurre a la utilización de “precios sombra” que van a permitir cuantificar monetariamente el valor de los beneficios y costes correspondientes. La técnica más utilizada consiste en valorar los beneficios que se producen con el valor más alto que los beneficiarios estarían dispuestos a pagar para que se realice el proyecto y los costes con el valor mínimo de compensación que los perjudicados estarían dispuestos a exigir por la realización del proyecto.

No obstante, este sistema presenta dificultades para su aplicación, ya que es habitual que los individuos se muestren reacios a revelar sus preferencias en relación con los costes e ingresos involucrados en la realización del proyecto. Como resultado, la técnica del análisis coste-beneficio ha sido utilizada principalmente en la valoración de proyectos de inversión, donde la identificación y valoración de los costes y beneficios relacionados con el proyecto resulta más sencilla.³⁶

C. COMPARACIÓN DE BENEFICIOS Y COSTES

Una vez que los ingresos y los gastos de los proyectos se han identificado y cuantificado es necesario proceder a su comparación para determinar si es

³⁵ Albi Ibáñez, E. (1976), Op. Cit.

³⁶ García Villarejo, A. y Salinas Sánchez, F.J. (1998), Op.cit.

conveniente su realización. Cabe distinguir dos maneras de llevar a cabo la comparación.

i. Comparación en un marco atemporal

Se trata de la hipótesis más sencilla, pues supone idéntica evolución en el tiempo tanto para los costes como para los beneficios que conlleva la realización del proyecto.

Bajo este supuesto todas las propuestas en las que la ratio que relaciona beneficio social y coste social sea mayor que la unidad, serían aceptadas. Mientras que en los supuestos en los que la relación entre ambos sea mayor que cero, pero menor que la unidad, estaríamos ante un proyecto ineficiente y, como consecuencia, se rechazaría.

No obstante, esto no es suficiente, ya que de acuerdo con el objetivo que sostiene el análisis coste-beneficio se debe encontrar la alternativa más eficiente, lo que lleva a elegir la opción que maximice el beneficio social, es decir, donde la diferencia entre costes y beneficios es la más amplia.

ii. Comparación en un marco temporal

Proporciona una visión más realista, al considerar que los ingresos y los costes que lleva aparejado un proyecto no evolucionan de la misma forma. Es habitual que los costes se concentren en los primeros años y que en los años posteriores se reduzcan, mientras que los beneficios por su parte no se comienzan a apreciar hasta pasado un tiempo desde la puesta en marcha del proyecto.

Para poder establecer una comparación entre ambos flujos va a resultar imprescindible la realización de operaciones de descuento, con ellas se procede a actualizar los valores al momento actual y poder así proceder a su comprobación. A la hora de realizar estas operaciones de descuento se introduce un nuevo problema al análisis que consiste en determinar qué tasa de descuento debe ser la utilizada. No existe un criterio de aplicación general para determinar

la tasa de descuento, sin embargo, la alternativa más utilizada es la “tasa de preferencia temporal”³⁷.

2.4.3. Aspectos distributivos del análisis coste-beneficio

Las personas beneficiadas por los proyectos llevados a cabo mediante partidas de gasto público, en relación con las personas que lo soportan, no suelen coincidir, es habitual que el número de beneficiados sea menor.

La falta de consideración de los aspectos distributivos constituye una limitación al análisis ACB que se ha tratado de solventar por medio de un sistema de ponderaciones que busca valorar de forma diferente los beneficios y costes inherentes al proyecto en función del nivel de renta de las personas que resulten afectadas por el gasto. No obstante, la incorporación de aspectos distributivos al ACB presenta una gran problemática. En primer lugar, en relación a la cuantificación de las ponderaciones debido a la inexistencia de criterios objetivos y, en segundo lugar, es posible que la aplicación de criterios distributivos sea contraria a los criterios de eficiencia.

La forma más sencilla de solventar esta cuestión es limitar el ACB a la eficiente asignación de los recursos, dejando las cuestiones distributivas a los órganos políticos para que sean consideradas a la hora de tomar decisiones.

No obstante, a pesar de la falta de consideración de determinados aspectos del gasto, así como sus dificultades de aplicación, este análisis coste-beneficio continúa teniendo validez y gran utilidad respecto a la eficiente asignación de los recursos.

³⁷ Se define como la tasa a la que la comunidad está dispuesta a ceder consumo presente por consumo futuro. Refleja la preferencia de la sociedad por los beneficios presentes sobre los futuros. Ver Albi Ibáñez, E. (1976), Op. cit.

3. COMPORTAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

En este segundo capítulo se examina la tendencia del gasto público en España realizando una comparativa con la de la Unión Europea. El periodo analizado comprende el siglo XXI, desde el año 2000 hasta el 2021, último año con datos disponibles en Eurostat. La finalidad de este capítulo es detallar las principales partidas de gasto, analizar su composición y la evolución presentada durante este periodo tanto en España como en los países europeos, realizando un análisis comparativo entre ambos.

3.1. DINÁMICA DEL GASTO PÚBLICO

El Gasto Público en términos relativos en España es, durante todo el periodo analizado, inferior al que presenta la UE-27, sin embargo, esta diferencia se ha ido reduciendo paulatinamente. En el año 2000, el Gasto Público en España fue de un 39,1% del PIB frente al 47,1% en el caso de la UE-27, esto es, una diferencia de ocho puntos, mientras que en el año 2021 la diferencia es inferior a un punto (50,6% del PIB en España frente al 51,4% de la UE-27).

En lo que respecta a la evolución del PIB durante este siglo, la economía española ha experimentado cuatro periodos diferenciados, dos donde la tendencia del gasto ha sido alcista y dos periodos en los que la disminución del gasto ha sido notable.

Durante el periodo 2000-2008, el PIB Español creció a un ritmo superior al de la media presentada por la UE. En el año 2008, motivado por la crisis económica, se produjo una reducción del PIB; a pesar de que esta crisis afectó a todos los países de la Unión Europea, España junto con otros territorios del sur de Europa como Italia o Grecia, fueron los Estados más perjudicados, prolongándose este periodo de recesión hasta el año 2014.

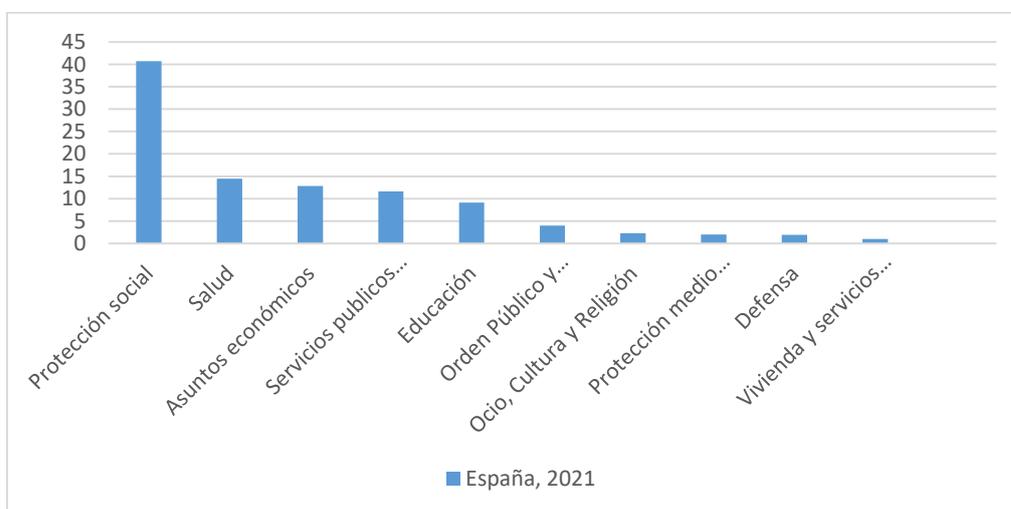
A partir de ese ejercicio, la economía española, al igual que la europea continúan su crecimiento hasta el primer trimestre del año 2020, donde como consecuencia de la pandemia del Covid-19 y las restricciones de libertad de circulación y apertura de los comercios que se llevaron a cabo para tratar de combatirla, las economías experimentaron un nuevo periodo de recesión.

