



# Evolución del gasto público por funciones en España y en la UE (2015-2021)

MANUEL DÍAZ

CARMEN MARÍN

Estudios sobre la Economía Española 2023/10

**Abril de 2023**

**fedea**

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

# **Evolución del gasto público por funciones en España y en la UE (2015-2021)**

**MANUEL DÍAZ (FEDEA)**

**CARMEN MARÍN (FEDEA)**

**Abril 2023**

## **Resumen**

En este documento se presenta la evolución del gasto público de España durante el periodo 2015-2021 en comparación con la UE-27. Medido en porcentaje del PIB, España siempre ha tenido un gasto público por debajo de la media de la UE-27, pero esa distancia se ha ido reduciendo en los últimos años. Así, en 2015, la distancia con la UE-27 era de 4 puntos del PIB (44% frente al 48,1% del PIB), y de algo menos de un punto en 2021 (50,6% frente a 51,5% del PIB). No obstante, parte de esta convergencia es debida a un peor comportamiento del PIB en 2020, dado que el crecimiento del gasto fue similar. España gasta más que la UE-27 en pensiones, desempleo e intereses de la deuda pública. En el ámbito educativo el gasto es similar a la UE, y por contrario, dedica menos recursos a sanidad, y especialmente, al resto de la protección social, sobre todo en ayudas a la familia, a la exclusión social y a la vivienda. Aunque hemos prácticamente convergido con la UE, España tiene un importante déficit público estructural que debe reducirse lo antes posible, tanto por el lado del gasto (mejora de la eficiencia), como por el lado del ingreso (aumento estructural de la recaudación).

## I. INTRODUCCIÓN

Desde el año en que estalló la pandemia de COVID-19 y hasta el día de hoy, estamos inmersos en una grave crisis económica provocada, en primer lugar, por los efectos económicos derivados de las estrictas restricciones de movimiento y de apertura de comercios e industrias durante los momentos más duros de la pandemia. Más recientemente, la invasión de Rusia a Ucrania y los cuellos de botella en la cadena de suministro, han provocado importantes tensiones inflacionarias en todo el mundo. Todas estas dificultades económicas han supuesto, por parte del Gobierno, la aprobación de medidas de asistencia para paliar los efectos de esta crisis sobre la economía de los hogares y las empresas.

En este artículo, analizaremos la evolución reciente del gasto público de España en comparación con la Unión Europea (UE), centrándonos en las políticas sociales relacionadas con el Estado del Bienestar. Dejamos de lado lo referente a la sostenibilidad de las finanzas públicas, que fue estudiado a finales de 2022<sup>1</sup>. Este artículo abordará la evolución del gasto público entre 2015 y 2021, incluyendo dos años de pandemia (2020 y 2021). Para ello, se utilizarán los datos publicados en Eurostat de gastos por funciones (Eurostat, 2023). Los resultados presentados en este informe suponen la actualización del documento Conde-Ruiz *et al.* (2016) que recogía la evolución del gasto público de España y su comparación con la UE entre 2007 y 2014. El seguimiento de la evolución del gasto público de España y su comparación internacional es esencial para determinar en qué partidas se puede ajustar y cuáles necesitan un mayor impulso. En este sentido, Alloza *et al.* (2022) han publicado recientemente un documento ocasional en el Banco de España que recoge la evolución del gasto público y su composición hasta el año 2019, justo antes de la crisis.

El análisis expuesto tratará de contestar a las siguientes preguntas: ¿Cómo era nuestro estado del bienestar antes de la pandemia de COVID-19?; ¿cómo ha afectado la pandemia al gasto agregado y a los distintos programas del estado del bienestar en España?; ¿se ha producido la convergencia en gasto con la UE?; y ¿cómo se han visto afectadas las políticas del estado del bienestar por este efecto? Las respuestas a estas preguntas servirán para hacernos una idea de cuáles son las principales partidas de gasto por funciones en España, cómo se distribuye dicho gasto y su relación con otros países de nuestro entorno. En concreto, vamos a analizar en qué se gastaba antes de la pandemia y en qué se gasta después. La comparación de España con otros países de la UE es esencial para determinar cuál es el tamaño relativo de nuestro estado de bienestar.

---

<sup>1</sup> La evolución de la deuda pública de España y sus comunidades autónomas ha sido analizada recientemente en Díaz M., Marín C. y Martínez D. (2022).

