

Una nota sobre la cobertura del gasto público en España respecto a la UE-15

Nuria Rueda
Begoña Barruso
Carmen Calderón
M.^a del Mar Herrador

1. Introducción¹

En la actualidad, existe cierta aceptación generalizada en el mundo desarrollado de que la globalización económica y la desregulación de los mercados de capitales y del comercio, provoca necesariamente que los países deban reducir sus cargas fiscales (muy especialmente sobre los factores móviles como el capital) y reducir su gasto público como única vía de mantener su competitividad. Una afirmación tan categórica y simplista no está exenta de polémica tanto desde un punto de vista político como económico.

Cada estado de la Unión Europea (considerando los quince países miembros antes de la ampliación de mayo de 2004) tiene un modelo de estado de bienestar social propio, una estructura de gasto específica, un sistema impositivo diferenciado y un contexto social, económico, demográfico y político con características propias, por lo que hay que ser muy cauto a la hora de llevar a cabo comparaciones simplistas de las realidades de gasto público entre los diversos estados de la UE-15.

En consecuencia, el objetivo del presente trabajo consiste en cuantificar los niveles actuales de cobertura de gasto público en España con relación al resto de países de la UE-15, sin pretender con ello establecer las pautas a seguir en el ámbito de las políticas públicas para la consecución de niveles de gasto óptimos, sino que únicamente se persigue contrastar si efectivamente se ha producido en los

últimos años, por parte de nuestro país, un acercamiento a los niveles de cobertura de gasto europeo e identificar aquellas funciones en las que nos encontramos más alejados o próximos a la *norma* europea.

Con tal pretensión se toma como punto de partida los estudios empíricos realizados por Lagares (1975 y 1988) sobre los niveles de cobertura del gasto público en España en relación con los principales países comunitarios, para dar continuidad a esta línea de investigación. Por tanto, se emplea idéntica metodología, esto es, a partir de la distribución funcional del gasto público se trata de establecer una modelización de las diferentes funciones de este tipo de gasto identificando los principales factores explicativos del mismo; si bien se actualiza el período temporal considerado y se extiende la muestra a la totalidad de los países de la UE-15.

En suma, el presente trabajo se estructura en cuatro apartados. Tras la introducción, en primer lugar, se realiza un estudio comparado del gasto público entre España y el resto de países miembros de la UE-15. En segundo lugar, se estima la *norma* comunitaria y se identifican tanto las funciones de gasto más próximas como las más distanciadas de dicho patrón de comportamiento comunitario. Por último, lo anterior se completa con las principales conclusiones que se derivan de nuestro análisis.

2. Análisis comparado del gasto público en España y la UE-15

Con objeto de dar continuidad a las estimaciones de los niveles de cobertura del gasto público para España y para los principales países europeos, realizadas en anteriores estudios

¹ El contenido de este artículo resume las principales conclusiones de un trabajo de investigación todavía en curso y que próximamente será publicado en la revista *Papeles de Economía Española*.

Cuadro 1

**COBERTURA DE LAS NECESIDADES PÚBLICAS EN ESPAÑA RESPECTO A LA UE-15
(EN PORCENTAJES E ÍNDICE BASE 100)**

Función de gasto	1990		1995		2000		2003	
	Grado cobertura	Índice total = 100						
Servicios generales	52,60	79,00	56,83	85,02	58,82	90,07	60,65	93,45
Defensa nacional	50,06	75,20	61,52	92,04	59,43	91,00	60,42	93,10
Orden público y seguridad	122,54	184,07	123,46	184,70	109,57	167,77	102,16	157,42
Asuntos económicos	69,19	103,93	70,66	105,71	80,68	123,54	76,16	117,36
Protección del medio ambiente	104,94	157,63	88,19	131,94	78,37	120,00	105,56	162,67
Vivienda y asuntos comunitarios	78,75	118,28	81,07	121,29	103,93	159,13	99,38	153,15
Sanidad	82,12	123,36	79,39	118,78	69,98	107,15	67,70	104,32
Servicios recreativos, culturales y religiosos	94,30	141,64	93,56	139,98	98,81	151,29	104,02	160,29
Educación	67,10	100,79	68,55	102,56	61,34	93,93	62,38	96,13
Protección Social	61,81	92,84	59,23	88,62	56,69	86,80	55,56	85,62
Total	66,57	100,00	66,84	100,00	65,31	100,00	64,90	100,00

Fuente: Elaboración propia.

—que abarcan desde el año 1966 a 1985—, la metodología empleada en este análisis es muy similar a la utilizada en dichos trabajos, si bien, se han introducido algunas novedades en relación con aquellos. Entre éstas podemos destacar las siguientes:

— Si bien, los trabajos señalados comparan los resultados obtenidos para España con los de cuatro estados de la UE que se consideran representativos del resto (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia), en este caso, y dado que existe información disponible, hemos ampliado el ámbito de estudio a los antiguos 15 países de la UE² (se excluyen, por lo tanto, los 10 de reciente incorporación).

— Por otro lado, y en lo que a la clasificación del gasto público se refiere, también existe alguna diferencia. En nuestro caso se han utilizado datos referidos al gasto público de acuerdo con la clasificación del SEC-95, que diferencia 10 funciones de gasto. Las fuentes estadísticas empleadas han sido, fundamentalmente, la base de datos *New Cronos* y la publicación *European Economy*, ambas de la Comisión Europea.

² No obstante, también se han realizado todos los cálculos para el caso de los cuatro países anteriores con el fin de poder extender en el tiempo las conclusiones alcanzadas por los trabajos previos del profesor Lagares centrados en esta muestra de países más reducida.

El período de tiempo analizado abarca desde el año 1990 hasta el año 2003, último para el que se dispone de información homogénea.

Desde el punto de vista metodológico, debe destacarse además, que con la finalidad de paliar, al menos parcialmente, las posibles diferencias entre los niveles generales de precios de los países de la UE, y poder realizar así comparaciones internacionales sólidas, se han homogeneizado las variables monetarias, utilizando para ello la paridad del poder de compra (PPC). Por otro lado, y para relacionar el nivel del gasto público con la dimensión de cada país, tanto el gasto público como el PIB se han expresado además en términos *per cápita*.

Los resultados obtenidos de esta visión comparativa se recogen en el cuadro 1, que muestra el nivel relativo del gasto público en España respecto al conjunto de países de la UE-15. Así, dicho nivel para el gasto público en su conjunto se sitúa, en el caso español, en el 66,57 por 100 en 1990 y en el 64,90 por 100 en 2003, claramente alejados, por lo tanto, de la pauta europea; además, la evolución experimentada en el período analizado, refleja un mayor distanciamiento respecto al resto de países.

Esta dimensión relativa del gasto público en términos funcionales se puede considerar como una primera apro-

ximación del grado de cobertura de las necesidades sociales en España, en relación con los 15 países de la Unión Europea. Conviene recordar, sin embargo, que en estas comparaciones siempre existe un factor implícito diferencial: el relativo al diferente grado de eficiencia con que el gasto público se gestiona para satisfacer las necesidades sociales.

Si bien el nivel de cobertura del gasto público español es bajo, debe llamarse la atención sobre un hecho significativo. Tal y como se contempla en Lagares (1988), en 1976 el grado de cobertura de las necesidades públicas en España era del 43 por 100. A partir de este año se inició una tendencia claramente alcista que situó dicha cobertura en un 51,1 por 100 (en 1981) y un 58,2 por 100 (en 1985), para alcanzar finalmente, según los resultados estimados un 69,97 por 100 en 1990³. Por tanto, en un período de 15 años se produjo un incremento de casi 27 puntos cuando el análisis se centra en los cinco grandes países europeos. Posteriormente, a lo largo de la década de los noventa el grado de cobertura se mantuvo en España en torno al 69,5 por 100 y es a partir del año 2000 cuando experimenta un leve descenso.

3. La estimación de la “norma” europea

El nivel óptimo de gasto público de un país depende, entre otros, de factores económicos, sociales, políticos y culturales que varían de un Estado a otro. Precisamente el objetivo de este apartado consiste en estimar las ecuaciones de determinación del gasto público por funciones, incorporando, para cada una de ellas, una serie de variables explicativas que recojan los factores anteriores de diversa índole. Para ello se dispone, para cada uno de los quince países considerados, de datos anuales correspondientes al período 1990-2003 del gasto público correspondiente a cada una de las diez funciones delimitadas por el SEC-95 y del conjunto de las respectivas variables explicativas del mismo⁴.

El modelo teórico que aquí se plantea supone que la relación de cada función de gasto con sus correspondientes variables explicativas es constante para todos los

países y para todos los períodos de tiempo. En cada ecuación de gasto el efecto no observado transversal, efecto país, puede recogerse con variables ficticias⁵. El sistema de ecuaciones de las distintas funciones de gasto se estima mediante la aplicación del método SURE (*Seemingly Unrelated Regression Estimation*) de Zellner (1962), con el fin de replicar la metodología del trabajo de Lagares (1988)⁶.

Una vez estimadas las distintas funciones de gasto, se ha procedido al cálculo de lo que cabría denominar *norma europea* correspondiente a cada una de las funciones de gasto público estimadas. Se puede definir dicha *norma europea* como la medida que cuantifica el valor que adoptaría el gasto público por habitante en España, si su nivel de renta y el de las demás variables relevantes explicativas de cada función de gasto se adecuase a los valores que tales variables tienen, como promedio, en el resto de países de la UE-15.

El cuadro 2 recoge el gasto público realizado en España para cada una de las funciones analizadas, así como el gasto que debería haberse producido en nuestro país si se hubiese seguido la pauta de gasto de los restantes catorce Estados miembros. Estos datos reflejan que en el año 1990, España debería haber gastado 7.528,56 unidades de poder de compra *per cápita* según la norma europea, aunque sólo hizo efectivo 5.077,31; en 1995 el gasto total debería haber sido de 8.956,66, y fue de 6.560,64; en 2000 según la norma debería haber gastado 9.942,73 mientras que en la práctica gastó 7.538,40; y finalmente, en 2003 el gasto público español debería haber ascendido a 10.648,06, mientras que el gasto registrado fue de 8.376,64 unidades de poder de compra *per cápita*. Por lo tanto, puede concluirse que durante todos los años del período analizado, el nivel de gasto público real de España se ha mantenido por debajo del que podría esperarse según este criterio; aunque dicho diferencial se ha ido reduciendo desde 1990 hasta 2003. No obstante, estos datos deben tomarse con las debidas cautelas y en ningún caso puede extraerse como conclusión que España debería incrementar su gasto público hasta situarlo en los valores medios del resto de países de la UE.

³ Estos datos de cobertura a partir del año 1990 se refieren, exclusivamente a las estimaciones realizadas para una muestra más reducida de cuatro países de la Unión europea (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido).

⁴ Entre las que se encuentran el PIB *per cápita*; tasa de desempleo; y variables demográficas (población por grupos de edad y tasa de natalidad) para cada uno de los países miembros de la UE-15.

⁵ Según las características y supuestos anteriores nos encontramos con un sistema de diez ecuaciones de determinación de las funciones de gasto.

⁶ En este caso se utiliza como país de referencia Italia para poder establecer —en una segunda fase del estudio ya iniciada— comparaciones con los resultados obtenidos en el trabajo antes referenciado. Precisamente para que dichas comparaciones sean homogéneas, en el trabajo más amplio del que se ha extraído la presente nota se ha elaborado y extraído una tabla de equivalencia entre las funciones delimitadas por el SEC-70 y SEC-95.

Cuadro 2

GASTOS PÚBLICOS EN ESPAÑA Y SEGÚN LA NORMA EUROPEA (POR HABITANTE Y EN UNIDADES DE PODER DE COMPRA)

Función de gasto	1990		1995		2000		2003	
	España	UE-15	España	UE-15	España	UE-15	España	UE-15
Servicios generales	733,02	1.516,17	948,68	1.356,94	1.049,16	1.336,48	1.116,11	1.362,92
Defensa nacional	152,64	282,97	197,55	292,80	229,55	313,61	237,03	321,92
Orden público y seguridad	248,33	157,45	321,40	211,38	370,59	298,41	403,88	324,87
Asuntos económicos	568,04	663,27	735,15	862,90	857,37	987,20	936,83	1.108,07
Protección del medio ambiente	108,34	99,45	129,79	116,64	138,91	162,23	202,96	176,76
Vivienda y asuntos comunitarios	173,67	151,30	224,77	324,16	239,84	348,60	237,48	377,98
Sanidad	683,10	693,45	884,08	948,61	1.018,01	1.234,70	1.143,57	1.378,37
Servicios recreativos, culturales y religiosos	142,55	176,59	184,49	191,52	255,66	238,78	309,79	254,68
Educación	557,32	715,63	721,29	832,72	826,22	975,56	952,57	1.070,32
Protección Social	1.710,28	3.072,29	2.213,45	3.818,99	2.553,09	4.047,14	2.836,43	4.272,19
Total	5.077,31	7.528,56	6.560,64	8.956,66	7.538,40	9.942,73	8.376,64	10.648,06

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3

COBERTURA DE LAS NECESIDADES PÚBLICAS EN ESPAÑA RESPECTO A LA NORMA EUROPEA (EN PORCENTAJES)

Función de gasto	1990		1995		2000		2003	
	Grado cobertura	Índice total = 100						
Servicios generales	48,35	71,69	69,91	95,45	78,50	103,54	81,89	104,10
Defensa nacional	53,94	79,99	67,47	92,11	73,19	96,54	73,63	93,60
Orden público y seguridad	157,72	233,87	152,05	207,58	124,19	163,80	124,32	158,03
Asuntos económicos	85,64	126,99	85,20	116,31	86,85	114,55	84,55	107,47
Protección del medio ambiente	108,94	161,53	111,27	151,91	85,62	112,93	114,82	145,96
Vivienda y asuntos comunitarios	114,79	170,20	69,34	94,66	68,80	90,74	62,83	79,86
Sanidad	98,51	146,07	93,20	127,23	82,45	108,75	82,97	105,46
Servicios recreativos, culturales y religiosos	80,73	119,70	96,33	131,51	107,07	141,22	121,64	154,62
Educación	77,88	115,48	86,62	118,25	84,69	111,70	89,00	113,13
Protección Social	55,67	82,54	57,96	79,13	63,08	83,20	66,39	84,40
Total	67,44	100,00	73,25	100,00	75,82	100,00	78,67	100,00

Fuente: Elaboración propia.

Si el análisis se realiza por funciones de gasto, se constata en el cuadro anterior (cuadro 2) que en 2003 tan sólo el gasto público español se sitúa por encima de la norma en tres funciones (orden público y seguridad; protección del medio ambiente; y servicios recreativos, culturales y religiosos).

El cuadro 3 recoge los porcentajes de cobertura de las necesidades de gasto público en España respecto a la norma europea. Si bien es cierto que existe una diferencia significativa entre dicho grado de cobertura y la norma, esa brecha se va reduciendo progresivamente. Así mientras que en 1990 el gasto público en España representaba el 67,44 por 100 de la *norma europea*, en 1995 es del 73,25 por 100, en 2000 del 75,82 por 100 y en el año 2003 llega a alcanzar el 78,67 por 100 de la misma. Estos resultados contrastan, sin duda, con lo comentado previamente en cuanto al grado de cobertura de España y de los catorce restantes Estados miembros (véase cuadro 1) ya que, como se indicó anteriormente, el grado de cobertura de España con respecto al resto de países de la UE-15 disminuía ligeramente a lo largo del período analizado cuando no se considera la norma comunitaria.

Además, tal y como se ha adelantado en un párrafo anterior, en el año 2003 España registra un gasto público por encima de la norma europea en tres funciones; a saber: orden público y seguridad; protección del medio ambiente; y servicios recreativos, culturales y religiosos. Por otro lado, en este mismo cuadro 3 se recoge el índice de cobertura de las diversas funciones, tomando como índice base 100 para cada año el valor del grado de cobertura correspondiente al total del gasto público. En este sentido, existen divergencias de unas funciones a otras, siendo siete de las diez analizadas las que se encuentran por encima de la media respecto a su nivel o grado de cobertura: servicios generales; orden público y seguridad; asuntos económicos; protección del medio ambiente; sanidad; servicios recreativos y culturales; y educación. El caso contrario es representado por las funciones de defensa nacional, vivienda y protección social.

Debe subrayarse además que los valores que se observan en cuanto a la cobertura de las necesidades de gasto público son superiores en este caso a los recogidos en el cuadro 1, obtenidos a partir de la simple comparación de los gastos efectivamente realizados en España con los del resto de países de la UE-15.

4. Conclusiones

Los resultados obtenidos en el presente trabajo confirman la aproximación de la evolución del gasto público

español en su conjunto al comportamiento de la *norma europea* durante el período 1990-2003, lo cual se ha traducido en una mejoría del grado de cobertura de las necesidades públicas de la población española. Se constata, por tanto, que aunque aún existen diferencias —en algunos casos importantes— entre la cobertura de las necesidades públicas en España respecto a la norma comunitaria, éstas van progresivamente mitigándose. Debe subrayarse que este estudio no se ubica en el campo normativo; es decir, no pretende con los resultados alcanzados fijar unos niveles óptimos de gasto público, sino que únicamente contrasta positivamente el acercamiento de nuestro país a dicho patrón europeo.

Diferenciando por funciones, España en el año 2003 se sitúa por encima de la norma europea en políticas como orden público y seguridad; servicios recreativos y culturales; y protección del medio ambiente. No obstante, no hay que olvidar que funciones tan importantes —desde la perspectiva del estado de bienestar— como sanidad, educación, protección social y vivienda se sitúan significativamente por debajo de dicha norma, lo que estaría manifestando posibles deficiencias en la cobertura de esos gastos en España, situación ésta que podría estar apuntando las directrices a seguir en el futuro respecto a su ejecución, sin que aquí se pretenda elaborar ninguna receta mágica para ello, objetivo este último que supera las pretensiones de nuestro análisis.

Destaquemos finalmente que, con independencia de su dinámica de acercamiento a la “norma” de la Unión Europea, el grado de cobertura de las necesidades sociales en 2003 en España (78,67 por 100) es once puntos más reducido que la proporción que el PIB por habitante en España representaba del PIB medio de los países de la Unión, lo que indica, adicionalmente, un cierto atraso relativo de las funciones públicas en relación con nuestro nivel relativo de desarrollo.

Bibliografía

- CASTELLS OLIVERES, A. (1991): *Factores explicativos del gasto público: una aproximación empírica*, Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Comisión Europea (2006): *Base de datos NewCronos*.
- (2006): *Public Finances in EMU-2006*, European Economy, 3.
- (2006): *Statistical Annex of European Economy*, Autumn 2006.
- GONZALEZ PÁRAMO, J. M. y RAYMOND BARA, J. L. (1988): “¿Por qué tiende a crecer el gasto público?”, *Papeles de Economía Española*, 37, págs. 145-149.
- DOMÍNGUEZ, J. M. y RUEDA, N. (2005): “La dimensión y el papel del sector público en los países de la Unión Europea: tendencias

- recientes", *Información Comercial Española, Revista de Economía*, 827, págs. 223-241.
- IGAE (1999): *Cuentas de las Administraciones Públicas*, Madrid.
- INE y EUROSTAT (1983): *Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas SEC*, 2.ª ed. (Traducción revisada del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas), Madrid.
- JAEN GARCÍA, M. (2004): *Evolución contemporánea del gasto público en España*, Universidad de Almería, Servicio de publicaciones.
- JAEN GARCÍA, M. y MOLINA MORALES, A. (1999): *La dinámica del gasto público en España: teoría y evidencia empírica*, Grupo UNICAJA, Analistas Económicos de Andalucía.
- LAGARES, M. J. (1975): "Las necesidades públicas en España: niveles de cobertura", *Hacienda Pública Española*, 36, págs. 103-120.
- (1988): "Niveles de cobertura de gasto público en España", *Papeles de Economía Española*, 37, págs. 150-173.
- PULPANOVA, L. (2005): "General government expenditure by function in the EU in 2003", *Statistics in focus, Economy and Finance*, 28/2005, European Communities.
- REVELLIN, G. (2003): "Government expenditure by main function: EU countries compared", *Statistics in focus, Economy and Finance*, Theme 2, 54/2003, European Communities.
- SANZ, I. y VELÁZQUEZ, F. J. (2002): *Determinants of the composition of government expenditure by functions*, Working Paper, núm. 13/2002, Grupo de Economía Europea, Madrid.
- VALLE, V. (2004): "El comportamiento de las Administraciones Públicas y las necesidades de la economía española", *Cuadernos de Información Económica*, 183, págs. 1-8.
- ZELLNER, A. (1962): "An Efficient Method of Estimating Seemingly Unrelated Regressions and Tests for Aggregation Bias", *Journal of the American Statistical Association*, Junio, págs. 348-368.