Asimismo, dichas fases económicas han incidido en la forma en la que el gasto público ha evolucionado. Los principales incrementos han tenido lugar durante los periodos de recesión económica, tanto con la crisis económica de 2008 como por la Covid-19. En ambos casos, el deber de satisfacer las nuevas necesidades originadas en la población durante dichos periodos es la principal justificación para el incremento del gasto; Por el contrario, en los periodos de bonanza económica el gasto ha mantenido una tendencia lineal.

Como se mencionó en el Capítulo I de este trabajo, la distribución del gasto público se puede analizar a través de la clasificación funcional, en la que el gasto se divide en diez grupos en función de la finalidad que persiguen.

Atendiendo al volumen de gasto para el año 2021 en España, las distintas partidas pueden ordenarse: (1) protección social, (2) salud, (3) asuntos económicos, (4) servicios públicos, (5) educación, (6) orden público y seguridad, (7) ocio, cultura y religión, (8) protección del medio ambiente, (9) defensa y, por último, (10) vivienda y servicios comunitarios.

Figura 1. Volumen total de gasto público por funciones



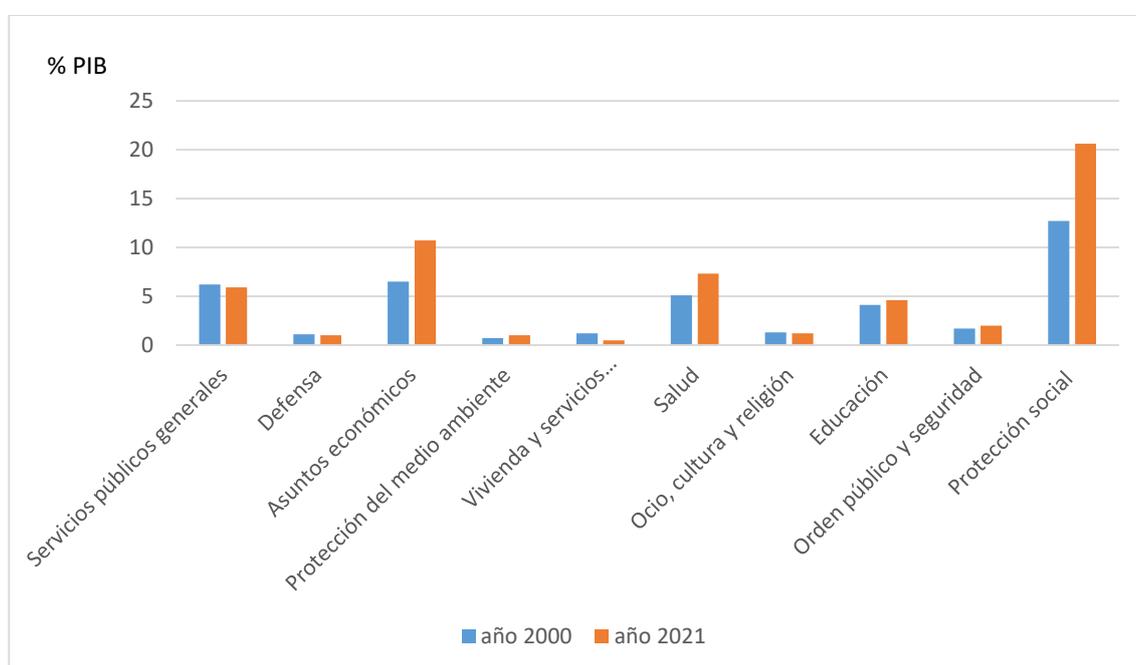
Fuente: Elaboración propia a partir de datos ofrecidos por Eurostat³⁸.

³⁸ Ver Eurostat (2023a), General government expenditure by function (COFOG). Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10A_EXP__custom_6845894/default/table?lang=en.

El volumen de gasto varía de forma muy significativa en función de las partidas, mientras que el gasto en protección social representa un 40,7%, el gasto destinado a la vivienda y servicios comunitarios supone únicamente un 1% sobre el total.

Para comenzar con el análisis de la evolución de las partidas de gasto público atendiendo a la clasificación funcional cabe realizar un análisis comparativo entre el porcentaje de PIB destinado a principios de siglo y en el año 2021 en España en cada una de las diez partidas.

Figura 2. Evolución gasto por funciones 2000-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ofrecidos por Eurostat.³⁹

Esta primera aproximación al análisis permite extraer algunas conclusiones. En primer lugar, destacar el incremento que han tenido los gastos sociales, tanto los sanitarios como los destinados a la protección social. Similar evolución presenta la partida relativa a los gastos necesarios para hacer frente a los asuntos económicos. Asimismo, se observa en la gráfica como los gastos destinados al orden público y seguridad, así como los relativos a la educación

³⁹ Eurostat (2023a), Op. Cit.

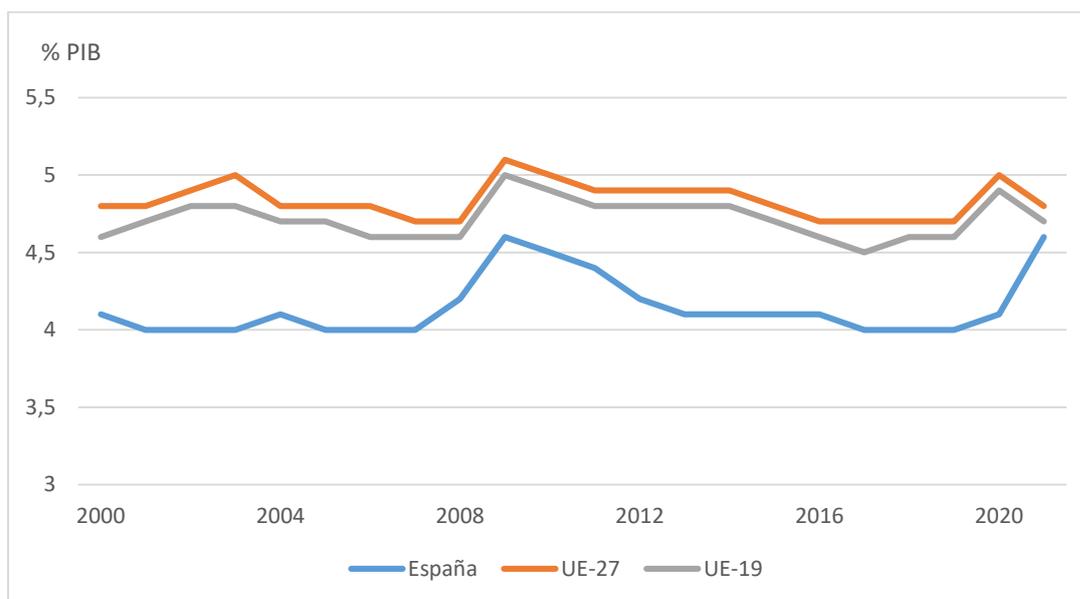
presentan ligeros incrementos, 0,3 pp del PIB en el primer caso y 0,5 pp en los gastos de educación.

El resto de partidas presentan niveles de gasto similares, con ligeras disminuciones, siendo la más acusada, con una diferencia de 0,7 pp, la relativa a los gastos de vivienda y servicios comunitarios.

3.1.1. El gasto público en educación

España a principios de siglo era uno de los países que menos presupuesto destinaban a la educación, solo por delante de Eslovaquia, Rumania, Grecia e Irlanda, y con una diferencia, en términos relativos, de 0,7 pp con respecto de la media europea.

Figura 3. Gasto público en educación 2000-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ofrecidos por Eurostat⁴⁰.

El gasto en esta materia, analizado a través del PIB, se incrementó en el año 2009, motivado principalmente por la reducción del mismo que tuvo lugar durante la crisis financiera; no obstante, en España se produjo un incremento del gasto en términos reales superior a la media europea.

⁴⁰ Ver Eurostat (2023a), Op. Cit.

De forma generalizada, los años posteriores a la crisis tuvo lugar en Europa una reducción del gasto en educación, siendo España uno de los países que mayores recortes realizó en esta materia.

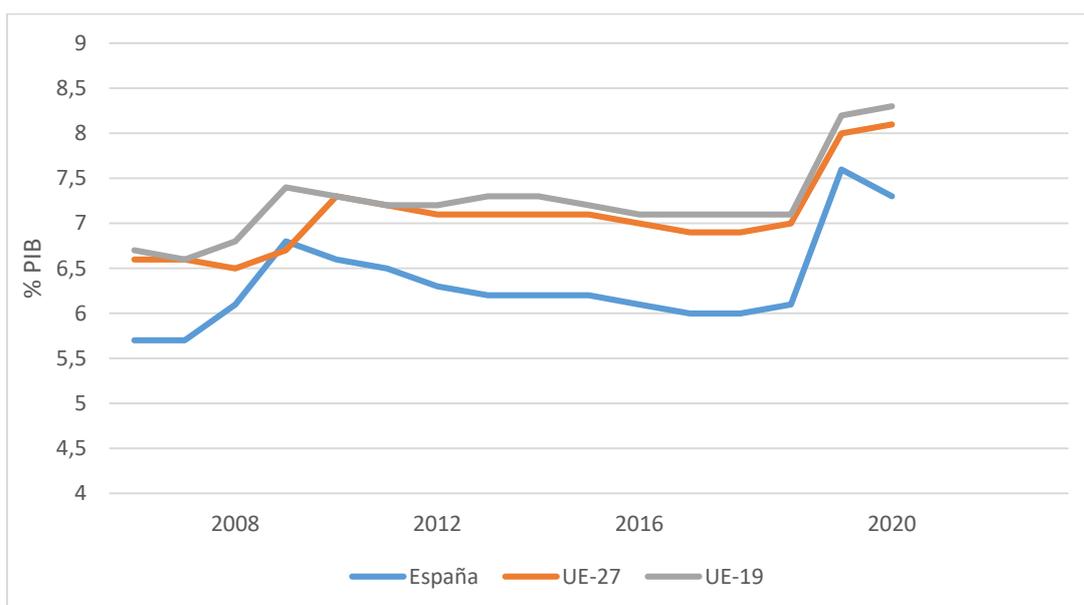
En el periodo comprendido entre el año 2016 y el 2021 el gasto en términos relativos mantuvo una tendencia constante, en torno a un 4,1% de PIB para el caso español y un 4,8% de PIB en la media de los países de la UE.

No obstante, como se puede apreciar en el gráfico, a partir del año 2019 la evolución del gasto difiere en España con respecto de la UE. En España se produjo un incremento del gasto destinado a la educación, alcanzando en el año 2021 un 4,6% del PIB, mientras que la media europea mantuvo constantes los niveles de gasto durante este periodo en torno al 4,7% del PIB. Como consecuencia de ello, el gasto español actualmente presenta valores muy cercanos a la media europea, con tan solo una diferencia de 0,2 pp.

3.1.2. El gasto público en sanidad

Los gastos sanitarios concentran una parte considerable del gasto total tanto para la media de la UE-27 que supone un 15,8% del total del gasto, como para España con 14,5% sobre el total de gasto. No obstante, al realizar comparativas de los gastos sanitarios en los distintos países, es necesario tomar en consideración las diferencias que pueden existir en la forma en que se prestan los servicios en dichos territorios ya que existen países donde la totalidad de los servicios son públicos como es el caso de Dinamarca, mientras que países como Alemania combinan elementos públicos y privados.

Figura 4. Gasto público en sanidad 2000-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ofrecidos por Eurostat⁴¹.

España desde principios de siglo ha destinado un porcentaje menor al gasto sanitario que la media de países de la UE y, como se observa en la gráfica, esta tendencia se ha mantenido durante estos 20 años. A principios de siglo, destinaba un 5,1% del PIB frente al 6,1% del PIB de media de la UE-27. Entre los países con mayor nivel de gasto sanitario en el año 2000 se encontraban Islandia, Austria, Croacia, Francia y Noruega, mientras que los países que destinaban un menor porcentaje de gasto con respecto a su PIB son Letonia, Rumania, Lituania y Polonia.

A través de la figura 3 se pueden diferenciar distintas tendencias en el periodo analizado.

Una primera etapa entre los años 2000-2008 donde se experimenta un incremento notable del gasto en salud, tanto para la media europea como para España, donde el gasto en esos años aumentó un 1% en relación con el PIB.

Durante los años posteriores a la crisis, en líneas generales, el gasto mantuvo una tendencia ligeramente decreciente, que en el caso de España se acentuó entre los años 2012 y 2020.

⁴¹ Eurostat (2023a), Op. Cit.

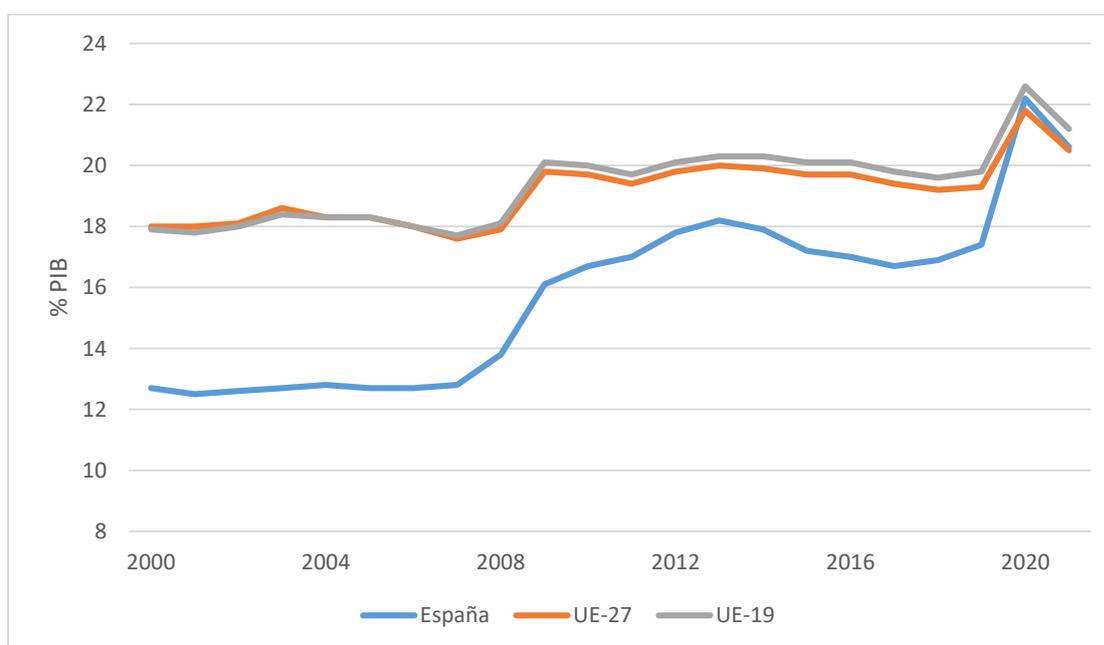
Con la llegada de la pandemia por Covid-19, las partidas de gasto sanitario se incrementaron en todos los países, pasando en España de 6,1% del PIB en 2019 a un gasto de 7,6% PIB en 2020, mientras que la media europea aumentó un punto de PIB.

3.1.3. Gasto público en protección social

Como se ha mencionado previamente, el gasto en protección social es el gasto que representa el mayor volumen. En el año 2021 suponía un 20,6% del PIB español, mientras que en la media europea se situaba en un 20,5 % del PIB.

En el año 2000 el gasto de España era 5,3 pp inferior a la media europea y, sin embargo, en la actualidad es ligeramente superior a la media en términos relativos, situándose como el octavo país con mayor gasto. Entre los países europeos que menor gasto presentaban al comienzo del periodo analizado son Irlanda, Rumanía, Chequia y Portugal mientras que los que mayor volumen de gasto destinaban eran Dinamarca, Austria, Francia y Alemania.

Figura 5. Gasto en protección social 2000-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ofrecidos por Eurostat.⁴².

⁴² Eurostat (2023a), Op. Cit.

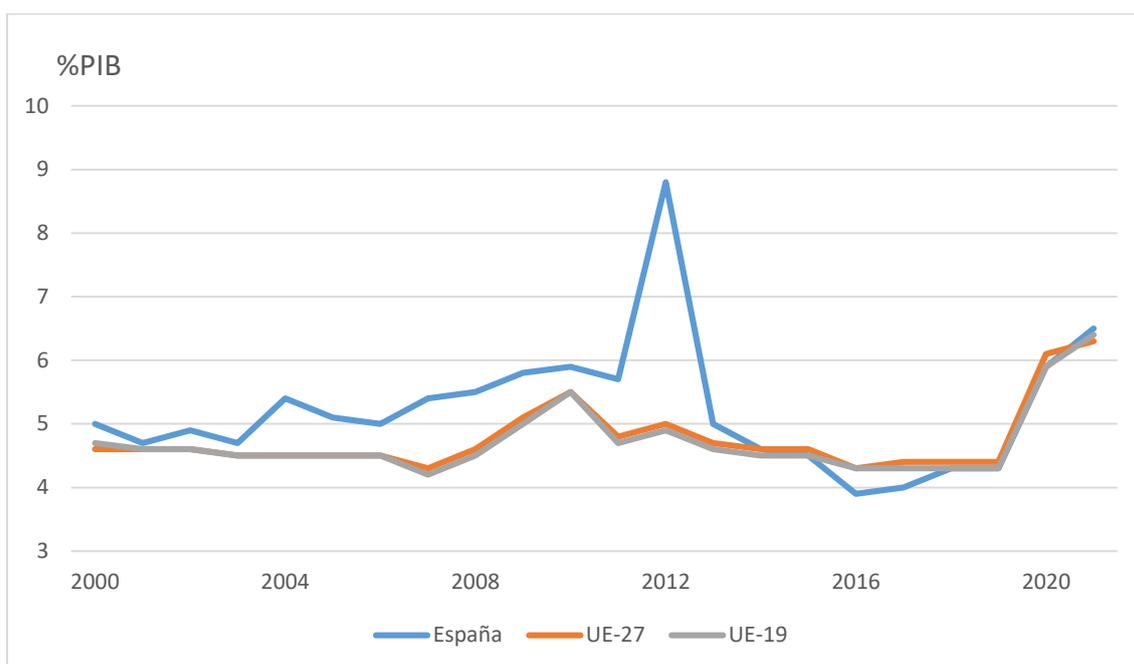
En cuanto a la evolución de los gastos en protección social, en el periodo comprendido desde el comienzo de siglo hasta el año 2008 el volumen de gasto fue estable. Sin embargo, como se aprecia en el gráfico, con motivo de la crisis del 2008 se produjo un incremento sustancial del mismo para hacer frente a las necesidades que presentaba la población en esos momentos, en el caso español se registró un aumento de 3,3 pp entre el año 2007 y el 2009. Esta tendencia alcista del gasto se mantuvo hasta el año 2012 en la mayor parte de los Estados miembros de la UE.

A partir de ese momento, el incremento en el gasto público fue mucho más moderado hasta el año 2020, que, con motivo de la pandemia, los estados nuevamente tuvieron que incrementar notablemente el gasto en protección social, 4,8 pp el estado español frente a un 2,5 pp de media en la UE. Estos mayores incrementos registrados por España a lo largo de este periodo son los que han propiciado la reducción de la brecha de gasto existente a principios de siglo entre nuestro país y la media de los países europeos.

3.1.4. Gasto en asuntos económicos

Los componentes del gasto en asuntos económicos que mayor importancia tienen en función del volumen de gasto son la inversión pública, las transferencias de capital, las subvenciones, las remuneraciones y los gastos en consumo final.

Figura 6. Gasto público en asuntos económicos 2000-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ofrecidos por Eurostat⁴³.

A diferencia de la tendencia que presentaban tanto los gastos en sanidad como en prestaciones sociales, el gasto en asuntos económicos se caracteriza por presentar una tendencia variable a lo largo del periodo analizado.

A principios de siglo España registraba un volumen de gasto similar a los agregados europeos UE-27 (0,4 pp superior), sin embargo, esta diferencia se fue ampliando paulatinamente, mientras que los volúmenes de gasto para Europa presentaban pequeñas oscilaciones, España ha incrementado de forma notable el gasto, presentando en el año 2012 su máximo 8,8% del PIB frente al 5% del PIB de la UE-27, siendo el país con mayor volumen de gasto en términos relativos.

A partir de ese momento, el gasto español en asuntos económicos comenzó a reducirse, alcanzando su mínimo (3,9% del PIB) en 2016. Estas oscilaciones son debidas principalmente a las variaciones experimentadas por sus componentes principales, los gastos de inversión y las subvenciones.

⁴³ Ver Eurostat (2023a), Op. Cit.

Al limitar el análisis a la comparación de los valores inicial y final de este periodo, 5% del PIB en el año 2000 frente a 6,5% del PIB en el 2021 cabría concluir un incremento notable del gasto, sin embargo, atendiendo a la gráfica y al análisis realizado previamente se pone de manifiesto la tendencia descendente que ha experimentado esta partida de gasto a partir del año 2013. A pesar de que la tendencia decreciente ha sido generalizada, en nuestro país ese descenso ha sido más acentuado.

3.2. SITUACIÓN ACTUAL DEL GASTO PÚBLICO

Con el objetivo de conocer la situación actual en España del gasto público relacionado con el Estado de Bienestar, se procede a analizar algunas de las principales partidas, tanto su composición como las distintas funciones entre las que se distribuye dicho gasto.

3.2.1. Gasto en educación

La descentralización del estado español se refleja en la división de competencias educativas entre las Comunidades Autónomas (conserjerías o departamentos de educación) y la Administración General del Estado (Ministerio de Educación y Formación Profesional).

Con respecto a los niveles de gasto actuales, en el año 2021 el gasto medio europeo fue un 4,8% del PIB mientras que España gastó un 4,6% del PIB. Este gasto representa un 9,1% sobre el total en el caso español frente a un 9,4% para la media de los países de la UE. En los dos últimos años se ha producido un incremento en términos relativos con respecto al gasto educativo, alcanzando en el año 2020 la cifra máxima del periodo analizado, alcanzando un 4,7% del PIB.

Este incremento, notablemente superior al de la media europea, es el que ha permitido reducir la brecha existente entre el gasto europeo y el español, presentando, en términos relativos, niveles de gasto muy similares en la actualidad.

Atendiendo a la naturaleza económica de los gastos, cabe diferenciar diferentes partidas.

En primer lugar, la remuneración del personal es el componente al que mayor volumen de gasto se destina, en torno a un 70% del gasto total en educación.

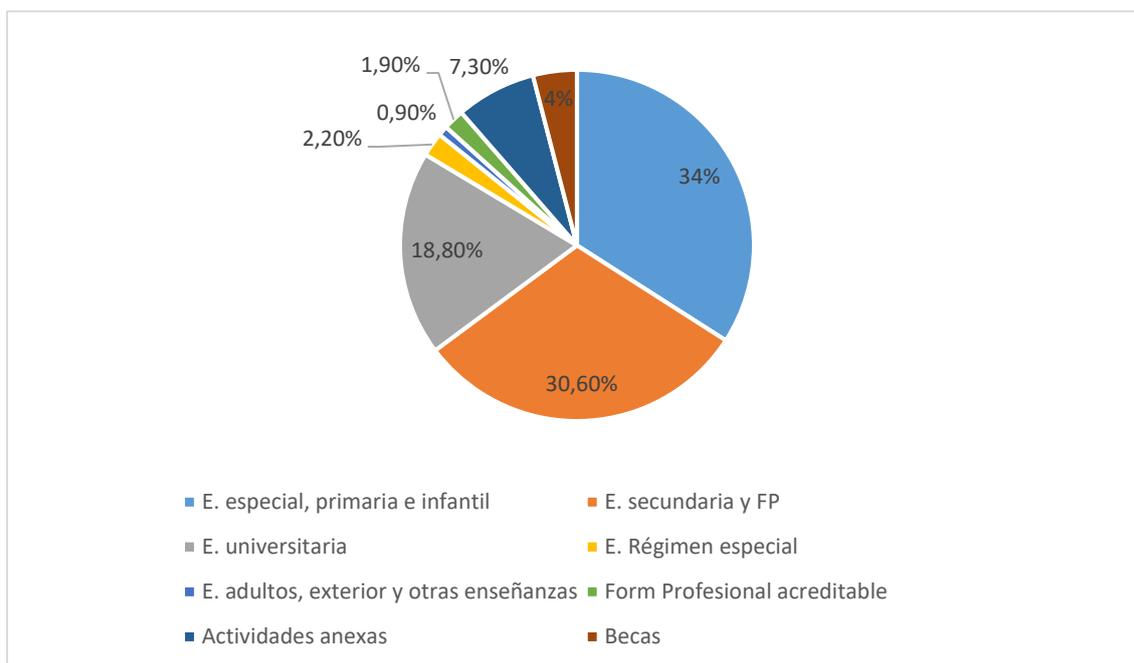
En segundo lugar, es necesario destacar la importancia de las transferencias sociales, principalmente relacionadas con los conciertos de educación (transferencias a centros privados), alcanzando, en España, valores superiores a la media europea.

En tercer lugar, otras transferencias sociales, donde se incluyen principalmente las becas, las cuales constituyen un elemento de gran importancia ya que tratan de garantizar la igualdad de acceso a los sistemas educativos a todos los ciudadanos, a pesar de esto, España destina un volumen de gasto ligeramente inferior a la media europea. No obstante, esta brecha se incrementa en atención a los gastos relativos a inversión y las transferencias de capital.

En relación con las funciones a las que se destina el gasto, la mayor parte se dirige a la educación infantil, primaria y secundaria, así como a la Formación Profesional, suponiendo estas actividades un gasto aproximado del 65% sobre el total. A continuación, se encuentra la enseñanza universitaria, con un volumen del gasto de 18,80% sobre el total y, posteriormente, otras actividades anexas y becas, con un 4% del volumen de gasto. Esta última es una de las partidas que más ha aumentado su peso durante los últimos años (un 45% desde el curso 2017-2018 hasta el 2022-2023 según datos ofrecidos por La Moncloa).⁴⁴

⁴⁴ Ver La Moncloa (2022), Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/educacion/Paginas/2022/230222-inversion-publica.aspx>.

Figura 7. Distribución en España del total de gasto en educación por funciones para el año 2021.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ofrecidos por el Ministerio de Educación y Formación Profesional⁴⁵.

3.2.2. Gasto en sanidad

El interés en el análisis del gasto sanitario se justifica por la importancia que tiene en el sistema de bienestar. Por ello, previamente se ha estudiado su evolución durante el siglo XXI y ahora se procede a realizar un estudio de las partidas que componen esta tipología de gasto público, así como de las principales funciones a las que se destina.

Como se ha mencionado anteriormente, la crisis sanitaria provocada por la Covid-19 que tuvo lugar en el año 2020, propició un incremento notable del gasto en este ámbito. A pesar de que este aumento fue generalizado, España fue uno

⁴⁵ Ver Ministerio de Educación y Formación Profesional. (2023), *Estadística del Gasto Público en Educación. Resultados provisionales año 2021*. Disponible en: <https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:4c65d7be-e965-401e-8996-ed5e2a25c299/notagastoprov21.pdf>.

de los países más perjudicados y, de ahí su incremento (1,5 pp) superior a la media de la UE.

Algunos de los países que más incrementaron este gasto entre el 2019 y el año 2020 fueron Chipre (2,4 pp), Hungría (1,9 pp) y República Checa (1,7 pp).

Estos incrementos superiores a la media europea han contribuido a reducir la brecha existente entre la UE y España, consiguiendo que para el año 2020 fuese tan solo de 0,4 puntos del PIB. La máxima disparidad tuvo lugar durante los años 2002 y 2003 con una diferencia de hasta 1,3 pp.

Al igual que sucedía con el gasto en educación, en el ámbito sanitario la mayor parte del presupuesto se destina a la remuneración de los asalariados, concretamente un 44,1%. En un segundo plano se encuentran los gastos relacionados con el consumo intermedio, que suponen un 27,5%, seguido de los gastos en transferencias corrientes, a los que se destina un 15,5%, y los gastos derivados de compras en el sector privado mediante conciertos que representan un 10,2% del total. Estos grupos suponen prácticamente la totalidad del gasto sanitario. No obstante, a pesar de su escasa importancia cabe mencionar las partidas relacionadas con los gastos de capital y el consumo de capital fijo que representan un 2,3% y un 0,3%, respectivamente, del total del gasto sanitario.⁴⁶

La clasificación sectorial de los gastos sanitarios evidencia la descentralización de nuestro sistema, en todos los periodos analizados en torno a un 90% del gasto se ejecuta regionalmente.

Otra de las notas que caracterizan la evolución de la distribución del gasto sanitario español es el incremento experimentado en los últimos años por parte de la Administración Central, motivado principalmente por la compra de materiales que se llevó a cabo a nivel estatal durante la pandemia de Covid-19 para hacer frente a las nuevas necesidades sanitarias, ejemplo de ello, la compra de mascarillas, vacunas, pruebas para detectar el Covid-19, etc.

⁴⁶ Rodríguez Blas, M^a. C. (2023), *Estadística de gasto sanitario público 2021*, Ministerio de Sanidad, Gobierno de España. Disponible en: <https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/docs/EGSP2008/egspPrincipalesResultados.pdf>.

Tabla 1. Distribución sectorial del gasto sanitario.

	2017	2018	2019	2020	2021
Administración Central	0,973%	0,88%	0,85%	1,89%	2,62%
Sistema de Seguridad Social	2,35%	2,36%	2,28%	1,95%	1,94%
Mutualidades de Funcionarios	3,06%	3,17%	2,97%	2,69%	2,61%
Comunidades Autónomas	92,63%	92,65%	92,97%	92,53%	92,06%
Corporaciones Locales	0,99%	0,94%	0,93%	0,94%	0,77%

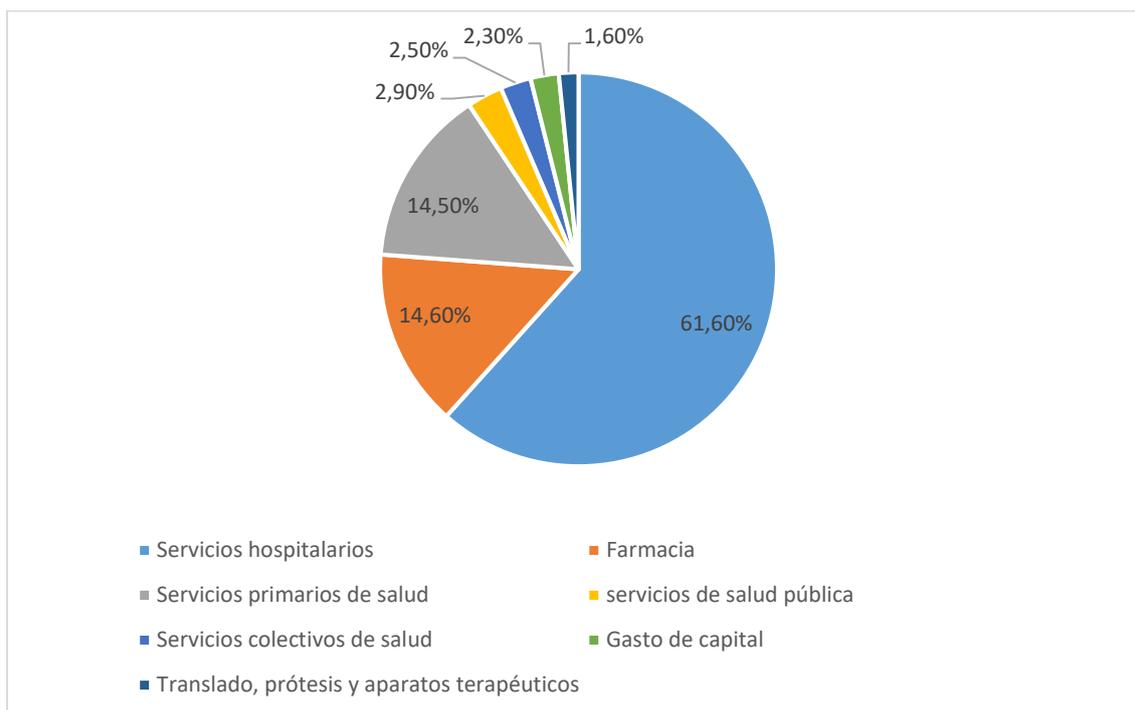
Fuente: Elaboración propia a partir de datos ofrecidos por el Ministerio de Sanidad⁴⁷.

Con respecto a la clasificación funcional del gasto sanitario, cabe diferenciar en primer lugar los servicios hospitalarios y especializados, le siguen en importancia el gasto en farmacia, así como los servicios primarios de salud con un volumen de gasto similar. Estos tres grupos constituyen el 90% del gasto total.

Entre las partidas a las que se destina un volumen de gasto menor, cabe mencionar los servicios de salud pública, el gasto en traslado de pacientes, prótesis y aparatos terapéuticos.

⁴⁷ Ver Rodríguez Blas, M^a. C. (2023), *Estadística de gasto sanitario público 2021*, Ministerio de Sanidad, Gobierno de España. Disponible en: <https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/docs/EGSP2008/egspPrincipalesResultados.pdf>.

Figura 8. Distribución total del gasto sanitario por funciones para el año 2021.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ofrecidos por el Ministerio de Sanidad⁴⁸.

Al hilo de lo mencionado previamente, una parte importante del gasto tanto de los servicios hospitalarios como de los servicios primarios, se debe a la remuneración del personal que trabaja en esos centros. Dichas categorías en su conjunto representan un 76% del total de los gastos sanitarios.

Los niveles de gasto en Europa para ambas categorías son similares, mientras que la media europea dispone de un gasto ligeramente superior en los servicios hospitalarios España lo compensa con un mayor gasto en los servicios de atención primaria.

Como se ha reiterado en múltiples ocasiones, la pandemia por Covid-19 supuso un incremento del gasto público en esta materia, siendo, los gastos sanitarios una de las partidas presupuestarias que más aumentó su volumen. A pesar de este incremento generalizado del gasto, cabe destacar el aumento en los servicios de salud pública, el traslado de pacientes, prótesis y aparatos

⁴⁸ Ver Rodríguez Blas, M^a. C. (2023), *Estadística de gasto sanitario público 2021*, Ministerio de Sanidad, Gobierno de España. Disponible en: <https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/docs/EGSP2008/egspPrincipalesResultados.pdf>.

terapéuticos, así como el aumento del gasto en un 6,5% en los servicios de atención primaria.

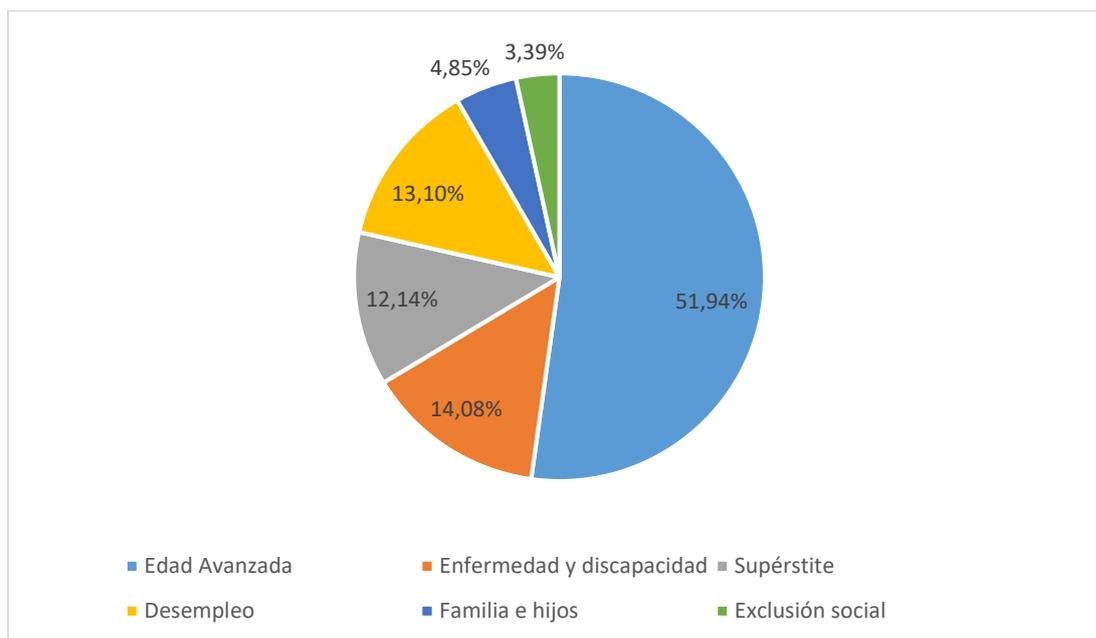
3.2.3. Gasto en protección social

Con el objetivo de paliar los efectos económicos y sociales originados con la pandemia, en los últimos años el gasto se ha elevado de forma notable, hasta alcanzar en la actualidad un 40,7% del gasto total.

Al igual que sucede con el resto de partidas presupuestarias, es posible diferenciar en los gastos de protección social diferentes funciones entre las que se distribuyen los fondos.

Atendiendo al volumen de gasto para el año 2021, en primer lugar se encuentra el gasto referido a la edad avanzada, que incluye principalmente las pensiones y supone algo más de la mitad del presupuesto, alcanzando un 51,9% del total. A continuación, los gastos derivados de enfermedades y discapacidades, que implican un 14% del gasto total en protección social, seguidos de los gastos de desempleo, formado mayoritariamente por prestaciones que se otorgan a los desempleados y que suponen un 13% del total y, por último, los gastos en supérstites, que generalmente implican el pago de las pensiones de viudedad y orfandad, las cuales en el año 2021 representaron un 12% sobre el total del gasto en protección social.

Figura 9. Clasificación por funciones del gasto en prestaciones sociales



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ofrecidos por Eurostat.⁴⁹

Del análisis de las distintas funciones que se persiguen con esta partida presupuestaria, cabe resaltar que, en términos generales, presenta unos niveles de gasto similares a la media europea.

No obstante, se observan disparidades, principalmente en términos del gasto por desempleo, donde España es el país que mayor tasa registra, 2,7% del PIB frente al 1,7% que presenta de media la UE.

Entre los países europeos con mayor gasto en desempleo se encuentran Francia (2,3% PIB) y Bélgica (2,1% PIB). Como es evidente, la principal causa que motiva el incremento del gasto por desempleo son las tasas de desempleo más elevadas que presentan dichos territorios.

Asimismo, se aprecian diferencias en relación con el gasto en supérstites, donde, al igual que con los gastos en materia de desempleo, España se encuentra un punto por encima de la media europea. Del análisis se extraen grandes disparidades entre los países, mientras que Italia, Grecia y Portugal

⁴⁹ Ver Eurostat. (2023c), *Government expenditure on social protection*. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_social_protection&action=statexp-seat&lang=es.

presentan valores similares al español, existe otro extremo donde el gasto es cero o próximo a cero como ocurre en Dinamarca, Rumanía, Suecia, etc. Estas diferencias se deben principalmente a las distintas regulaciones institucionales existentes en este ámbito.

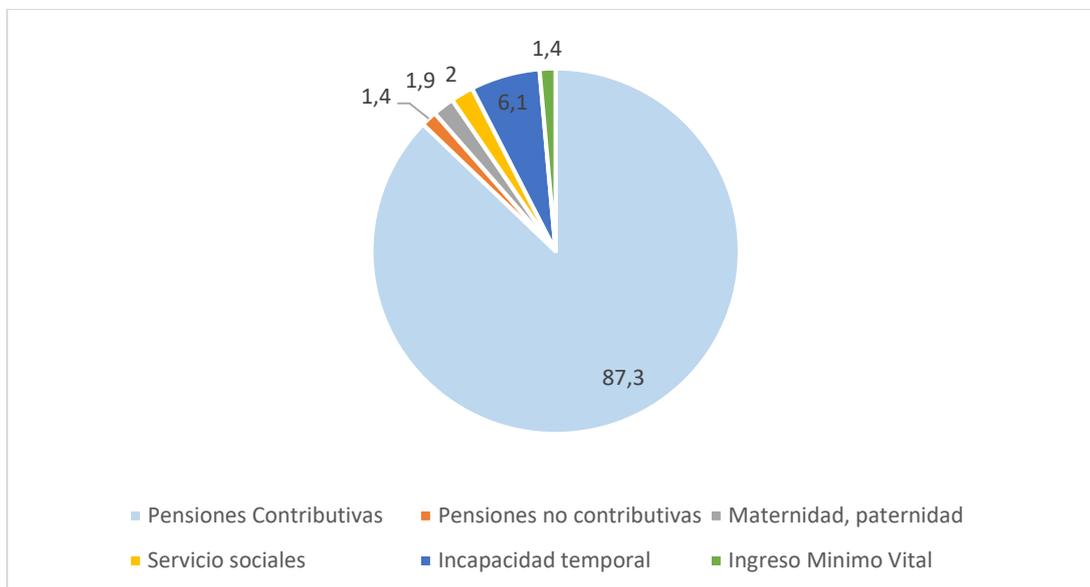
En cuanto al nivel de gasto de las categorías mencionadas que tienen una incidencia considerable respecto del volumen total, ni las prestaciones destinadas a edades avanzadas, ni las relacionadas con enfermedades o incapacidades, presentan divergencias importantes con respecto a la media europea.

Las pensiones constituyen el principal gasto de protección social. En España han experimentado una tendencia creciente durante los últimos años, llegando a superar en la actualidad a la media europea. Este incremento es debido principalmente al envejecimiento de la población, así como a las pensiones ofertadas para paliar los efectos tanto de la crisis del 2008 como la del año 2020.

En España existen múltiples tipos de pensiones, en primer lugar, es necesario diferenciar entre las pensiones contributivas y las no contributivas. Las pensiones contributivas se calculan en función de la edad y del tiempo cotizado; por el contrario, las pensiones no contributivas se conceden en función de los ingresos y la situación personal, pudiendo ser beneficiario cualquier persona sin necesidad de que previamente haya realizado cotizaciones a la Seguridad Social. En el primer grupo existen distintos tipos de pensiones: por jubilación, por incapacidad permanente, por fallecimiento o por maternidad o paternidad; mientras que entre las pensiones no contributivas cabe diferenciar entre la pensión no contributiva de jubilación y la de invalidez.

Atendiendo al presupuesto establecido para este año 2023, las pensiones se repartirán:

Figura 10. Distribución de las pensiones para el año 2023.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ofrecidos por FEDEA⁵⁰.

Respecto a la distribución de las distintas pensiones, el peso mayoritario corresponde a las pensiones contributivas (87,3% del total), a continuación, aunque con un volumen de gasto mucho menor, se encuentran las pensiones de incapacidad temporal (6,1%). Respecto de las pensiones no contributivas, destaca el recientemente aprobado ingreso mínimo vital⁵¹ al que se destina un 1,4% del total del gasto y los servicios sociales que absorben un 2% del mismo.

⁵⁰ García Díaz, M.A. (2022), Notas sobre el Presupuesto del Sistema de la Seguridad Social 2023, *Fundación de Estudios de Economía Aplicada*. Disponible en: <https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-26.pdf>.

⁵¹ El ingreso mínimo vital, es una prestación no contributiva de la Seguridad Social que garantiza unos ingresos a quienes carecen de ellos, con el objetivo de prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social.

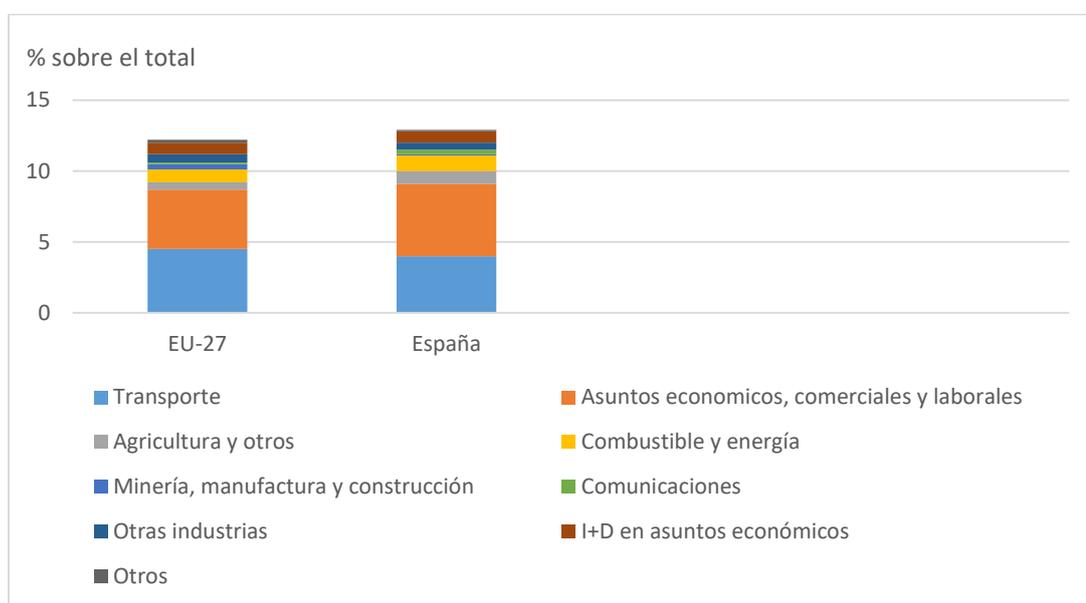
3.2.4. Gasto en asuntos económicos

Anteriormente se ha hecho alusión a la evolución dispar del gasto en asuntos económicos motivada principalmente por la heterogeneidad de sus componentes.

En relación con el estudio de dichos componentes atendiendo a las categorías económicas, la mayor parte del presupuesto en la actualidad tanto en España como en los países miembros de la UE se destina a las subvenciones, a las inversiones públicas y a las transferencias de capital. El gasto en subvenciones ha experimentado una evolución similar al resto de gastos sociales, incrementándose de forma notable durante el año 2020 con el objetivo de hacer frente a los efectos de la pandemia.

Atendiendo a la distribución del gasto en asuntos económicos entre las distintas funciones, destaca la similitud de España con la media de los países europeos. Las principales funciones son, para ambos casos, el transporte y los asuntos económicos, comerciales y laborales

Figura 11. Distribución del gasto en asuntos económicos por funciones para el año 2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ofrecidos por Eurostat⁵².

⁵² Ver Eurostat (2023b), Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_economic_affairs&action=statex-seat&lang=es#Gastos_en_.C2.ABasuntos_econ.C3.B3micos.C2.BB.

4. CONCLUSIONES

Adoptando una visión general del análisis realizado en este Trabajo Fin de Grado se pueden extraer determinadas conclusiones a cerca de la evolución reciente del gasto público.

El gasto público desde el final de la Segunda Guerra mundial registra un incremento sin precedentes que ha llevado a numerosos autores a enunciar distintas teorías con el objetivo de explicar el comportamiento experimentado por el gasto público; sin embargo, estas teorías comparten en su mayoría la misma problemática, ya que no realizan análisis globales, al limitar el análisis al estudio de la incidencia de un único factor y no considerar la variabilidad de los mismos en función del territorio y el transcurso del tiempo.

Al comienzo del siglo XXI España registraba unos niveles de gasto muy inferiores a la media europea; sin embargo, esta diferencia se ha ido reduciendo progresivamente, especialmente en los años recientes. No obstante, esta reducción se debe principalmente al notable incremento del gasto en prestaciones sociales, especialmente a las pensiones y las prestaciones por desempleo, así como a los gastos del pago de los intereses correspondientes a la deuda pública española.

Atendiendo a la composición del gasto público español, analizada en base a la clasificación funcional, las partidas presupuestarias con mayor volumen de gasto para el año 2021 son el gasto en protección social que representa un 40,7% sobre el total, seguido del gasto en salud (14,5%) y el gasto en asuntos económicos (12,8%).

Durante los últimos años se ha producido un aumento considerable en el gasto en sanidad y en educación, de forma que actualmente España registra en estas materias unos niveles de gasto muy similares al resto de los países miembros de la UE. Las principales diferencias con respecto a Europa radican en el menor gasto en determinadas materias de protección social como las ayudas a la familia, la exclusión social y la vivienda, y un gasto superior en prestaciones por desempleo e intereses.

El interés en analizar la forma en la que se distribuye el gasto público radica en la incidencia de este gasto a largo plazo para los distintos países. El gasto público destinado a inversión y educación, contribuye a largo plazo en la mejora del crecimiento de los países, lo que redundará en una reducción de las desigualdades.

Recientemente la UE ha tenido que afrontar circunstancias que han motivado cambios en las tendencias económicas que se venían experimentando y, consecuentemente, en la evolución del gasto público.

En primer lugar, la crisis del año 2008 y la posterior recesión económica ocasionaron recortes presupuestarios en determinadas materias de gasto como la inversión o la educación pública; mientras que en ese periodo el nivel de gasto destinado a las prestaciones sociales se vio incrementado con el objetivo de tratar de aminorar los efectos de dicha crisis y satisfacer las necesidades básicas de la población.

En segundo lugar, la crisis por la Covid-19 en el año 2020, tuvo efectos muy similares, el gasto en prestaciones sociales se vio nuevamente incrementado. Además, debido a la magnitud y la inmediatez de la crisis sanitaria, fue necesaria la adopción de medidas excepcionales que implicaron un incremento en gasto público sanitario, así como medidas para tratar de paliar los efectos de dicha crisis en el mercado laboral. Por lo que, en términos generales, el gasto público durante los periodos de crisis analizados se vio incrementado.

Asimismo, resulta imprescindible tomar en consideración la situación económica actual de España a la hora de implementar nuevas políticas públicas, ya que a pesar de que el nivel de gasto público es similar al presentado por la media de los países de la UE, los ingresos son notablemente inferiores. Este hecho junto con la elevada deuda pública española hace necesario que las políticas actuales vayan encaminadas a tratar de reducir el déficit público existente, para ello se debe mejorar la eficiencia del gasto público y, en la medida de lo posible, aumentar la recaudación.

5. BIBLIOGRAFÍA:

Albi Ibáñez, E. (1976), *Introducción a la economía del coste-beneficio*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Albi Ibáñez, E. y Rodríguez Ondarza, J.M. (1998), Análisis coste-beneficio: notas sobre su situación actual, *Papeles de Economía Española*, Nº 37, pag. 482.

Albi Ibáñez, E. et al. (2017), *Economía Pública I*, Ariel Economía, Barcelona.

Alloza Frutos, M. et al. (2022), El gasto público desde una perspectiva europea, Banco de España, *Documentos ocasionales*, Nº 2217. Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasionales/22/Fich/do2217.pdf>.

Alvarez Rendueles, J. R. (1986), El excesivo crecimiento del gasto público, *Papeles de Economía Española*, Nº 27, pag.157.

Baumol, W.J. (1967), *Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis*, American Economic Review. Vol. 57, Nº 3, pags. 415-426.

Bayona de Perogordo, J. J. (1991), El derecho de los gastos públicos, *Instituto de Estudios Fiscales*, Madrid.

Bustos Gisbert, A. (2017), *Curso básico de hacienda pública*, Civitas, Madrid.

Constitución Española de 29 de diciembre de 1978. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>.

Díaz, M. y Marín, C. (2023), *Evolución del gasto público por funciones en España y en la UE (2015-2021)*. Fundación de Estudios de Economía Aplicada. Disponible en: https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2023/eee2023-10.pdf?utm_source=wordpress&utm_medium=actualidad&utm_campaign=estudio&_gl=1*xef6lg*_ga*MTgyNzU5MDEyNy4xNjg3ODUyNjMx*_ga_K71EGLC8JC*MTY4Nzg1MjYzMC4xLjAuMTY4Nzg1MjYzMC4wLjAuMA..&_ga=2.207118677.756806414.1687852636-1827590127.1687852631.

Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, Journal of Political Economy, University of Chicago Press.

Eurostat. (2023a), *General government expenditure by function (COFOG)*, Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Eurostat. (2023b), *Government expenditure on economic affairs*. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_economic_affairs.

Eurostat. (2023c), *Government expenditure on social protection*. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_social_protection&action=statexp-seat&lang=es.

Expansión. (2023), *España – Gasto Público*. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/espana#:~:text=El%20gasto%20p%C3%BAblico%20en%20Espa%C3%B1a,50%2C6%25%20del%20PIB>.

Gamazo Chillón, J.C. y Vega Mocoeroa, I. (2020), *Notas para el Estudio de Hacienda Pública*. Universidad de Valladolid, Valladolid.

García Díaz, M.A. (2022), *Notas sobre el Presupuesto del Sistema de la Seguridad Social 2023*, Fundación de Estudios de Economía Aplicada. Disponible en: <https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-26.pdf>.

García Villarejo, A. y Salinas Sánchez, F.J. (1985), *Manual de Hacienda Pública. General y de España*, Tecnos, Madrid.

Jaén-García, M. (2020), Dos contrastaciones empíricas de la ley de Wagner: España 1850-2016, *Semestre Económico*, 23 (54), pags.145-179.

La Moncloa (2022), Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/educacion/Paginas/2022/230222-inversion-publica.aspx>.

Larkey, P.D. et al. (1986), ¿Por qué crece el sector público?, *Papeles de economía*, Nº27, pag. 183.

Ley General Presupuestaria 47/2003 de 26 de noviembre. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21614>.

Ministerio de Educación y Formación Profesional. (2023), *Estadística del Gasto Público en Educación. Resultados provisionales año 2021*. Disponible en: <https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:4c65d7be-e965-401e-8996-ed5e2a25c299/notagastoprov21.pdf>.

Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2023), *Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas*. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/ContabilidadNacional/COFOG/Clasificacion-funcional-del-gasto-de-las-Administraciones-Publicas.aspx>.

Ministerio de Hacienda. (2021), *Libro de introducción a la lectura de los PGE 2021*. Disponible en: <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/PGE2021/Documents/Libro%20de%20Introduccion%20a%20los%20Presupuestos.pdf>

Niskanen, W.A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, Chicago.

ONU. (1958), *Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función*.

Peacock, A. y Wiseman, J. (1967), *The growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, George Allen and Unwin, Londres.

Pryor, F. (1968), *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*, George Allen and Unwin, Londres.

Rodríguez Blas, M^a. C. (2023), *Estadística de gasto sanitario público 2021*, Ministerio de Sanidad, Gobierno de España. Disponible en: <https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/docs/EGSP2008/egspPrincipalesResultados.pdf>.