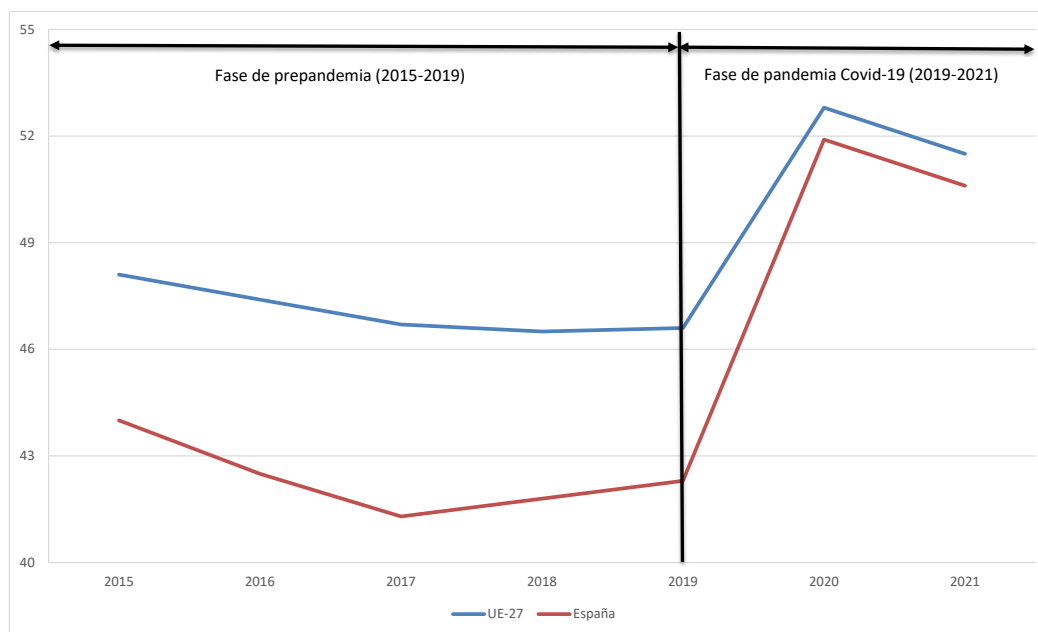
Además, esta comparación nos enseñará cómo ha afectado la COVID-19 a los estados de bienestar de los países de nuestro entorno y en qué grado de convergencia nos encontramos.

Este documento se dividirá en tres secciones. En la primera de ellas, se analizará la evolución del gasto público desde 2015 hasta 2021 en los países de la UE-27. La evolución del gasto se divide en dos fases claramente diferenciadas: i) Fase prepandemia (2015-2019) y ii) Fase pandemia COVID-19 (2019-2021). En la segunda sección se presentará cómo han evolucionado las principales partidas de gasto del estado de bienestar (educación, sanidad, pensiones y resto de protección social) entre 2015-2021 para los países de la UE. Por último, la tercera sección se centrará en el año 2021 (correspondiente a los datos más actuales). En esta sección, se analizará también el nivel de deuda, el gasto en intereses y el gasto de desempleo. Al final del documento se expondrán las conclusiones.

## II. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO (2015-2021)

El nivel de gasto público de España siempre ha estado por debajo de la media de la UE-27. No obstante, con el estallido de la crisis financiera, el gasto público de España como porcentaje del PIB aumentó en mayor medida que el de la UE-27 reduciéndose el gap hasta el entorno de los 4 puntos de PIB en 2015 (véase Conde-Ruiz *et al.*, 2016). De nuevo, con el estallido de la Pandemia, el gasto público en España vuelve a aumentar en mayor medida que el de la UE-27. En este caso, a cierre de 2021 la diferencia entre el gasto de la UE y el de España se reduce a menos del 1% del PIB (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Evolución del Gasto total sobre PIB desde 2015 a 2021**

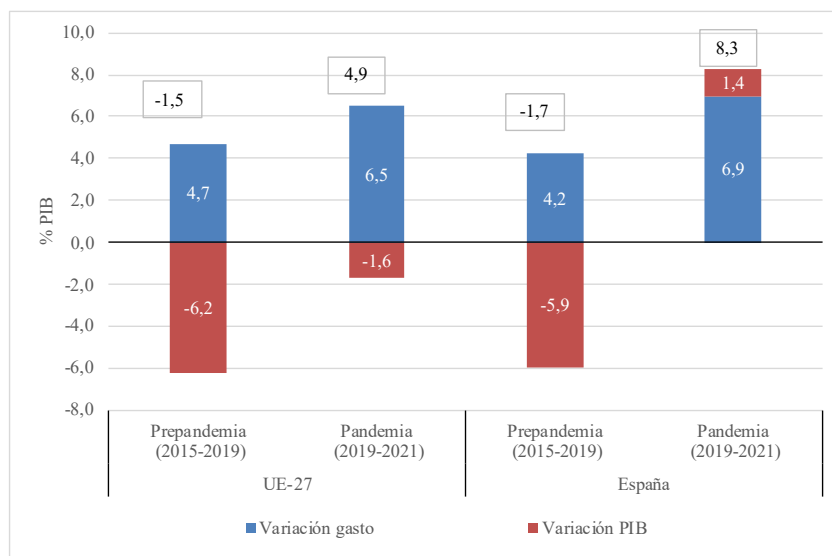


En este periodo, se pueden diferenciar claramente dos fases: prepandemia (2015-2019) y pandemia (2019-2021). El subperiodo de prepandemia (2015-2019) se caracteriza por una tendencia a reducir el gasto público en porcentaje del PIB. La UE-27 redujo el gasto público en 1,5 pp. de PIB y España lo hizo en 1,7 pp. de PIB. En cambio, en el subperiodo pandemia (2019-2021) se caracterizó por un fuerte aumento del gasto público sobre PIB explicado tanto por el numerador (aumento del gasto público para hacer frente a la pandemia COVID-19) como por el denominador (caída del PIB).

A continuación, vamos a hacer hincapié en la importancia no solo del nivel de gasto público sino también en la evolución del PIB para explicar cómo ha cambiado la ratio de gasto sobre PIB. Normalmente, presentar los datos en porcentaje sobre PIB es habitual para facilitar la comparación internacional. Pero ante un shock como la COVID-19 que,

como veremos más adelante, ha afectado de manera muy diversa a los distintos estados miembros, creemos necesario presentar la separación de la ratio de gasto sobre PIB entre la aportación de la variación del gasto (considerando el PIB constante) y la variación del PIB nominal. Esta separación se muestra únicamente en los Gráficos 2 y 3. Como se observa en el Gráfico 2, en el subperiodo de prepandemia (2015-2019), la evolución fue muy similar en España y en la media de la UE-27, tanto por el lado de gasto, como por el lado del PIB. En el subperiodo pandemia (2019-2021), el crecimiento del gasto de España y la UE-27 fue muy similar (6,9 pp. frente al 6,5 pp.). Las diferencias se encuentran en el efecto del PIB sobre el gasto. En el caso de la UE-27, en el año 2021 había recuperado el PIB previo a la pandemia con una tasa de crecimiento 2021/2019 del 3,7%. Sin embargo, en España, el PIB de 2021 aún se encuentra por debajo del PIB de 2019 (tasa de variación -3,1%). Esto explica que el aumento del PIB experimentado por la UE-27 consiga reducir el gasto sobre PIB hasta un aumento del 4,9%, mientras que en España la caída del PIB haga aumentar el gasto sobre PIB hasta el 8,3%. A este respecto, hay que señalar que España fue el país de la UE-27 que tuvo la mayor caída del PIB en 2020, lo que se explica, principalmente, por el elevado peso del sector turístico.

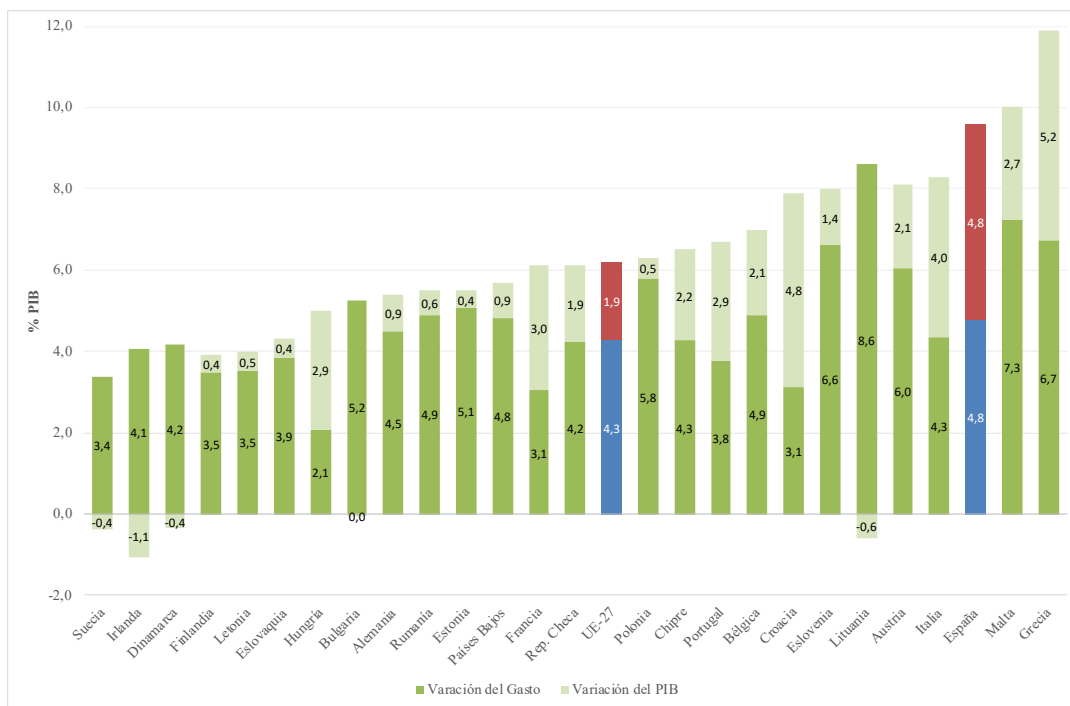
**Gráfico 2. Descomposición de la variación del gasto total sobre PIB. 2015-2021**



En el Gráfico 3, presentamos la descomposición de la variación del gasto entre 2020-2019 para todos los países de la UE-27. Como se puede deducir, el impacto indirecto a través del PIB que tuvo la pandemia en el incremento del gasto en 2020 fue considerable en la UE-27. No obstante, este efecto fue muy heterogéneo entre los distintos países como se observa en el Gráfico 3. España, fue el tercer país de la UE-27 con mayor incremento de gasto en 2020, solo por detrás de Malta y Grecia. En el lado contrario, se

encuentran Suecia, Irlanda y Dinamarca que presentaron los menores aumentos del gasto sobre PIB y a la vez tuvieron crecimiento de PIB en 2020.

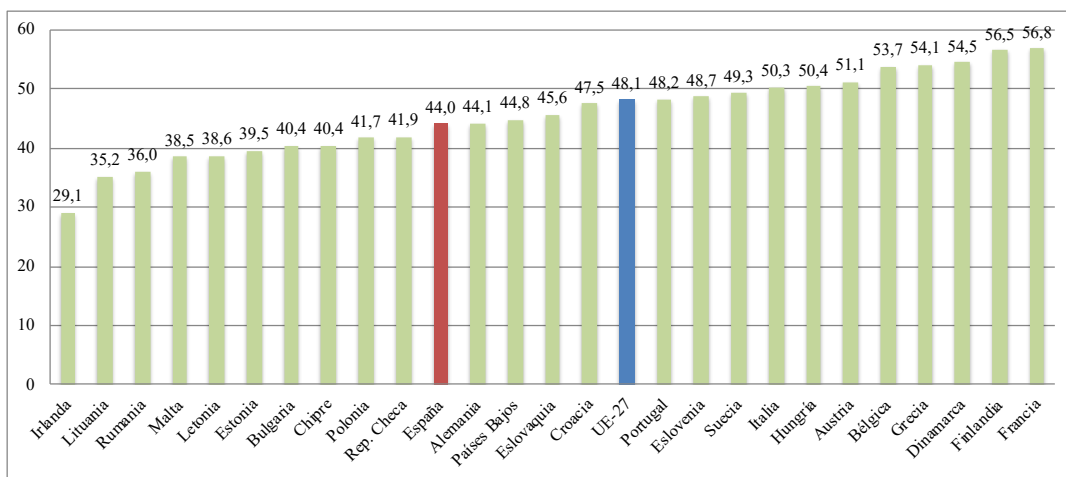
**Gráfico 3. