

# EL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA: UNA PERSPECTIVA MACROECONÓMICA (\*)

**José Emilio BOSCA**

*Universidad de Valencia y FEDEA*

**Rafael DOMÉNECH**

*Universidad de Valencia y BBVA Research*

**Javier FERRI**

*Universidad de Valencia y FEDEA*

**David SARASA**

*BBVA Research*

**Camilo ULLOA**

*BBVA Research*

## Resumen

En este artículo se analiza la evidencia comparada entre España y la Unión Europea (UE) del tamaño del sector público y su eficiencia, con un foco especial en la estructura funcional del gasto y los ingresos públicos. Junto a las diferencias que se observan entre ambas economías, España presenta unos niveles de deuda y déficit públicos más elevados, lo que supone una mayor vulnerabilidad en términos de sostenibilidad de sus cuentas públicas, máxime considerando que se enfrenta a compromisos futuros de gasto público superiores a los de la UE en un escenario inercial. Las conclusiones de este análisis apuntan a que la economía española tiene un amplio margen para mejorar la eficiencia de su sector público, aprovechando al máximo las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías digitales y la evaluación de las políticas públicas, y apostando por una estructura de ingresos y gastos que maximice el crecimiento potencial de su renta per cápita. La mejora de la eficiencia emerge como una condición necesaria para afrontar con éxito la sostenibilidad del Estado de bienestar ante el reto del envejecimiento y de la transición hacia una economía descarbonizada.

*Palabras clave:* gastos, ingresos, deuda y déficit público, eficiencia, crecimiento y bienestar.

## Abstract

This article analyzes the comparative evidence between Spain and the European Union (EU) regarding the size of the public sector and its efficiency, with a special focus on the functional structure of public expenditure and revenue. Alongside the differences observed between both economies, Spain presents higher levels of public debt and deficit, which implies greater vulnerability in terms of the sustainability of its public accounts, especially considering that it faces future commitments for public spending that exceed those of the EU in an inertial scenario. The conclusions of this analysis indicate that the Spanish economy has significant room to improve the efficiency of its public sector, fully utilizing the opportunities offered by new digital technologies and the evaluation of public policies, while supporting a structure of revenue and expenditure that maximizes the potential growth of its per capita income. Improving efficiency emerges as a necessary condition to successfully address the sustainability of the welfare state in the face of the challenges posed by aging and the transition to a decarbonized economy.

*Keywords:* expenditure, revenue, public debt and deficit, efficiency, growth, and welfare

*JEL classification:* E62, H11, H50, H60.

## I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de los últimos quince años, la política fiscal ha estado en el centro del debate de la política económica. Lo estuvo tras la Gran Recesión y la crisis de deuda soberana en Europa (Doménech y González-Páramo, 2017) y lo ha vuelto a estar tras el COVID-19 (Alberola, 2024). Como resultado de ambas crisis, se alcanzaron niveles de deuda pública que supusieron máximos históricos. Si justo antes de 2019 el debate era en qué medida el endeudamiento público existente era sostenible en un entorno de bajos tipos de interés (Blanchard, 2023), la política monetaria contractiva como respuesta a las elevadas tasas

de inflación durante la recuperación posterior al COVID-19 ha vuelto a plantear la necesidad de realizar consolidaciones fiscales como las aprobadas recientemente por las instituciones europeas. Las restricciones que implican las nuevas reglas fiscales afectan a economías que se enfrentan a retos de una magnitud tan importante como la doble transición digital y energética, o el envejecimiento de su población.

Enmarcado en este contexto internacional, el debate en España se ha centrado principalmente en cómo obtener más ingresos con los que financiar mayores niveles de gasto público. Si en 1995 la distancia de los ingresos de España con respecto a la

Unión Europea (UE) era de 8,6 puntos del producto interior bruto (PIB), en 2024 quedará reducida a 2,9 puntos, de acuerdo con las últimas previsiones disponibles de la Comisión Europea. La convergencia en la ratio de ingresos públicos sobre el PIB con la UE es uno de los objetivos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en lo que respecta a la adecuación del sistema tributario español (véase Gobierno de España, 2023). En este artículo ampliamos este debate teniendo en cuenta que en los últimos quince años se ha producido un alejamiento de la renta per cápita de España respecto a la UE y una divergencia en la calidad y eficiencia del sector público. Adicionalmente, se analiza la composición del gasto y de los ingresos públicos desde una perspectiva comparada con la UE teniendo en cuenta sus efectos macroeconómicos, particularmente sobre el crecimiento económico a largo plazo.

Obviamente, no es posible analizar la futura dinámica comparada de ingresos y gastos públicos sin tener en cuenta las diferencias respecto a otros países europeos en cuanto a los niveles actuales de deuda y déficit públicos, y el espacio fiscal con el que se encara el proceso de consolidación fiscal tras la adopción en 2024 de las nuevas reglas fiscales en la UE. Ante un margen limitado para incrementar los ingresos fiscales y unos compromisos futuros de gasto social en aumento, la consolidación fiscal puede traducirse en una menor capacidad para llevar a cabo inversiones públicas productivas y en un tamaño del sector público que se aleje del óptimo y lastre el crecimiento potencial. En este contexto, la mejora de las políticas públicas, basada en la utilización eficaz de las últimas tecnologías, en la evaluación *ex ante* y *ex post* del gasto y de los impuestos, y en una gestión eficiente del presupuesto público, es una condición necesaria para alcanzar los escenarios más favorables en términos de crecimiento y bienestar futuros.

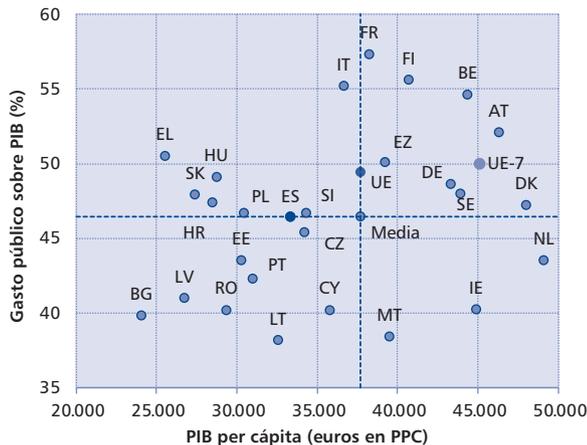
La estructura de este artículo es la siguiente. En la segunda sección se muestra evidencia comparada del tamaño del sector público en España y en la UE, así como su relación con la renta per cápita y la eficiencia del sector público. En la sección tercera se compara la estructura funcional del gasto público, y en la cuarta sección se realiza la comparación de los ingresos públicos. En la quinta sección se aborda en qué medida la combinación de deuda y déficit públicos de España supone una mayor vulnerabilidad en relación con los países de la UE. La última sección presenta las principales conclusiones de este artículo.

## II. TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO Y RENTA PER CÁPITA

La relación entre el tamaño del sector público, aproximado a partir de la ratio de gasto público sobre el PIB, y el nivel de renta per cápita es compleja y está influenciada por varios factores, como las preferencias sociales por la provisión pública de servicios, el nivel de desarrollo económico, la estructura demográfica, la calidad de las instituciones o la eficiencia del sector público (1). Muchos países con mayores niveles de renta per cápita suelen tener un sector público de una mayor dimensión, debido a su mayor eficiencia y a una mayor demanda social de bienes y servicios públicos, así como a la necesidad de sistemas de protección social más robustos, como resultado del desarrollo de sus estados de bienestar (Alesina, 1999). Esta relación se conoce comúnmente como «hipótesis o ley de Wagner», formulada por el economista alemán Adolph Wagner en el siglo XIX.

En 2023, el gasto público como porcentaje del PIB en España alcanzó el 46,4 por 100 del PIB, situándose 3 puntos porcentuales por debajo del promedio ponderado de la UE (49,4 por 100), y aproximadamente al mismo nivel que el promedio sin ponderar (46,5 por 100). Sin embargo, en términos de renta per cápita, España se encuentra un 11,6 por 100 por debajo del promedio de la UE (tanto ponderado como sin ponderar). Este tamaño del sector público coloca a España en una posición intermedia dentro de la UE. Comparativamente, países como Francia y Bélgica tienen un tamaño significativamente mayor, mientras otros como Holanda o Irlanda, con una renta per cápita superior, muestran un sector público más reducido (2). Esta diversidad refleja diferentes modelos de provisión de bienes y servicios públicos y sistemas de protección social. El gráfico 1 muestra que la relación entre la renta per cápita y el tamaño del sector público tiende a ser positiva, aunque no es estadísticamente significativa. Como puede observarse en el gráfico, la mayoría de los países con ingresos per cápita superiores a la media (aunque no todos) exhiben sectores públicos también más grandes, lo que se alinea con la Ley de Wagner. Sin embargo, esta relación positiva parece presentar un límite en el tamaño del sector público, ya que no se observa ninguna economía en la que el peso del gasto público en 2023 sobrepase el 60 por 100 del PIB (varios puntos menos en el caso de los ingresos), a pesar del aumento experimentado tras la crisis del COVID-19 y las

GRÁFICO 1  
GASTO PÚBLICO SOBRE EL PIB Y RENTA PER CÁPITA  
EN LA UE, 2023



Nota: La media representada en el gráfico no está ponderada por el tamaño de las economías, a diferencia del valor para la UE, que sí lo está.  
Fuente: Elaboración propia en base a AMECO, base de datos macroeconómicos de la Comisión Europea (julio 2024).

medidas de gasto extraordinarias implementadas para paliar los efectos de la guerra en Ucrania. Al contrario, desde mediados de los años noventa y hasta 2019 el tamaño del sector público, en los países en los que su peso era muy elevado, se ha reducido ligeramente, a pesar del aumento de su renta per cápita.

Si ampliamos la comparación desde los países de la UE a los de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), España presenta un sector público de tamaño intermedio. Con esta muestra mayor de economías se observa con claridad que, mientras que en Estados Unidos, Japón, Australia o Nueva Zelanda se ha optado por modelos sociales con un sector público más pequeño, los países más avanzados de la UE (grupo que denominamos UE-7, y que incluye a Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Holanda y Suecia) tienden a tener sectores públicos más grandes y relativamente más eficientes, como veremos más adelante. Es decir, las preferencias sociales son esenciales para entender las grandes diferencias que se observan en el tamaño del sector público entre economías con un nivel de desarrollo económico (medido por la renta per cápita) muy elevado. Estas diferencias se evidencian también en los niveles tan dispares de presión fiscal, que es la otra cara de la moneda de la proporción del PIB destinada a gasto público.

## 1. Evolución temporal del tamaño del sector público

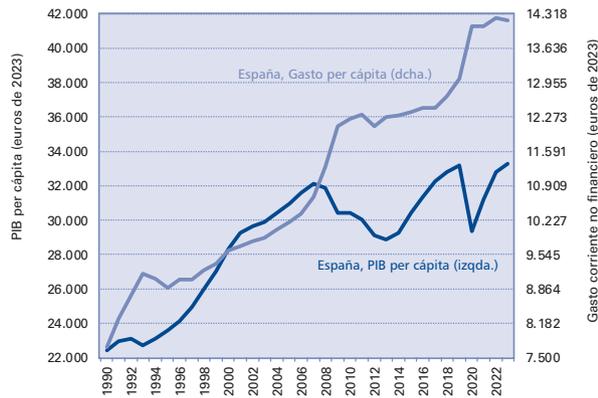
Desde 2007 hasta 2023, el PIB per cápita en España aumentó un 3,7 por 100, mientras que el gasto público corriente per cápita creció un 32,8 por 100, mostrando una divergencia considerable entre ambos indicadores (véase el gráfico 2). Esta tendencia refleja una mayor expansión del sector público en comparación con el crecimiento económico, una divergencia que no se ha producido para el conjunto de la UE, como muestra el gráfico 3. Puede decirse que España, desde la Gran Recesión, ha ido convergiendo con Europa en su tamaño del sector público, a la vez que ha divergido en renta per cápita.

Históricamente, la economía española ha experimentado cambios significativos en el tamaño de su sector público. Hasta mediados de los años setenta, España tenía un sector público reducido, similar al de Estados Unidos. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de los setenta y hasta principios de los ochenta, experimentó un rápido crecimiento, situándose en un punto intermedio entre la UE-7 y Estados Unidos. Este aumento fue impulsado por la transición política, la aprobación de la Constitución y la construcción de un Estado de bienestar más amplio y descentralizado. Desde la transición democrática en la década de 1970 hasta la crisis financiera global de 2008, los cambios en las políticas públicas y las necesidades de la población han moldeado el gasto público y la presión fiscal. Durante la transición democrática, el sector público experimentó un crecimiento significativo, alineándose más con el modelo de bienestar europeo.

Desde 1990 hasta 2007, los ingresos públicos en España se estabilizaron alrededor del 38 por 100 del PIB, en un período en el que la renta per cápita aumentó significativamente. Este patrón refleja una tendencia hacia una mayor provisión de bienes y servicios públicos (en términos agregados y absolutos) en respuesta a las demandas de una sociedad que experimentaba un crecimiento económico sostenido.

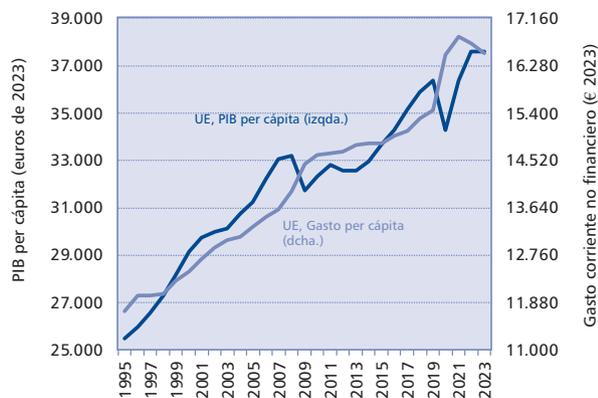
En la década de 1990, la consolidación del Estado de bienestar y la descentralización administrativa llevaron a un aumento en el gasto público, que iba a la par con el crecimiento del PIB. La entrada en la Unión Europea y la adopción del euro también influyeron en las políticas fiscales y económicas, promoviendo la estabilidad y el crecimiento económico. Sin embargo, la crisis financiera de 2008 y

**GRÁFICO 2**  
**GASTO PÚBLICO Y PIB PER CÁPITA EN ESPAÑA, 1990-2023**



Nota: Variables en PPA de 2023.  
Fuente: Elaboración propia en base a AMECO.

**GRÁFICO 3**  
**GASTO PÚBLICO Y PIB PER CÁPITA EN LA UE, 1995-2023**

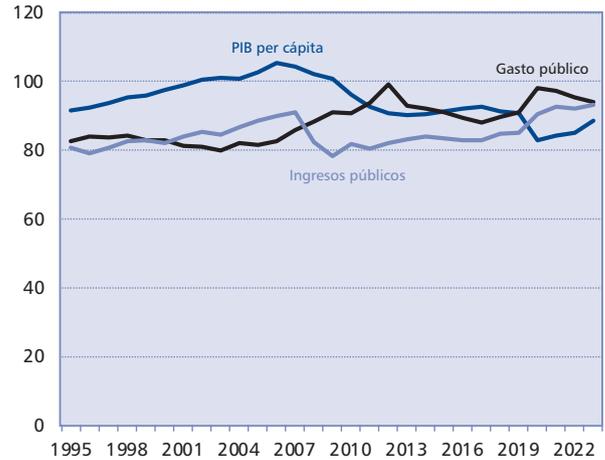


Nota: Variables en PPA de 2023.  
Fuente: Elaboración propia en base a AMECO.

la posterior crisis de la deuda soberana en Europa condujeron a la aplicación de medidas de austeridad y ajustes fiscales, que afectaron al tamaño y a la composición del sector público en España.

Una forma alternativa de evaluar el comportamiento diferencial del gasto e ingresos públicos y de la renta per cápita en España respecto a la UE es la que muestra el gráfico 4. Mientras que la renta per cápita convergió hasta 2006, superando la renta

**GRÁFICO 4**  
**PIB PER CÁPITA, GASTO PÚBLICO E INGRESOS PÚBLICOS SOBRE EL PIB RESPECTO A LA UE, 1995-2023**



Nota: Variables en PPA de 2023.  
Fuente: Elaboración propia en base a AMECO.

per cápita de la UE un 5,3 por 100, inició posteriormente un proceso de divergencia, situándose en 2023 un 11,5 por 100 por debajo. Sin embargo, con altibajos, en el peso del gasto la tendencia ha sido de convergencia: en 2006 se encontraban casi un 20 por 100 por debajo de la UE, en 2023 estaba solamente a un 6,1 por 100 de distancia. En el caso de los ingresos, el proceso de convergencia de España ha sido más sostenido desde 2009, reduciendo la distancia en dos terceras partes: del 21,7 por 100 al 6,8 por 100 de 2023.

La convergencia de gasto e ingresos públicos sobre el PIB de España con la UE y la divergencia en renta per cápita, contrastan con la evidencia empírica para el conjunto de la UE: mientras que los coeficientes de determinación de los gastos e ingresos públicos sobre el PIB han disminuido un 38,5 por 100 desde 1995 hasta 2023, el del PIB per cápita también lo ha hecho en un 22,1 por 100, como resultado, principalmente, de la convergencia de los países que se han ido incorporando a la UE desde mediados de los años 1990.

## 2. Factores determinantes del tamaño del sector público

Una vez descrita la evolución de los ingresos y los gastos públicos, tanto en términos absolutos como relativos en relación a la UE, conviene analizar

algunos de los factores que determinan el tamaño del sector público, pues su combinación nos proporcionará una idea tanto de su calidad como de su tamaño óptimo. En este sentido, es importante señalar que los ingresos públicos, principalmente obtenidos a través de los impuestos, deberían estar destinados a desempeñar un papel fundamental en el bienestar de las sociedades, a través de los siguientes canales:

- La financiación y ejecución del gasto público necesario para garantizar las condiciones socialmente idóneas para producir, estimular el crecimiento económico, y mejorar los niveles de consumo. Ejemplos de este tipo de gastos son el destinado al mantenimiento y mejora de las instituciones para reforzar el Estado de derecho, la seguridad, las regulaciones, la justicia, o el gasto en inversión pública (infraestructuras) y en capital humano (educación).
- La redistribución de la riqueza (directamente por medio de impuestos o financiando distintas partidas orientadas de gasto público) con el fin de mejorar la igualdad de oportunidades, y corregir parcialmente algunas imperfecciones y externalidades de la economía de mercado para reducir la desigualdad.
- El aumento de la esperanza y condiciones de vida y la mejora de la salud, gracias al gasto en sanidad.

Sin embargo, la relación entre bienestar y tamaño del sector público no es lineal, pues tan pernicioso puede ser un nivel de gasto público muy reducido como uno excesivo e ineficiente, al dejar de cumplir de manera eficaz las funciones arriba indicadas. El tamaño óptimo del sector público depende de varios factores clave, como las preferencias sociales, el nivel de desarrollo económico del país, y su estructura demográfica. Para niveles de desarrollo y estructuras demográficas similares, el tamaño óptimo del sector público estará muy influido por la propia eficiencia en la provisión de servicios públicos en cada sociedad, lo que a su vez afectará a las preferencias sociales por el tamaño.

En efecto, por razones culturales o históricas, cada sociedad tiene unas preferencias sociales sobre la equidad en la distribución de la renta y la riqueza, y en el nivel y la forma de provisión de servicios públicos, como la sanidad, la educación, las infraestructuras, la justicia o la seguridad. En sociedades donde la utilidad de los bienes y servicios públicos se valora por encima del coste ocasionado

por los impuestos que los financian, es más probable que se acepte o demanden un sector público más grande.

Por otra parte, a medida que un país se desarrolla, aumenta la demanda de servicios públicos de más calidad, lo que encarece su precio relativo (Baumol, 2012). Además, la estructura demográfica también influye en el tamaño y la composición del gasto público. Por ejemplo, el envejecimiento de la población aumenta la demanda de gasto público en partidas presupuestarias como las pensiones y la atención sanitaria.

Sobrevolando estos factores, la eficiencia del sector público es crucial para la aceptación de tamaños mayores del sector público. Cuanto mayor sea la eficiencia, mayor será la disposición de la sociedad a financiar un sector público más grande, porque mayor es el beneficio social por cada euro de impuestos necesario para financiarlos. Por el contrario, cuando la eficiencia es baja o la sociedad percibe que hay unos niveles de corrupción excesivamente elevados, es menor la propensión a aceptar un aumento de la presión fiscal, ya que el coste de oportunidad es mayor.

Con el fin de evaluar la importancia del nivel de desarrollo de una economía, frente al resto de factores mencionados, hemos estimado la relación entre el peso del gasto público (y los ingresos públicos) sobre el PIB, y la renta per cápita para un panel de 27 países de la UE desde 1995 hasta 2024. Más en particular, estimamos las ecuaciones [1] y [2] siguientes:

$$G/PIB_{it} = \alpha + \gamma_i + \delta_t + \beta \ln y_{it} + u_{it} \quad [1]$$

$$T/PIB_{it} = \alpha + \gamma_i + \delta_t + \beta \ln y_{it} + u_{it}, \quad [2]$$

en donde  $\gamma_i$  los efectos fijos de cada país, relativamente estables en el tiempo (por ejemplo, preferencias), y  $\delta_t$  representa los efectos temporales comunes, como los ciclos económicos, la Gran Recesión o la crisis del COVID-19. El coeficiente  $\beta$  refleja la correlación entre gasto ( $G/PIB$ ) e ingresos públicos ( $T/PIB$ ) con el logaritmo de la renta per cápita ( $\ln y$ ), en términos reales y paridad de poder de compra. Conviene señalar que la estimación de esta ecuación refleja la correlación entre variables y no necesariamente la causalidad, que puede ir en las dos direcciones. Como se ha señalado anteriormente, en la medida en que la demanda de algunos bienes

y servicios públicos sea superior, o que con los aumentos de la renta per cápita y la productividad lo haga la eficiencia de las Administraciones públicas, cabría esperar que el incremento de la renta per cápita propicie el aumento del tamaño del sector público. Por otro lado, existe una amplia literatura económica (véase, por ejemplo, Barro, 1991; Barro y Sala-i-Marti, 1992, o de la Fuente, 1997) que apunta a que el tamaño del sector público puede afectar al crecimiento económico.

Como puede observarse en el cuadro n.º 1, existe una estrecha relación positiva entre los ingresos sobre el PIB (columna 1) y el gasto público sobre el PIB (columna 5) con el PIB per cápita. Sin embargo, dicha relación desaparece a medida que se incorporan los efectos fijos para cada país y los efectos fijos de tiempo (columnas 2 y 3, y 6 y 7, respectivamente). Estos resultados indican que las características de cada país, y los efectos temporales comunes, son más importantes a la hora de caracterizar el tamaño del sector público que el nivel de renta per cápita. Las columnas 4 y 8 se introducen para contrastar la presencia de una relación no lineal entre las dos medidas de tamaño del sector público y la renta per cápita. En el caso de los ingresos no existe evidencia de que dicha relación sea estadísticamente significativa. Para el gasto público sí que lo es, pero la relación positiva entre gasto sobre el PIB y renta per cápita solo opera para niveles reducidos y pasa a ser negativa muy rápidamente.

Los resultados del cuadro n.º 1 son ilustrativos de la relación entre el PIB per cápita y el tamaño del

sector público, pero no proporcionan información sobre la dirección de la causalidad entre ambas variables. Para abordar esta cuestión hemos estimado un modelo de proyecciones locales a la Jordà (2005). Más precisamente, después de obtener los componentes ortogonales de la relación entre la tasa de crecimiento del PIB per cápita ( $\Delta \ln y$ ) con el nivel desfasado de la renta per cápita y los efectos fijos temporales y de país, y los de la relación entre el tamaño del sector público ( $\bar{x}$ ) con esas mismas variables, se ha estimado un VAR de dos ecuaciones con dichos componentes ortogonales. A su vez, la variable se aproxima tanto por el peso del gasto sobre el PIB como de los ingresos públicos sobre el PIB, dando lugar a dos modelos VAR con dos ecuaciones cada uno. Estos dos modelos con variables estacionarias se estiman con un panel de 810 observaciones para los 27 países de la UE, desde 1995 a 2024.

Los resultados indican que un *shock* positivo temporal en la tasa de crecimiento del PIB per cápita, que dura unos tres años, reduce el peso del gasto e ingresos públicos sobre el PIB de manera significativa durante cuatro años. Por el contrario, un *shock* que aumenta el gasto público sobre el PIB de manera persistente durante unos cinco años no tiene efectos estadísticamente significativos ni siquiera a corto plazo sobre el crecimiento del PIB per cápita (3). Esta evidencia para los países de la UE apunta a que la dirección de causalidad va del crecimiento del PIB per cápita al peso del sector público sobre el PIB y no al revés, una vez que se tiene en cuenta las características de cada país y los efectos temporales comunes.

CUADRO N.º 1

**RELACIÓN ENTRE GASTO EN INGRESOS PÚBLICOS SOBRE EL PIB CON LA RENTA PER CÁPITA EN LA UE, 1995-2004**

	T/PIB	T/PIB	T/PIB	T/PIB	G/PIB	G/PIB	G/PIB	G/PIB
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
$\ln y$	5,55	1,06	-0,77	-7,19	3,97	-0,24	-4,34	72,15
	(13,38)	(3,50)	(-1,34)	(-0,86)	(8,67)	(-0,57)	(-5,80)	(6,57)
$\ln y^2$				0,33				-3,99
				(0,77)				(-6,98)
$R^2$	0,18	0,85	0,86	0,86	0,09	0,74	0,82	0,83
Efectos fijos país	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Efectos temporales	No	No	No	Sí	No	No	Sí	Sí

Nota: T-ratio entre paréntesis.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AMECO.

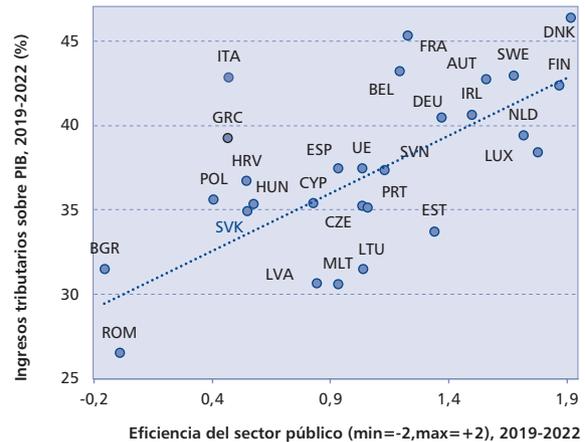
Los resultados anteriores, el hecho de que nuestras estimaciones apunten a una relación causal negativa entre el tamaño del sector público y el crecimiento del PIB per cápita, junto a la evidencia de una correlación nula cuando se tienen en cuenta los efectos fijos temporales y de país, indican que la relación entre el peso del gasto o de los ingresos públicos sobre el PIB y la renta per cápita no es nada obvia, como a veces se presenta, y que otras variables son más importantes a la hora de caracterizar la evolución y efectos del tamaño del sector público. Como mostraba el gráfico 4, la relación entre el tamaño del sector público y el nivel de renta per cápita en España pone de manifiesto la tendencia de los últimos quince años hacia un mayor peso del gasto y de los ingresos públicos sobre el PIB, con un menor crecimiento potencial de la renta per cápita, pero, como veremos a continuación, sin que se haya producido una mejora relativa en la eficiencia del sector público en comparación con otros países de la UE. Mejorar esa eficiencia es clave para justificar un mayor tamaño del sector público y responder a las demandas de una sociedad en constante evolución, sin lastrar el crecimiento.

### 3. Eficiencia del sector público

La literatura económica ha prestado atención a la importancia de implementar políticas efectivas por parte del sector público, definidas como su capacidad para recaudar ingresos y convertir estos recursos en bienes y servicios públicos. La eficiencia de las políticas públicas se relaciona con el crecimiento, el desarrollo y el bienestar a largo plazo, así como con la confianza que depositan los ciudadanos en las actuaciones del sector público (véase, por ejemplo, Besley y Persson, 2014, o Besley y Dray, 2024).

Los indicadores como los *World Governance Indicators* del Banco Mundial y *The Quality of Government* de la Universidad de Goteborg resultan muy útiles para medir las diferencias internacionales en la eficiencia del sector público. Para cuantificar la eficiencia, el Banco Mundial utiliza un indicador compuesto que captura la percepción de la calidad de los servicios públicos, la función pública, el grado de independencia ante presiones políticas, la calidad de la gobernanza, y la credibilidad y transparencia de las instituciones públicas. Las variables recogidas en el indicador provienen de la realización de encuestas en cada país a hogares, empresas e instituciones. Así, esta base de datos permite comparar la eficiencia del sector público de 200 países desde 1996 hasta 2022 (4). Al analizar los resultados

GRÁFICO 5  
EFICIENCIA DEL SECTOR PÚBLICO E INGRESOS TRIBUTARIOS SOBRE EL PIB, 2019-2022



Fuente: Elaboración propia en base a AMECO y WGI (Worldwide Governance Indicators).

para España, se constatan dos hechos. Primero, que nuestra economía se encuentra por debajo del promedio de la UE en términos de eficiencia del sector público, lo que sugiere áreas de mejora importantes para maximizar el impacto positivo del gasto público. Segundo, que se ha producido una divergencia o empeoramiento relativo desde 2003, cuando los niveles de eficiencia eran superiores a los de la UE.

La relación entre el tamaño del sector público y su eficiencia es esencial para entender las diferencias entre sociedades. Los países con una alta eficiencia en la Administración pública tienden a tener un mayor tamaño del sector público, ya que la sociedad está más dispuesta a financiar una administración eficiente que proporciona servicios de alta calidad. Por ejemplo, países como Dinamarca, Suecia y Finlandia, que tienen sectores públicos grandes, también se encuentran entre los más eficientes según los indicadores de gobernanza. Esto explica que se encuentre una correlación positiva entre la eficiencia del sector público y el peso de los ingresos tributarios sobre el PIB, tal como se muestra en el gráfico 5. Un sector público eficiente es fundamental para aumentar el bienestar de la sociedad y justificar su tamaño. La evidencia muestra que los países con sectores públicos eficientes, como los países nórdicos, tienden a tener una mayor disposición a pagar impuestos, lo que a su vez permite financiar aumentos de su tamaño y eficiencia.

La evidencia del gráfico 5 indica que la eficiencia del sector público en España presenta un amplio margen de mejora en comparación con otros países de la UE que se sitúan en la esquina superior derecha del gráfico. Mejorar la eficiencia del sector público es crucial para justificar un mayor tamaño del sector y responder a las demandas de una sociedad en constante evolución. Esto requiere un enfoque integral que tenga como objetivo la mejora de la gobernanza, la transparencia, la evaluación y rendición de cuentas, la adopción de nuevas tecnologías y la productividad de las Administraciones públicas, para conseguir estructuras de gastos e ingresos públicos eficaces, eficientes y sostenibles.

### III. ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO

La evolución de la composición del gasto público en España en comparación con otros países de la UE presenta una serie de características y tendencias que, en principio, podrían reflejar diferencias en las prioridades y estrategias de política económica y social. Como se ha señalado anteriormente, entre 2007 y 2023, el gasto público corriente per cápita en España ha experimentado un crecimiento significativo del 32,8 por 100, 29 puntos porcentuales por encima del incremento del PIB per cápita, que fue solo del 3,7 por 100. Cabría suponer que este aumento del gasto corriente estuviera reflejando una priorización de políticas que buscan expandir y mantener un conjunto de servicios públicos, tales como la sanidad, la educación y las prestaciones sociales, incluso a costa de un aumento en la deuda pública.

Los países de la UE también han incrementado su gasto público corriente, pero de forma más contenida. En concreto, el gasto corriente per cápita en la UE ha crecido un 21,3 por 100 en el mismo período, tratándose de un aumento significativo, pero 12 puntos porcentuales inferior al de España. Además, este incremento se encuentra tan solo 7,6 puntos por encima del de su PIB per cápita, que ha acumulado un crecimiento del 13,7 por 100, 10 puntos porcentuales de crecimiento del PIB per cápita más que España.

Si atendemos a la estructura del gasto, el sector público lleva a cabo dos tipos de actividades. Por un lado, proporciona servicios y bienes públicos utilizados por el sector privado directa o indirectamente en la producción de otros bienes y servicios. Algunos de estos son directamente factores productivos como, por ejemplo, las infraestructuras y la educación pública que configura el capital humano.

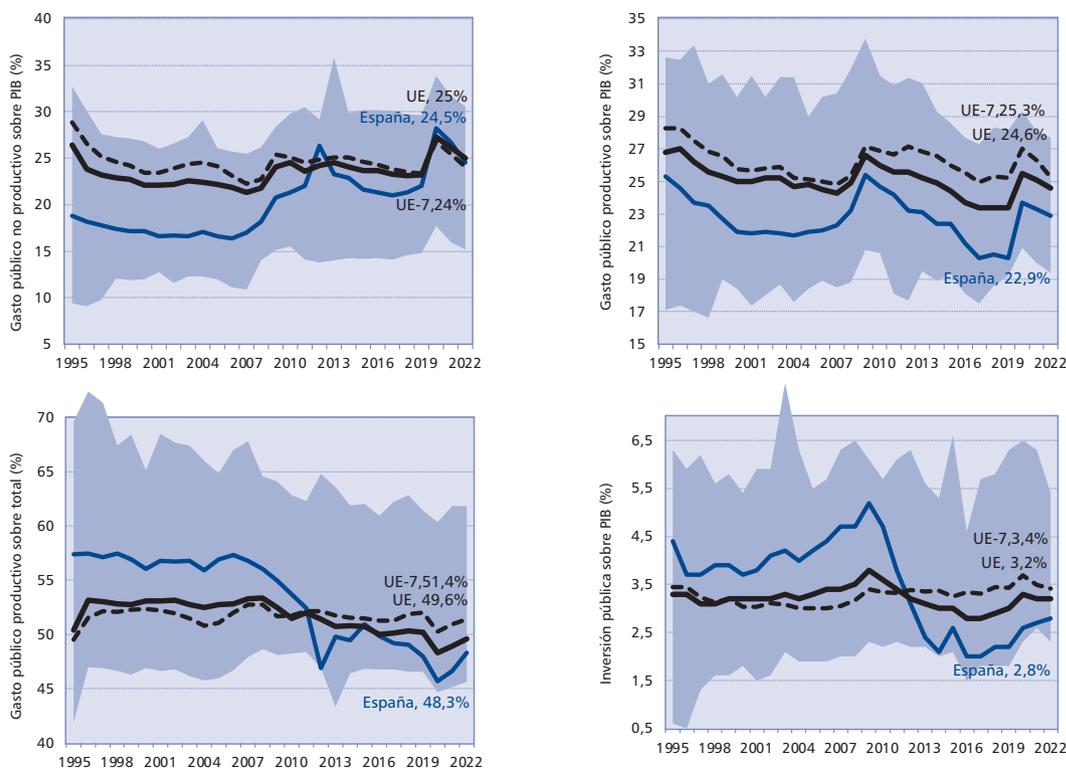
Otros, sin afectar directamente a la producción, condicionan los incentivos a acumular capital físico, humano y tecnológico y, por tanto, la capacidad productiva, como el gasto público en seguridad, justicia o el que afecta al diseño y gestión de las regulaciones. Por otro lado, se encuentra el gasto público en actividades no productivas, como las transferencias sociales en pensiones o prestaciones por desempleo, que afectan al bienestar de los ciudadanos y a la distribución de la renta y de la riqueza. Otras categorías de gasto público, como la sanidad, cumplen simultáneamente ambas funciones: influyen en el bienestar individual y social, y en la productividad de la economía.

La distinción entre gasto productivo y no productivo que realizamos a continuación se basa en los efectos que Kneller *et al.* (1999) encuentran para cada categoría de gasto sobre el crecimiento económico. En concreto, el gasto productivo incluye la inversión pública, los servicios públicos generales, seguridad y defensa, vivienda, sanidad y educación. El gasto no productivo incluye la protección social, los gastos recreativos, culturales y religiosos, la protección medioambiental y los servicios económicos.

En el gráfico 6, panel superior izquierdo, se observa que en 2022 el gasto público no productivo en España superó en medio punto del PIB al del conjunto de la UE. Por el contrario, el gasto productivo, en el panel superior derecho, se situó 1,7 puntos por debajo. Además, mientras que en la media de la UE el peso del gasto no productivo y productivo sobre el PIB ha permanecido relativamente constante entre 2007 y 2022, en España la tendencia del primero es claramente creciente (aumentando aproximadamente 9 puntos de PIB), mientras que el segundo ha caído de forma notable. Esto hace que en términos de la ratio de gasto público productivo sobre no productivo, en el panel inferior izquierdo, España esté cerca del mínimo de los países de la UE, con un 48,3 por 100, 3,1 puntos por debajo de la UE-7, y a unos 9 puntos del promedio observado en España entre 1995 y 2006.

El panel inferior derecho del gráfico 6 muestra una característica especialmente preocupante del sector público en España: la inversión pública sobre el PIB se encuentra muy por debajo de sus niveles anteriores a la Gran Recesión y cerca de mínimos de la UE. Este componente (4 décimas inferior a la UE), junto con el menor gasto en salud (8 décimas), vivienda (5 décimas) y defensa (2 décimas), explican el menor gasto público productivo de España en relación con la UE.

GRÁFICO 6  
GASTO PÚBLICO PRODUCTIVO Y NO PRODUCTIVO, E INVERSIÓN PÚBLICA, 1995-2022



Nota: El área sombreada corresponde a la diferencia entre la economía con el máximo valor y el mínimo valor de lo representado en el eje de ordenadas en cada gráfico.

Fuente: Elaboración propia en base Eurostat, General Government Expenditure by Function (COFOG), julio 2024.

El gráfico 7 ilustra con más detalle estas diferencias para 2022, último año disponible en la clasificación COFOG (Clasificación funcional del gasto de las Administraciones públicas) de Eurostat. Para facilitar la comparación, el eje horizontal (media del conjunto de la UE) y el vertical (España, máximos y mínimos de la UE) utilizan una escala logarítmica. La diagonal representa una estructura de gasto equiparable a la de la UE, por lo que la distancia respecto a la misma proporciona información sobre la desviación en términos relativos. En general, se observa que casi todas las categorías están muy próximas de la diagonal, lo que indica que España presenta en la actualidad una estructura de gasto público bastante similar a la del conjunto de la UE. Este hecho resulta un tanto sorprendente, sobre todo cuando se observa el amplio rango de valores entre el máximo y el mínimo de la UE. Por ejemplo, el gasto en prestaciones sociales representa el 23,8 por 100 del PIB para algunos países de la UE, mientras que

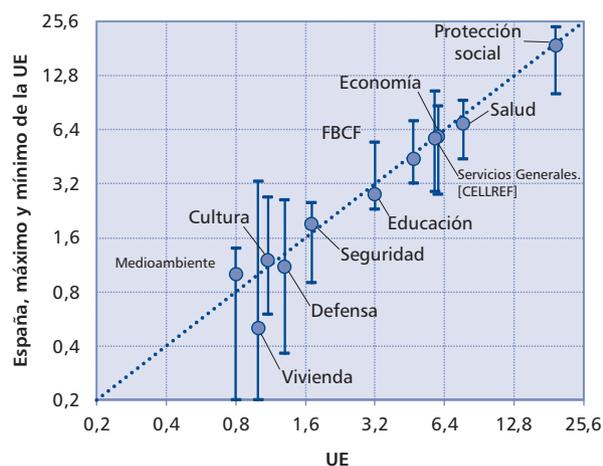
en otros apenas alcanza el 10,1 por 100, menos de la mitad. En el caso de España, las mayores diferencias relativas respecto a la UE se concentran en vivienda y defensa (por debajo) y medio ambiente (por encima).

A continuación, se realiza una breve descripción de algunos de los componentes del gasto público más relevantes por su tamaño, como son las prestaciones sociales, la sanidad y educación, o por su relevancia económica, como es el caso de la inversión pública.

### 1. Gasto en sanidad pública

El gasto per cápita en sanidad pública en España ha mostrado una tendencia creciente a lo largo de las últimas décadas y por encima del crecimiento del PIB per cápita, alineándose con el aumento de la demanda por servicios sanitarios. Este crecimiento es consistente con la tendencia observada en la

**GRÁFICO 7**  
**ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO EN PORCENTAJE DEL PIB, 2022, ESCALA LOGARÍTMICA**



Nota: Los rangos de cada segmento se refieren al valor máximo y mínimo entre los países de la UE.  
Fuente: Elaboración propia en base Eurostat, General Government Expenditure by Function (COFOG), julio 2024.

mayoría de los países de la UE, donde también se ha priorizado el gasto en salud debido al envejecimiento de la población y la creciente complejidad de los tratamientos médicos.

En concreto, como apuntan Bosca y Ferri (2024), el gasto público en salud por habitante aumentó un 48 por 100 en términos reales entre 2003 y 2022, frente al 10,6 por 100 del PIB per cápita. El gasto sanitario en atención primaria ha permanecido muy estable, en torno al 14 por 100 del gasto total sanitario, durante este período. Ese importante crecimiento del gasto ha permitido reducir el número medio de pacientes y de consultas por médico. Sin embargo, la mejora en estos indicadores no ha conseguido aumentar la satisfacción con el Servicio Nacional de Salud, que se ha mantenido, con pequeñas oscilaciones, alrededor de 6,3 puntos sobre 10 en las dos últimas décadas, como confirma el último *Informe barómetro sanitario* disponible, correspondiente a 2023. Una posible explicación de esta divergencia entre el aumento del gasto y la percepción ciudadana puede ser un problema de gestión y organización de los recursos. El diagnóstico de este problema e identificación de sus causas es una condición necesaria para diseñar y desplegar las medidas correctoras apropiadas con las que mejorar la eficiencia del gasto en salud.

Mirando hacia el futuro es necesario tener en cuenta dos factores que presionarán al alza el gasto en salud. El primero es demográfico, debido al aumento previsible de la edad media y de la esperanza de vida de la población. Como señalan Andrés y Doménech (2015) el gasto per cápita en sanidad para las personas mayores de 65 años es, en media, unas tres veces superior al gasto por debajo de esa edad. El segundo es el aumento de la renta per cápita y el progreso técnico. En este caso, debido a que el gasto en sanidad es un bien superior (la elasticidad del gasto en sanidad con respecto a la renta es superior a la unidad, como sostienen Hall y Jones, 2007) su demanda aumentará más que proporcionalmente por aumentos en la renta, aunque también podrán tener una influencia significativa los cambios en los precios relativos, las mejoras en la calidad o los avances tecnológicos que dan lugar a nuevos tratamientos. Por ejemplo, la Comisión Europea (2024) estima que los avances en los conocimientos, diagnósticos, tratamientos o medidas preventivas han contribuido entre un 27 por 100 y un 48 por 100 al crecimiento del gasto sanitario desde 1960. Pero también, de acuerdo con las proyecciones del *Ageing Report 2024*, el gasto en cuidados sanitarios como consecuencia del envejecimiento de la sociedad aumentará 1 punto del PIB en las próximas dos décadas, 8 décimas más que en la UE, y 0,4 puntos en el caso de los cuidados de largo plazo, una décima menos que en la UE.

## 2. Gasto en educación

El gasto público en educación sobre la población entre 6 y 24 años en España ha seguido también una tendencia ascendente, un hecho compartido por muchos países de la UE, que consideran la educación como una inversión clave para su futuro económico y social. Sin embargo, con frecuencia el objetivo se plantea en alcanzar de forma simplista un determinado porcentaje del gasto público en educación sobre el PIB sin tener en cuenta la estructura demográfica o dando por sentado que existe una relación lineal entre dicha variable y los resultados educativos. Sin embargo, como argumentan De la Fuente y Doménech (2024a y 2024b), la relación entre el gasto y los resultados educativos es compleja. La evidencia acumulada desmiente la hipótesis de que gastar más necesariamente conduce a mejores resultados educativos. Aunque un gasto en educación excesivamente reducido puede dar lugar a unos pobres resultados, la evidencia para los países de la OCDE muestra que, por encima de determinados niveles alcanzados con holgura en la mayor parte de sociedades avanzadas, un mayor

gasto no garantiza la mejora de los resultados educativos. Por ejemplo, los datos de *Education at a Glance 2023* de la OCDE muestran que, a partir de un gasto superior a 5.000 dólares anuales por estudiante en Educación Primaria y Secundaria, corregido por diferencias de poder adquisitivo entre países, no se observa correlación alguna entre el gasto público en educación y el porcentaje de la población entre 25 y 34 años con un nivel de estudios por debajo de la educación secundaria superior. España tenía en 2020 un nivel de gasto por estudiante similar al de Polonia, República Checa o Eslovenia, y superior al de Letonia, Lituania o Eslovaquia, pero presentaba un peor desempeño educativo en cuanto al porcentaje de población que ha completado al menos estudios de educación secundaria superior.

Este resultado es consistente con la evidencia internacional que muestra que no se observa una correlación estadísticamente significativa entre el gasto en educación y los resultados educativos (véase, por ejemplo, Hanushek y Wößmann, 2011; Wößmann, 2016, o Hanushek, 2022), y que cómo se utilizan los recursos es más importante que cuánto se gasta. Las posibles ganancias en desempeño educativo resultantes de un aumento del gasto eficiente en educación dependen de factores tales como: la formación, capacitación e incentivos de los docentes, el currículo educativo, las infraestructuras escolares, la autonomía de los centros educativos y su rendición de cuentas, la evaluación externa de los conocimientos adquiridos, la equidad en el acceso a la educación, el nivel educativo de los padres, y el compromiso con la calidad y excelencia educativa de la sociedad en su conjunto.

El desempeño del sistema educativo resulta crucial en la transición al mercado de trabajo y en la probabilidad de formación continua a lo largo de la carrera laboral de las personas. España destaca por su elevada tasa de abandono escolar temprano, lo que tiene repercusiones negativas y persistentes sobre la empleabilidad y productividad de determinados colectivos. En el otro extremo, el aumento de la formación ha estado sesgado hacia la educación universitaria, con una escasa presencia de la formación profesional, lo que ha provocado un desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo por nivel educativo. Medidas como las propuestas por Cardoso *et al.* (2016) son necesarias para aumentar la eficiencia del gasto en educación desde la perspectiva de la mejora del mercado de trabajo en España. Aspectos como la generalización del sistema de formación profesional dual, la flexibilización de los programas educativos para facilitar el

reenganche de jóvenes que abandonaron prematuramente la educación, la competencia entre centros educativos, los salarios a docentes por rendimiento, y la autonomía y rendición de cuenta de los centros educativos indican que existe un amplio abanico de medidas para conseguir aumentar la eficiencia del sistema educativo.

### 3. Inversión pública

Uno de los aspectos más preocupantes de la evolución reciente del gasto público en España es la marcada disminución de la inversión pública per cápita desde 2009. La inversión pública incluye gastos en infraestructuras, investigación y desarrollo, y otros activos a largo plazo que son cruciales para asegurar el crecimiento económico sostenido.

En contraste, aunque muchos países de la UE también han experimentado reducciones en la inversión pública debido a restricciones fiscales, la caída en España ha sido particularmente pronunciada, como muestra la esquina inferior derecha del gráfico 6. Países como Alemania y Francia han logrado mantener niveles más estables de inversión pública. Es cierto que tras un fuerte período inversor como el observado hasta 2010 se podría justificar cierta ralentización en el ritmo de inversión, sobre todo cuando muchos proyectos de inversión anteriores presentaban una rentabilidad muy baja. Pero los niveles de inversión pública desde 2010 han llegado a estar incluso por debajo de la depreciación de las infraestructuras, por lo que la inversión neta ha sido cercana a cero durante varios años. Esta diferencia en los niveles de inversión pública, desfavorable en España con respecto a otros países de la UE, puede tener implicaciones significativas sobre la capacidad de la economía española para mantener un crecimiento económico robusto y sostenible.

Desde el punto de vista económico, el nivel óptimo de inversión depende, entre otros factores, de la elasticidad del PIB al capital público. Como apuntan De la Fuente y Doménech (2011), un valor razonable de esta elasticidad es 0,06, ligeramente por encima de la propuesta por Baxter y King (1993). Bajo el supuesto de que las inversiones son eficientes y los proyectos están bien seleccionados, esta elasticidad proporciona una tasa óptima de inversión pública sobre el PIB, por encima del 3 por 100 y, por tanto, superior a los niveles de inversión alcanzados en los últimos años (menos del 2,5 por 100 de media desde 2012). En general, tasas de inversión por debajo de ese valor no son óptimas a largo plazo porque no aprovechan los beneficios potenciales de las infraestructuras

públicas. Por el contrario, si se exceden esos niveles pueden empezar a dominar los efectos distorsionadores de los impuestos necesarios para financiar dicha inversión.

Andrés *et al.* (2024) confirman la amplia evidencia empírica disponible de los efectos positivos de la inversión pública sobre el crecimiento del PIB per cápita y también del bienestar social. Estos efectos son mayores para la inversión pública que para el consumo público y, sobre todo, mucho mayores que para las transferencias públicas, cuyos efectos sobre el crecimiento y el bienestar son, de hecho, negativos. Como señalan en sus panorámicas Romp y de Haan (2007) o Scandizzo y Pierleoni (2020), el consenso de la literatura empírica apunta a un efecto positivo de la inversión pública sobre el crecimiento económico, con mucha heterogeneidad entre economías y proyectos existentes. Como resulta obvio, los efectos de una nueva inversión dependen de la cantidad y calidad del capital público existente. Un ejemplo de un efecto elevado de la inversión pública se produce cuando el nuevo capital alivia los cuellos de botella existentes. Como es el caso en la provisión de otros bienes y servicios públicos, estos efectos también dependen mucho de factores institucionales, como el modo en el que se produce la selección y ejecución de los proyectos, lo que a su vez se relaciona, aunque no de forma exclusiva, con el nivel de corrupción política.

#### 4. Prestaciones sociales

Las prestaciones sociales en España han aumentado considerablemente, especialmente en respuesta a la crisis económica y a la pandemia de COVID-19. Este aumento incluye prestaciones por desempleo, pensiones y otros tipos de asistencia social. La tendencia es similar a la observada en otros países de la UE, donde también se ha incrementado el gasto en prestaciones sociales para mitigar los efectos de las distintas crisis económicas y proteger a los segmentos más vulnerables de la población. No obstante, algunos países de la UE han implementado reformas para asegurar la sostenibilidad de las prestaciones sociales a largo plazo, combinando aumentos en el gasto con medidas para mejorar su eficiencia, y con mecanismos de ajuste automático para asegurar su sostenibilidad.

Con diferencia, la prestación social que consume más recursos públicos es el gasto en pensiones. Como discute Doménech (2024), frente al patrón del conjunto de la UE, España se caracteriza por mantener en la actualidad un gasto en pensiones

mayor (13,1 por 100 del PIB en 2022) que el que le corresponde por su tasa de dependencia de la población mayor de 65 años sobre la población entre 16 y 64 (que sería de un 9,5 por 100 del PIB), y por su tasa de empleo (la cuarta más baja, después de Italia, Grecia y Rumanía), con la tercera tasa de prestación más elevada (tras Italia y Grecia).

Hasta hace poco, España disponía de dos mecanismos de ajuste: el factor de sostenibilidad, que ligaba las pensiones iniciales al aumento de la esperanza de vida, y el índice de revalorización de las pensiones que, en ausencia de recursos adicionales, condicionaba la revalorización de las pensiones a la corrección del déficit del sistema.

Como argumentan Devesa *et al.* (2023) o De la Fuente (2023), las reformas aprobadas entre 2021 y 2023 aumentaron las proyecciones de gasto en pensiones más que los ingresos del sistema. Esas reformas han dado lugar a un sistema que será más generoso, pero menos contributivo y autosuficiente, puesto que las cotizaciones sociales previstas no serán capaces de financiar el mayor gasto en pensiones. Al reducir su autosuficiencia, el sistema depende en mayor medida de las transferencias del Estado, lo que reduce la transparencia sobre el verdadero coste de financiación del sistema de pensiones y termina trasladando a la sociedad una imagen distorsionada de su coste de oportunidad y del menor margen que estas transferencias de los presupuestos del Estado supone para gastar en otras políticas públicas. El *Ageing Report 2024* de la Comisión Europea así lo constata. A partir de la situación actual del sistema público de pensiones en España y del sistema contributivo de la Seguridad Social, las proyecciones de este informe indican que las necesidades de financiación aumentarán del 4 por 100 del PIB al cierre de 2023 al 5,7 por 100 de 2050. El aumento previsto del gasto en pensiones deja a los ingresos del sistema y a las transferencias del Estado como únicas variables de ajuste, salvo que se introduzcan nuevas reformas. El mecanismo de equidad intergeneracional (MEI) irá transfiriendo renta de las generaciones jóvenes a las jubiladas mediante el incremento de las cotizaciones sociales sin generar derechos de pensiones, por lo que se prevé que suponga una presión adicional sobre la creación de empleo y el crecimiento económico debido al aumento de los costes laborales (véase, Bosca *et al.*, 2023). A esto se unen el recargo en las bases máximas de cotización y la cuota de solidaridad, de nuevo sin generar derechos pensionables. Esta situación actual y prospectiva del sistema público de pensiones en España contrasta

con la del conjunto de países europeos y, especialmente, con aquellos que cuentan con mecanismos de ajuste automático y/o parten de una situación de equilibrio en sus sistemas de pensiones.

Otro componente importante de las prestaciones sociales tiene que ver con el gasto público en el mercado de trabajo. Como muestran Andrés y Doménech (2015), en comparación con otros países de la UE, la proporción entre el gasto en políticas activas (por ejemplo, formación o activación) en comparación con las pasivas (subsidijs de desempleo) es baja en nuestro país. Esto es particularmente grave dado que el desajuste o *mismatch* entre la cualificación que poseen muchos trabajadores y la que necesita el tejido productivo debería hacer de las políticas activas de empleo un instrumento central en un país cuya tasa de desempleo duplica la de la UE. La insuficiencia y reducida eficiencia de las políticas activas es también una de las principales causas del elevado desempleo juvenil en España, ya que las deficiencias de la enseñanza preuniversitaria, el altísimo porcentaje de abandono escolar temprano al finalizar la educación secundaria, y los lugares rezagados que ocupan las universidades españolas en los principales *rankings* internacionales, da lugar a un importante colectivo de jóvenes con una formación insuficiente y/o no competitiva para atender la demanda de puestos de trabajo de un sector productivo en evolución.

En resumen, la dinámica de la composición del gasto público en España muestra un incremento significativo en el gasto corriente, salud, educación y prestaciones sociales, en línea con las tendencias observadas en la UE, aunque con particularidades propias y con tasas de crecimiento por encima de las del PIB. La notable reducción en la inversión pública es un aspecto que destaca negativamente en comparación con otros países europeos, que han logrado mantener niveles más estables de inversión. Este análisis subraya la necesidad de que España mejore la composición de su gasto público en áreas clave, y que lleve a cabo reformas estructurales para mejorar su calidad y sostenibilidad, tomando como referencia las mejores prácticas de otros países de la UE.

#### IV. ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS PÚBLICOS

En esta sección analizamos más en detalle la estructura de los ingresos públicos, empezando por la comparación de las distintas fuentes de ingresos públicos entre España y la UE, para centrarnos posteriormente en la evolución de los tipos impositivos y la progresividad de los impuestos.

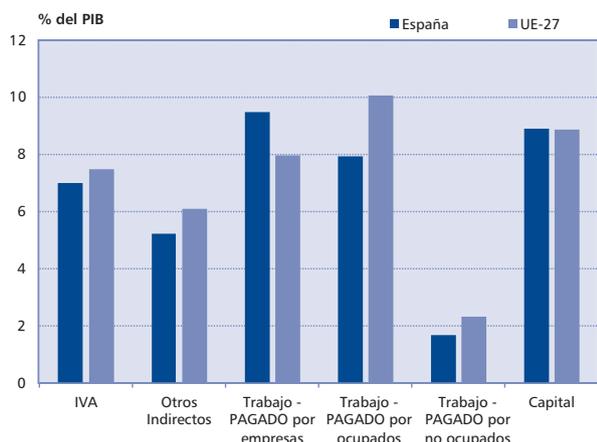
#### 1. Ingresos públicos y PIB

En términos de la recaudación sobre el PIB, España se caracteriza por una relativamente baja imposición sobre el consumo en comparación con el promedio de la UE, unas cotizaciones sociales elevadas, una menor imposición sobre el trabajo, una vez excluidas las cotizaciones sociales y una imposición sobre el capital en línea con el promedio.

Con los últimos datos disponibles de la Comisión Europea (gráfico 8) para 2022, se observa que, atendiendo a la función económica de los impuestos, la diferencia en el total de la recaudación tributaria respecto a la UE, de 2,6 puntos del PIB, se explica por la imposición indirecta (1,4 puntos por IVA y 1,2 por otros impuestos indirectos) y la imposición sobre las rentas del trabajo (1,3 puntos). Sin embargo, la presión fiscal sobre el trabajo que soportan las empresas a través, por ejemplo, de las cotizaciones sociales, es mayor en España (9,5 por 100 del PIB) que en el promedio de la UE (8 por 100). Con respecto a la fiscalidad sobre el capital, la presión fiscal de España (9 por 100) era muy similar a la de la UE (8,9 por 100 del PIB).

Como muestran Boscá *et al.* (2017), la evidencia disponible indica que España se encuentra en la parte con pendiente positiva de la curva de Laffer: un aumento de los tipos impositivos del trabajo, capital y consumo aumenta los ingresos públicos, pero lastra el crecimiento del PIB y del empleo, lo que ayuda a explicar que las consolidaciones fiscales mediante impuestos tengan efectos negativos más importantes sobre la actividad que las basadas en gasto. La evidencia también indica que los impuestos más distorsionadores son los que recaen sobre las rentas del capital y las cotizaciones sociales, mientras que los menos distorsionadores son los impuestos indirectos. La existencia de un dilema entre obtener más ingresos públicos a cambio de menores niveles de PIB y empleo obliga a evaluar bien el coste de oportunidad de aumentar la presión fiscal y los efectos de los cambios impositivos en el bienestar social. En este sentido, condicionado a la necesidad de aumentar los ingresos, sería preferible hacerlo por medio de impuestos indirectos, como el IVA, pues no solamente se reduciría el coste en términos de eficiencia económica, sino que el temido daño en términos de equidad podría no producirse, cuando se considera una perspectiva dinámica en la que el efecto negativo sobre el empleo y el crecimiento se minimiza, y en la que el Gobierno puede utilizar el gasto público para mejorar la distribución de la renta.

GRÁFICO 8  
INGRESOS PÚBLICOS SOBRE EL PIB, 2022



Fuente: Elaboración propia en base a *Data on Taxation Trends*, Comisión Europea (2024).

Otras dos diferencias importantes entre los ingresos públicos en España y en la UE tienen que ver con la fiscalidad medioambiental y sobre la riqueza. Con una recaudación del 2,8 por 100 del PIB, la fiscalidad de los impuestos sobre las propiedades en España en 2022 fue la cuarta más elevada de la UE (2,1 por 100 de media), únicamente por detrás de Francia, Bélgica y Grecia. Una parte de esta recaudación se explica por los elevados tipos impositivos a la movilidad del capital, particularmente, inmobiliario. El impuesto sobre transmisiones patrimoniales (ITP) representa una barrera adicional a la compraventa de viviendas y a la movilidad laboral. Una reforma que cambiara la estructura de la fiscalidad de la riqueza disminuyendo el ITP mejoraría su eficiencia, aumentaría la actividad económica, mantendría la neutralidad fiscal, y contribuiría a solucionar el problema de acceso a la vivienda, reduciendo su cuña fiscal.

Por el contrario, en la fiscalidad medioambiental España recaudó solo un 1,5 por 100 del PIB, medio punto por debajo de la UE (2 por 100 de media) y solamente por encima de Lituania, Chequia y Luxemburgo. Como apuntan Martín *et al.* (2023) el impulso de la imposición medioambiental es uno de los grandes retos de España ante la transición a una economía descarbonizada y la preservación del capital natural. La supresión del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica y del impuesto sobre la electricidad incentivaría la electrificación de procesos productivos y hogares. Por el contrario, el

aumento de la fiscalidad sobre emisiones de gases de efecto invernadero, bajo el principio de que «quién contamina paga», podría proporcionar un punto del PIB de recaudación adicional y contribuir a la descarbonización de la economía.

## 2. Tipos impositivos implícitos

Los tipos impositivos implícitos reflejan la carga fiscal efectiva sobre la base imponible específica, a menudo en términos de las distintas categorías de ingresos o funciones económicas. A diferencia de los tipos impositivos nominales o legales, establecidos por el sistema tributario, los tipos implícitos proporcionan una visión más realista de la carga tributaria efectiva, al considerar las exenciones, deducciones, evasiones, o cualquier otra característica que afecte a la recaudación.

Para calcular el tipo impositivo implícito, se divide la recaudación fiscal efectiva de un impuesto o cotización social por una aproximación de la base impositiva definida usando la producción, el consumo o las rentas de las cuentas nacionales. Este enfoque fue introducido por Mendoza *et al.* (1994) y ha sido utilizado por diferentes instituciones como la OCDE y la Comisión Europea, así como por Boscá *et al.* (2011, 2013, 2017 y 2020) en las bases de datos *BDREMS* y *BDMACRO* (Fundación Rafael del Pino, 2024), Martínez-Mongay (2000), Carey y Rabesona (2002) o Coenen *et al.* (2008), entre muchos otros.

Actualmente, la Comisión Europea proporciona información sobre los tipos impositivos implícitos para el consumo y las rentas del trabajo, tras haber dejado de publicar temporalmente el del capital, disponible únicamente hasta 2019. La razón se debe a las dificultades para realizar una aproximación de la base disponible agregada de toda la imposición sobre el capital. Sin embargo, sí que publica su recaudación efectiva respecto al PIB, cuya evolución temporal guarda, en general, una estrecha relación con la del tipo implícito sobre el capital para los años disponibles.

En el caso de las rentas del trabajo, es posible distinguir los tipos impositivos de las cotizaciones sociales y las del resto, con un sencillo ajuste que utiliza los porcentajes en el PIB de las cotizaciones y del resto de impuestos sobre el trabajo.

En el gráfico 9 se muestra la información disponible para los países de la UE desde 1995 hasta 2022. El intervalo indica los máximos y mínimos observados para cada año entre los 27 países miembros. La comparación de España con la UE y con el promedio de

la UE-7 confirma los resultados del gráfico 8. España se caracteriza por tener la menor imposición implícita sobre el consumo. Las cotizaciones sociales implícitas están por encima de la UE y unos 7 puntos por encima de la UE-7, cuya media se ve condicionada por las menores cotizaciones sociales de Suecia y, sobre todo, Dinamarca (5). Una vez eliminadas las cotizaciones sociales, la imposición de las rentas del trabajo de España se sitúa por debajo de la UE y a casi 8 puntos de distancia de la UE-7. Por último, la imposición sobre el capital representa un porcentaje similar del PIB en España, la UE y la UE-7. El gráfico 9 también muestra que la imposición sobre el consumo, trabajo y capital en España presenta una tendencia creciente desde la Gran Recesión, alcanzando en 2022 máximos de las últimas décadas, salvo en el caso del capital debido al efecto que sobre la serie tuvieron los años de la burbuja inmobiliaria.

Aunque la Comisión Europea no ofrece datos para el tipo implícito sobre el capital desde 2019,

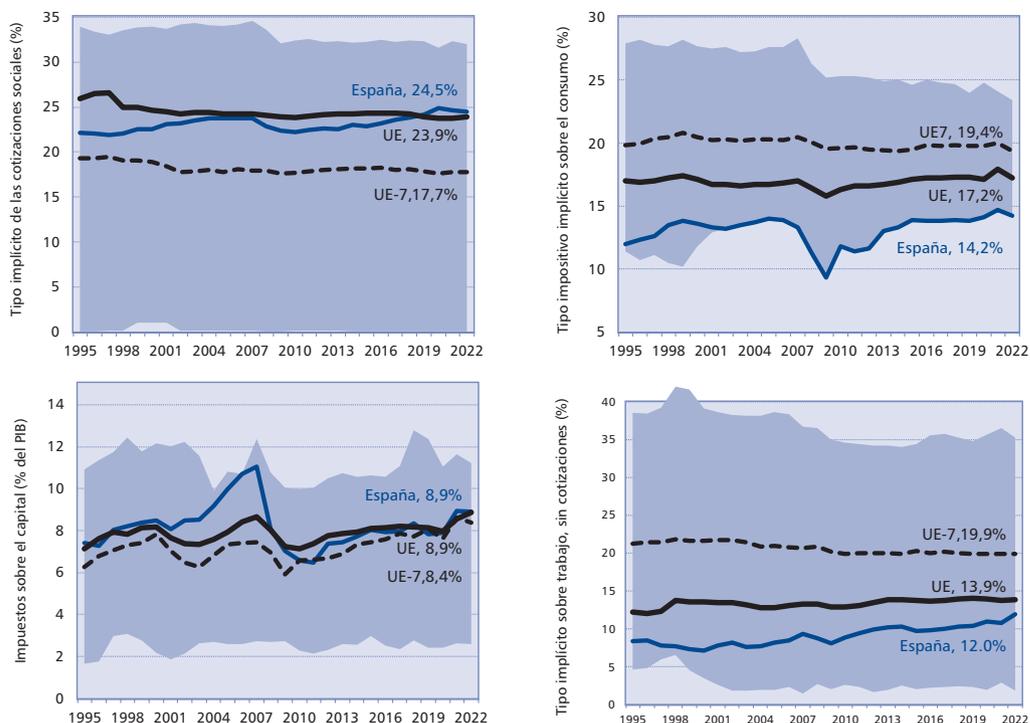
en la base de datos del modelo de equilibrio general *EREMS* (véase Boscá *et al.*, 2020) se ha seguido actualizando su cálculo para España. La correlación entre el tipo implícito sobre el capital y la recaudación de la imposición del capital sobre el PIB desde 1995 hasta 2022 es muy elevada (0,87). El cálculo más reciente del tipo implícito sobre el capital en 2023 (25,9 por 100) implica una recaudación en estos impuestos cercana ya al 9,5 por 100 del PIB. Adicionalmente, bajo la hipótesis de que las cotizaciones sociales equivalen a un salario diferido en forma de pensiones, la comparación adecuada entre la imposición del capital y del trabajo requiere excluir las cotizaciones. En 2022 el tipo implícito sobre el capital en España podría haber rondado el 24,8 por 100 duplicando el del trabajo, del 12,0 por 100.

### 3. Progresividad impositiva y redistribución

El mayor tamaño del sector público ayuda a reducir la desigualdad antes y después de impuestos y transferencias, pero con bastante heterogeneidad

GRÁFICO 9

#### TIPOS IMPOSITIVOS IMPLÍCITOS DEL CONSUMO Y RENTAS DEL TRABAJO, E IMPUESTOS SOBRE EL CAPITAL EN PORCENTAJE DEL PIB, 1995-2022



Nota: El área sombreada corresponde a la diferencia entre la economía con el máximo valor y el mínimo valor de lo representado en el eje de ordenadas en cada gráfico. UE-7=promedio de las siete economías europeas más avanzadas.  
Fuente: Elaboración propia en base a *Data on Taxation Trends*, Comisión Europea (2024).

entre países, como muestra el gráfico 10 para el conjunto de la OCDE. El gasto público sobre el PIB explica un 70 por 100 de la varianza entre países de la redistribución de renta que proporcionan los impuestos y las transferencias (medida por la caída del índice de Gini), si bien se observa que a medida que aumenta el tamaño del sector público se consigue un menor efecto redistributivo. La diferencia entre el coeficiente de Gini, antes y después de la actuación de los impuestos y transferencias en España, es similar a la de Noruega o Dinamarca, y mayor que la de Holanda o Suecia. Además, con un tamaño del sector público significativamente inferior, España consigue una redistribución *ex post* similar a la de Grecia o Italia.

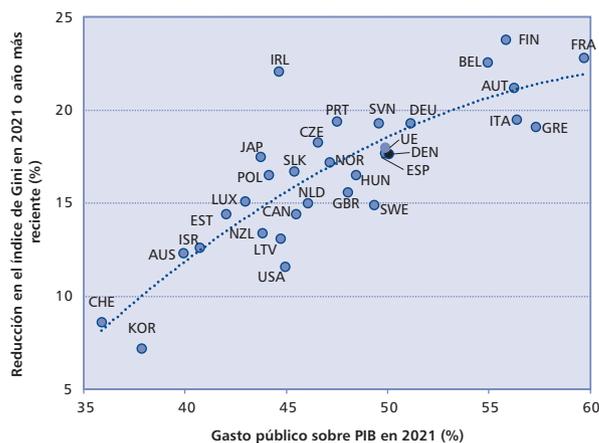
El efecto redistributivo de los impuestos ha de evaluarse en su conjunto, además de tener en cuenta sus efectos dinámicos a lo largo del tiempo. Contrariamente al carácter regresivo que se atribuye a la imposición indirecta en términos estáticos, la evidencia europea muestra que la desigualdad de la renta es menor en los países europeos en los que las cotizaciones sociales son más bajas y los impuestos indirectos son más altos (véase Bosca *et al.*, 2013).

Por lo que respecta a la progresividad del impuesto sobre la renta (gráfico 11), España se encuentra en una escala media-alta dentro de la UE, lo que convierte a los incrementos de progresividad en más gravosos en términos de eficiencia. Un contribuyente individual sin cargas familiares en España con una renta bruta de un 167 por 100, por encima de la media tributa en conceptos de IRPF y cotizaciones sociales tiene 16,3 puntos porcentuales más que un trabajador con una renta del 50 por 100 de la media, 4 puntos por encima de la UE. Solamente Francia y Bélgica se encuentran claramente por encima, mientras que países como Alemania, Austria, Dinamarca, Noruega o Suecia se encuentran por debajo.

## V. DÉFICIT, DEUDA Y ESPACIO FISCAL

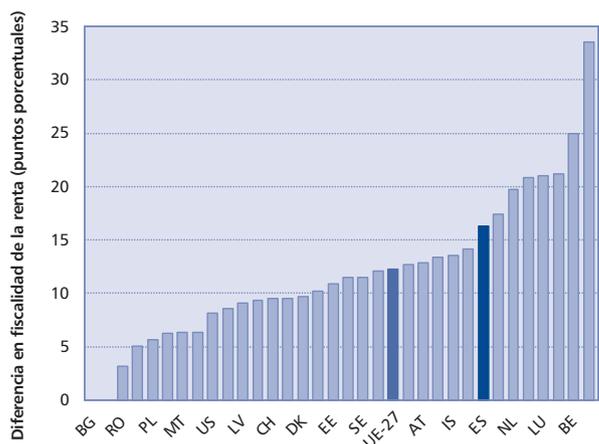
No es posible acabar este artículo sobre el sector público en España desde una perspectiva macroeconómica comparada con la UE sin analizar las diferencias en cuanto a los niveles actuales de deuda y déficit públicos, y el espacio fiscal con el que se encara el proceso de consolidación fiscal, tras la adopción en 2024 de las nuevas reglas fiscales en la UE (véase Consejo Europeo, 2024). El debate actual se centra en el ritmo de la consolidación fiscal que debe acometerse en los próximos años, así como en algunos aspectos clave de este proceso: su composición entre

GRÁFICO 10  
GASTO PÚBLICO SOBRE EL PIB Y REDISTRIBUCIÓN EN EL ÍNDICE DE GINI, 2021



Fuentes: Elaboración propia en base a AMECO y OCDE.

GRÁFICO 11  
DIFERENCIA EN FISCALIDAD DE LA RENTA PARA CONTRIBUYENTES INDIVIDUALES SIN CARGAS FAMILIARES CON RENTAS DEL 50 POR 100 Y 167 POR 100 DEL PROMEDIO, 2023



Fuentes: BBVA Research a partir de Tax and Benefits Database, Comisión Europea (2024).

aumentos de impuestos, racionalización del gasto o aumentos de las bases imposables como resultado de nuevas reformas estructurales, el margen de endeudamiento, el nivel de presión fiscal, el tamaño del sector público y, por último, cómo abordar la sostenibilidad futura de las cuentas públicas en un

contexto de progresivo envejecimiento de la población española durante las próximas décadas.

La comparación entre países de los niveles de deuda y déficit públicos es sencilla cuando se trata de economías que tienen simultáneamente combinaciones mayores o menores de ambas variables. Sin embargo, deja de serlo cuando unas tienen más déficit, pero menos deuda que otras, o viceversa. Para poder establecer dicha comparación, utilizaremos el concepto de espacio fiscal, que combina el déficit y la deuda pública de las economías, tomando como punto de partida al marco de análisis propuesto por Blanchard (1984). Aquí extenderemos esta metodología para considerar también explícitamente el crecimiento del PIB y la inflación, en línea con el trabajo de Doménech y González-Páramo (2017).

La restricción presupuestaria del sector público puede representarse de acuerdo con la siguiente expresión:

$$\Delta d_t = \frac{(r-\gamma)}{1+\gamma} d_{t-1} - t_t + g_t \quad [1]$$

en donde  $d$ ,  $t$  y  $g$  son, respectivamente, la deuda, los ingresos y el gasto público sin intereses en relación al PIB (de manera que  $sp=t-g$  es el saldo presupuestario primario sobre el PIB),  $r$  es el tipo de interés nominal y el crecimiento nominal del PIB. Definamos como  $t_{max}$  y  $g_{min}$  el máximo nivel de presión fiscal y el mínimo nivel de gasto que la sociedad está dispuesta a aceptar, de manera que el máximo nivel de deuda sostenible (la que evite un crecimiento continuado de la deuda pública) viene determinado por:

$$d_{max} = \frac{1+\gamma}{r-\gamma} (t_{max} - g_{min}) \quad [2]$$

Este nivel máximo de deuda refleja el punto más allá del cual el sector público no tendría el capital político necesario para aumentar los impuestos, o reducir el gasto que se requeriría para estabilizar el valor de la deuda pública. Este límite varía en el tiempo y entre países en función de sus características económicas e institucionales y depende de las preferencias sobre la presión fiscal que la sociedad está dispuesta a soportar, como ya explicamos en la sección segunda.

Supondremos que, en ausencia de medidas discrecionales de ajuste fiscal, la dinámica del saldo presupuestario primario evoluciona gradualmente en función de la distancia respecto a su nivel máximo:

$$\Delta(t_t - g_t) \leq \alpha [(t_{max} - g_{min}) - (t_{t-1} - g_{t-1})] \quad [3]$$

en donde el parámetro  $\alpha$  es la velocidad de convergencia hacia el máximo nivel del saldo presupuestario primario. La expresión [3] se puede justificar sobre la base de que los Gobiernos tratan de explotar el capital político que les proporciona aumentar el tamaño del sector público, condicionado al máximo ratio de déficit sobre el PIB soportable por la sociedad.

Las ecuaciones [1] y [3] determinan la dinámica de la deuda y del saldo presupuestario. La senda de convergencia al estado estacionario en el que el saldo presupuestario primario y la deuda alcanzan su valor máximo sostenible se representa a través de la recta AA' del gráfico 11, cuya ecuación viene dada por:

$$sp_t = t_t - g_t = \left(\frac{r-\gamma}{1+\gamma} + \alpha\right) (d_t - d_{max}) + (t_{max} - g_{min}) \quad [4]$$

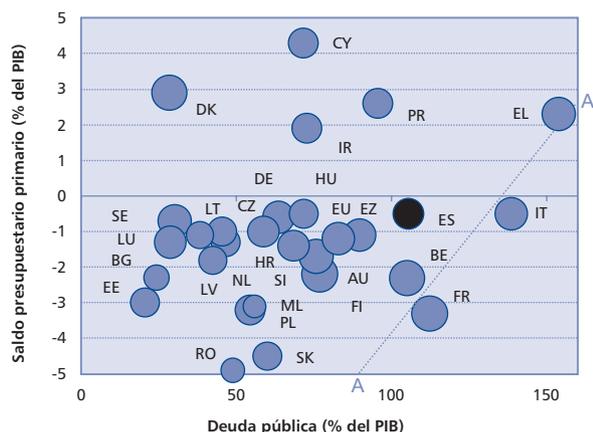
En principio, esta ecuación separa las combinaciones de deuda y saldo presupuestario en dos regiones. Por encima y a la izquierda de la recta AA', el saldo presupuestario primario aumenta y la deuda pública tiende a disminuir. Por debajo y a la derecha de esta recta ocurre lo contrario, por lo que el espacio fiscal es negativo y la economía entra en la zona de no sostenibilidad de la deuda pública.

En la práctica, en la medida que existe incertidumbre sobre los valores de las variables que determinan la pendiente ( $r$ ,  $\gamma$  y  $\alpha$ ) y la intersección de la recta AA' con el eje de ordenadas, más que por una recta, el espacio de sostenibilidad viene determinado por un intervalo alrededor de ella. Para la calibración de la recta AA' hemos realizado los siguientes supuestos. En primer lugar, tomando la experiencia de Grecia en la crisis de deuda soberana, hemos considerado que el nivel máximo de deuda sostenible es del 150 por 100 del PIB. Por su parte, estimamos que en promedio  $(r-\gamma)/(1+\gamma)$  es igual al 1 por 100 (igual que el promedio del período 2002 a 2015), y que  $\alpha=0,1$ , es decir, que el saldo presupuestario primario reduce cada año un 10 por 100 de la distancia a su nivel máximo (6). Teniendo en cuenta estos valores de  $d_{max}$  y  $(r-\gamma)/(1+\gamma)$ , y el nivel máximo del saldo presupuestario viene dado por:

$$t_{max} - g_{min} = \left(\frac{r-\gamma}{1+\gamma}\right) d_{max} = 1,5\% \quad [5]$$

Utilizando estas hipótesis y las previsiones de la Comisión Europea para finales de 2024, la recta AA' en el gráfico 12 muestra que las combinaciones de deuda y saldo presupuestario de Francia, Italia y

GRÁFICO 12  
**DEUDA PÚBLICA SOBRE EL PIB Y SALDO PRESUPUESTARIO PRIMARIO EN LA UE, 2024**



Nota: El tamaño de cada círculo es proporcional al peso de los ingresos públicos sobre el PIB (en base a la RNB modificada en el caso de Irlanda).  
 Fuente: Elaboración propia en base a AMECO.

Grecia, aunque distintas en su composición, son similares en términos del reto de consolidación fiscal. Cuanto más alejados, hacia arriba y hacia la izquierda, se encuentran los países de esta recta, mejor es la sostenibilidad de las cuentas públicas, como es el caso de Dinamarca. España parte con un déficit presupuestario primario menor que el de la UE y de la eurozona, pero con un nivel de deuda pública mayor. La combinación de ambas variables hace que España muestre una peor situación relativa en términos de sostenibilidad de las finanzas públicas que la mayoría de las economías europeas, aunque mejor que la de Francia, Italia, Grecia o Bélgica. Respecto a Francia, aunque los niveles de deuda son similares, la ventaja de España reside en que su déficit presupuestario primario es muy inferior al de este país.

También resulta interesante la comparación entre España y Portugal. Tras la crisis de deuda soberana, Portugal presentaba una deuda pública y un saldo presupuestario primario sobre el PIB superiores a los de España, pero ha sabido corregirlos hasta alcanzar un espacio fiscal más saneado que España, con un tamaño del sector público muy similar. En este sentido, Portugal mantiene en la actualidad un saldo presupuestario primario como el que sería deseable que España presentara tras el proceso de consolidación fiscal que tiene pendiente durante los próximos cuatro o siete años, en función de los compromisos que se pacten con la Comisión Europea.

Para finalizar, conviene destacar dos aspectos relacionados con los niveles de deuda pública, por sus implicaciones sobre el crecimiento a largo plazo. El primero tiene que ver con la evidencia empírica reciente acerca del efecto en el crecimiento económico de mayores niveles de deuda pública. Heimberger (2023) estima una metarregresión con 816 estimaciones de 47 estudios que han cuantificado los efectos de la deuda pública sobre el crecimiento económico. La media no ponderada indica que un aumento de 10 puntos porcentuales en la relación deuda pública/PIB se asocia con una disminución de las tasas de crecimiento anual de 0,14 puntos porcentuales, con un intervalo de confianza del 95 por 100 de 0,09 a 0,19 puntos porcentuales. Sin embargo, esta media no es significativamente distinta de cero después de corregir el sesgo de publicación o tener en cuenta la endogeneidad de la deuda pública al crecimiento. Respecto a los efectos no lineales, el autor no encuentra un umbral uniforme de deuda pública/PIB, ya que los resultados son sensibles a los datos y a las especificaciones econométricas. Como hemos argumentado anteriormente, las características de cada país en cuanto a eficiencia del gasto público, los usos productivos de la deuda pública o las preferencias sociales pueden ser determinantes importantes de estos umbrales. En cualquier caso, la evidencia empírica sugiere que debe operar el principio de prudencia, de manera que los Gobiernos acumulen márgenes fiscales y reduzcan su deuda en las expansiones, para estar en disposición de aplicar políticas expansivas en las recesiones.

El segundo aspecto tiene que ver con las proyecciones de las trayectorias previstas para España de la ratio de deuda pública sobre el PIB a medio plazo. Las últimas proyecciones de la AIREF (2024), FMI (2024) o García *et al.* (2024) apuntan a que la deuda pública disminuirá mientras dure el ciclo expansivo, pero se estabilizará a medio plazo o incluso volverá a aumentar, salvo que se adopten nuevas medidas de consolidación fiscal. Con una brecha del PIB (*output gap*) positiva en 2023, el déficit estructural se estima cerca del 4 por 100 del PIB, aproximadamente un punto superior al existente en 2019. Como se ha argumentado anteriormente, las necesidades de financiación del sistema público de pensiones se situaron en el 4 por 100 del PIB en 2023, superando el déficit público, pero aumentarán en al menos 1,7 puntos en las próximas décadas (véase Comisión Europea, 2024), por lo que el déficit presupuestario primario podría situarse por encima del 4 por 100 del PIB. Con unas necesidades crecientes de gasto en pensiones, sanidad y depen-

dencia ligado al envejecimiento, las presiones sobre el gasto productivo, los ingresos y la deuda pública serán cada vez mayores, lo que previsiblemente supondrá un lastre sobre el crecimiento potencial (véase Cooley *et al.*, 2024).

## VI. CONCLUSIONES

Con una renta per cápita de más de 11 puntos por debajo de la UE, España presentaba en 2023 un gasto público sobre el PIB en línea con la media no ponderada de sus miembros y únicamente 3 puntos por debajo de la UE. Los países europeos reflejan diferentes modelos de provisión de bienes y servicios públicos, de sistemas de protección social y de eficiencia de sus Administraciones públicas, de manera que no se observa una relación estadísticamente significativa entre la proporción del PIB destinada a gasto público y el nivel de renta per cápita. La similitud en el nivel de gasto público de España con el promedio de los países de la UE ha sido el resultado de un proceso de convergencia acaecido en los últimos quince años, en el que el gasto público per cápita ha aumentado mucho más que la renta per cápita. Pese a esta similitud, existen diferencias importantes.

En primer lugar, en cuanto al nivel de eficiencia del sector público en España. Aunque en media el nivel de eficiencia del sector público exhibe una relación estadísticamente significativa con los ingresos públicos, en nuestra economía se sitúa ligeramente por debajo de la media de la UE y a una considerable distancia de los países con sectores públicos más eficientes.

En segundo lugar, la composición del gasto público en España muestra un mayor peso del gasto social con relación al productivo que en la UE. Por el contrario, desde hace años, el peso de la inversión pública en el PIB de la economía española se sitúa entre los niveles más bajos de los países de la UE.

En tercer lugar, la estructura de los ingresos públicos también es diferente. Con una imposición sobre el capital similar a la de la UE, la indirecta y las del trabajo en el impuesto de la renta son inferiores, mientras las cotizaciones sociales son superiores, por la mayor imposición que recae sobre las empresas.

Cuarto, la progresividad del impuesto sobre la renta de España se sitúa en el tramo medio-alto de los países de la UE mientras que la imposición sobre la propiedad o la riqueza es la cuarta más elevada, después de Francia, Bélgica y Grecia. Por el contrario, la fiscalidad medioambiental es de las más bajas de la UE. El sistema fiscal permite reducir la desigual-

dad de la renta antes de impuestos y transferencias en una magnitud similar a la de Noruega o Dinamarca, o incluso mayor que la de Holanda o Suecia.

En quinto y último lugar, España parte con niveles de deuda y déficit públicos que se enmarcan en una situación de mayor vulnerabilidad que la mayoría de los países de la UE en términos de sostenibilidad de sus cuentas públicas, y con unos compromisos futuros de gasto mayores en un escenario inercial.

Todas las conclusiones anteriores constituyen un conjunto de retos importantes para el sector público en España que exigen mejorar su eficiencia, aprovechando al máximo las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías digitales y la evaluación de las políticas públicas, y apostar por una estructura de ingresos y gastos que maximice el crecimiento potencial de su renta per cápita, como condición necesaria para afrontar con éxito la sostenibilidad de su Estado de bienestar ante los desafíos del envejecimiento y de la transición hacia una economía descarbonizada.

## NOTAS

(\*) Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de VÍCTOR AUSÍN, J. E. BOSCA, R. DOMÉNECH y J. FERRI agradecen las ayudas de los proyectos Prometeo para grupos de investigación de excelencia CIPROM/2023/39, de la Generalitat Valenciana; PID2023-152348NB-I00 y TED2021-132629B-I00 del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades

(1) Existe una amplia literatura empírica que evalúa los efectos del tamaño del Gobierno sobre el crecimiento del PIB per cápita (véase, por ejemplo, las panorámicas de JOHANSSON, 2016, y BERGH y HENREKSON, 2011). Aunque la evidencia está lejos de ser concluyente y varía según las especificaciones del modelo, las definiciones de las variables, la muestra de países seleccionados, los períodos, la calidad de los datos o los métodos de estimación, los resultados muestran consistentemente un efecto negativo del tamaño del Gobierno sobre el crecimiento de las economías avanzadas. Recientemente, ANDRÉS *et al.* (2024) encuentran que el efecto del tamaño del Gobierno sigue una forma de U invertida: positivo y mayor en el bienestar social que para el crecimiento del PIB per cápita cuando el tamaño del Gobierno está por debajo del 35 al 40 por 100, y negativo más allá de ese umbral. Más importante aún, el rango de valores para los cuales el tamaño del Gobierno afecta positivamente al crecimiento y al bienestar se amplía significativamente con la calidad del Gobierno, el gasto público productivo y los bajos niveles de deuda. La evidencia empírica muestra que un sector público eficiente en todos estos frentes es más importante para maximizar el bienestar social e impulsar el desarrollo económico que el tamaño del sector público *per se*.

(2) El PIB de Irlanda en todos los ratios de este trabajo está corregido a la baja basándose en la RNB modificada, tal como proponen DE LA FUENTE y DOMÉNECH (2023).

(3) ANDRÉS *et al.* (2024) y DE LA FUENTE (1997) encuentran que el aumento del tamaño del sector público afecta negativamente al crecimiento del PIB per cápita en los países de la OCDE. De

acuerdo con los resultados DE LA FUENTE (1997), una disminución del gasto público sobre el PIB de 5 puntos (equivalente a un 10 por 100 del promedio) aumentaría el crecimiento a medio plazo en unas 6 décimas, lo que supone una elasticidad de 0,06, bastante próxima a la estimada por ANDRÉS *et al.* (2024), alrededor de 0,05 dependiendo del método de estimación.

(4) LAGO Y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (2016) realizaron un análisis de la dinámica del gasto público en España entre 1995 y 2012. En este trabajo se comparaba la eficiencia del gasto público en España respecto a los 24 países europeos de la OCDE de 2001 a 2012. La metodología empleada era la del análisis envolvente de datos (modelos DEA). Los autores concluían que en cuanto a la eficiencia relativa en la asignación de los recursos, de las tres funciones de gasto que estudiaban, sanidad es la que mostraba un mejor resultado comparado y educación el peor. Por su parte, la efectividad del gasto público en la redistribución de la renta era moderada.

(5) Suecia tiene un sistema de pensiones híbrido entre el sistema de reparto y el de capitalización. Dinamarca, en donde las cotizaciones sociales son prácticamente nulas, la pensión básica del primer pilar de pensiones públicas se financia con impuestos, mientras que el segundo y tercer pilar de pensiones de empleo y de planes privados, respectivamente, son sistemas de capitalización ampliamente extendidos.

(6) El valor de  $\alpha=0,1$  está en línea con las estimaciones de AFONSO (2008), BOHN (2008) y CHECHERITA-WESTPHAL y ŽDÁREK (2017).

## BIBLIOGRAFÍA

- AFONSO, A. (2008). Ricardian fiscal regimes in the European Union. *Empirica*, 35(3), pp. 313-334.
- AlREf. (2024). Opinión sobre la reforma de la gobernanza fiscal de la Unión Europea. *Opinión*, 1/24.
- ALESINA, A. (1999). Too Large and Too Small Governments. En K. CHU, S. GUPTA y V. TANZI (eds.), *Economic Policy and Equity*, (pp. 216-234). <http://t.ly/ZA2fe>
- ANDRÉS, J. Y. y DOMÉNECH, R. (2015). *En busca de la prosperidad*. Ediciones Deusto.
- ANDRÉS, J., BANDRÉS, E., DOMÉNECH, R. GADEA, L. (2024). *Social Welfare and Government Size*. BBVA Research. [t.ly/dZkZC](http://t.ly/dZkZC)
- BARRO, R. J. (1990). Government spending in a simple model of endogenous growth. *Journal of Political Economy*, 98, S103-S125. <http://t.ly/SvgYo>
- BARRO, R. J. y SALA-I-MARTIN, X. (1992). Public finance in models of economic growth. *Review of Economic Studies*, 59, pp. 645-661. <http://t.ly/uADdZ>
- BAXTER, M. y KING, R. G. (1993). Fiscal policy in general equilibrium. *The American Economic Review*, pp. 315-334. <https://goo.gl/oPJYSA>
- BAUMOL, W. J. (2012). *The cost disease: Why computers get cheaper and health care doesn't*. New Haven, CT: Yale University Press
- BERGH, A. y HENREKSON, M. (2011). Government size and growth: a survey and interpretation of the evidence. *Journal of Economic Surveys*, 25(5), 872-897.
- BESLEY, T. y PERSSON, T. (2014). The causes and consequences of development clusters: State capacity, peace, and income. *Annual Review of Economics*, 6(1), pp. 927-949. <http://t.ly/5fJkv>
- BESLEY, T. y DRAY, S. (2024). Trust and State Effectiveness: The Political Economy of Compliance. *The Economic Journal*, 134(662), pp. 2225-2251. <https://doi.org/10.1093/ej/ueae030>
- BLANCHARD, O. (2023). *Fiscal policy under low interest rates*. MIT press.
- BLANCHARD, O. J. (1984). Current and Anticipated Deficits, Interest Rates and Economic Activity. *European Economic Review*, 25, pp. 361-381. <https://goo.gl/2khDcf>
- BOHN, H. (2008). The sustainability of fiscal policy in the United States. En R. NECK y J. E. STURM (eds.), *Sustainability of Public Debt*. The MIT Press. <http://t.ly/VOLho>
- BOSCA, J. E., DOMÉNECH, R. y FERRI, J. (2009). Tax Reforms and Labour-market Performance: An Evaluation for Spain using REMS. *Moneda y Crédito*, 228, pp. 145-196.
- BOSCA, J. E., DOMÉNECH, R. y FERRI, J. (2013). Fiscal devaluations in EMU. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 206(3), pp. 2013.
- BOSCA, J. E., DOMÉNECH, R. y FERRI, J. (2017). Estructura Fiscal, Crecimiento Económico y Bienestar en España. *Papeles de Economía Española*, 154, pp. 250-264.
- BOSCA, J. E., DOMÉNECH, R. y FERRI, J. (2023). Efectos sobre el empleo y el PIB del aumento de las cotizaciones sociales. En Instituto de Estudios Económicos, *La subida de las cotizaciones sociales. Análisis y consecuencias en la economía española*, 57-68. <http://t.ly/zqG6U>
- BOSCA, J. E., DOMÉNECH, R., y FERRI, J., MÉNDEZ, R. Y RUBIO-RAMÍREZ, J. F. (2020). Financial and fiscal shocks in the great recession and recovery of the Spanish economy. *European Economic Review*, 127, 103469.
- BOSCA, J. E., DOMÉNECH, R. y FERRI, J. y VARELA, J. (2011). *The Spanish Economy: A General Equilibrium Perspective*. Palgrave MacMillan.
- BOSCA, J. E. y FERRI, J. (2024). Las Administraciones Públicas y la Productividad en España: ¿estímulo o freno? En *Los ciudadanos ante la administración: reflexiones críticas y recomendaciones*, Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19 (A. NOVALES coordinador). Documento de Trabajo 2024/05. FEDEA.
- CARDOSO, M., DOMÉNECH, R., GARCÍA, J. R., SICILIA, J. y ULLOA, C. A. (2016). Hacia un mercado de trabajo más eficiente y equitativo. *Observatorio Económico España*. BBVA Research. <http://t.ly/WpPxl>
- CAREY, D. y RABESONA, J. (2002). Tax ratios on labour and capital income and on consumption. *OECD Economic Studies*, 35(2), pp. 129-174.

- CHECHERITA-WESTPHAL, C. y ŽDÁREK, V. (2017). Fiscal reaction function and fiscal fatigue: evidence for the euro area. *CB Working Paper*, 2036.
- COENEN, G., McADAM, P. y STRAUB, R. (2008). Tax reform and labour-market performance in the euro area: A simulation-based analysis using the New Area-Wide Model, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 32(8), pp. 2543-2583.
- COMISIÓN EUROPEA. (2024). *Ageing Report 2024. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)*. <http://t.ly/VBrM1>
- COOLEY, T. F., HENRIKSEN, E. y NUSBAUM, C. (2024). Demographic obstacles to European growth. *European Economic Review*, 104829. <http://t.ly/ijS2x>
- DE LA FUENTE, A. (1997). Fiscal Policy and Growth in the OECD. *CEPR Discussion Paper*, n.º. 1755. <http://t.ly/wxHs3>
- DE LA FUENTE, Á., AYUSO, M., CONDE-RUIZ, J. I., DEVESA, E., DÍAZ-GIMÉNEZ, J., DÍAZ-SAAVEDRA, J., ... Y SERRANO, F. (2023). *Notas sobre las proyecciones de gasto en pensiones del MISSMI*. Estudios sobre la Economía Española 2023/31. <https://bit.ly/3yqtRvJ>
- DE LA FUENTE, A. y DOMÉNECH, R. (2011). The Effects of Public Investment. En J. E. BOSCA, R. DOMÉNECH, J. FERRI y J. VARELA, *The Spanish Economy: A General Equilibrium Perspective*. Palgrave MacMillan. <https://goo.gl/iCqDzY>
- DE LA FUENTE, Á., DOMÉNECH, R. (2024a). Cross-country data on skills and the quality of schooling: A selective survey. *Journal of Economic Surveys*. <https://doi.org/10.1111/joes.12530>
- DE LA FUENTE, Á. y DOMÉNECH, R. (2023). Renta per cápita y productividad en la OCDE de 1960 a 2022. *Documento de Trabajo*, 09. <http://t.ly/Uin4x>
- DE LA FUENTE, Á., DOMÉNECH, R. (2024a). Gasto en educación, capital humano y bienestar social. En *Indicadores comentados sobre el estado del sistema educativo español 2024*. Fundación Ramón Areces y la Fundación Europea Sociedad y Educación. <t.ly/m2mzo>
- DOMÉNECH, R. (2024). *The economic outlook of Portugal and Spain, and their long-term ageing challenge*. BBVA Research. <http://t.ly/MTY28>
- DOMÉNECH, R. y GONZÁLEZ-PÁRAMO J. M. (2017). Estabilidad presupuestaria y reformas estructurales: lecciones de la crisis y opciones de futuro. En *Análisis Empíricos de la Economía Española*- Thomson Reuters.
- DOMÉNECH, R. y GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (2017). Estabilidad presupuestaria y reformas estructurales en España: lecciones de la crisis y opciones de futuro. En J. GARCÍA, J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO y A. MATAS (directores), *Análisis Empíricos de la Economía Española, Ensayos en homenaje a Josep Lluís Raymond Bara*. Thomson Reuters Aranzadi.
- FMI. (2024). Steady but slow: Resilience amid divergence. *World Economic Outlook*, April 2024.
- FUNDACIÓN RAFAEL DEL PINO. (2024). *Bases de datos sobre la economía española: BDREMS y BDMACRO*. <http://t.ly/t8B09>
- GARCÍA, A., SARASA, D. y ULLOA, C. (2024). *Stochastic DSA under EUs Reformed Fiscal Rules: the case of Spain*. BBVA Research, Trabajo en curso.
- GOBIERNO DE ESPAÑA. (2023). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 28. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI*. <https://bit.ly/3AduJVd>
- HALL, R. E. y JONES, C. I. (2007). The Value of Life and the Rise in Health Spending. *The Quarterly Journal of Economics*, 122(1), pp. 39-72. <http://goo.gl/MjlxRm>
- HANUSHEK E. A. y WOESSMANN, L. (2011). The Economics of International Differences in Educational Achievement. *Handbook of the Economics of Education*, Volumen 3, pp. 9-200. <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53429-3.00002-8>
- HANUSHEK, E.A. (2020). Education production functions. En *The Economics of Education: A Comprehensive Overview*, pp. 161-170.
- HEIMBERGER, P. (2023). Do higher public debt levels reduce economic growth? *Journal of Economic Surveys*, 37(4), pp. 1061-1089.
- IRMEN, A. y KUEHNEL, J. (2009). Productive government expenditure and economic growth. *Journal of Economic Surveys*, 23(4), pp. 692-733.
- JOHANSSON, Å. (2016). Public Finance, Economic Growth and Inequality: A Survey of the Evidence. *OECD Economics Department Working Papers*, 1346.
- JORDÀ, Ò. (2005). Estimation and inference of impulse responses by local projections. *American Economic Review*, 95(1), pp. 161-182. <http://t.ly/fQF4p>
- KNELLER, R., BLEANEY, M. F. y GEMMELL, N. (1999). Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries. *Journal of Public Economics*, 74(2), pp. 171-190.
- LAGO, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2016). El gasto público en España en perspectiva comparada: ¿gastamos lo suficiente? ¿gastamos bien? *Papeles de Economía Española*, n.º 147. ISSN: 0210-9107.
- MARTÍN, L., MÁS, P. y POU, V. (2023). Fiscalidad medioambiental en Europa y España. Armonización, convergencia y reformas. *ICE, Revista de Economía*, 932.
- MARTINEZ-MONGAY, C. (2000). ECFIN's effective tax rates: properties and comparisons with other tax indicators. *Working Paper*, n.º. 146. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

MENDOZA, E. G., RAZIN, A. y TESAR, L. L. (1994). Effective tax rates in macroeconomics: Cross-country estimates of tax rates on factor incomes and consumption. *Journal of Monetary Economics*, 34(3), pp. 297-323.

ROMP, W. y HAAN, J. D. (2007). Public capital and economic growth: A critical survey. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 8 (Supplement), 6-52.

SCANDIZZO, P. L. y PIERLEONI, M. R. (2020). Short and long-run effects of public investment: Theoretical premises and empirical evidence. *Theoretical Economics Letters*, 10(04), pp. 834-867.

WOESSMANN, L. (2016). The importance of school systems: Evidence from international differences in student achievement. *The Journal of Economic Perspectives*, 30(3), pp. 3-31.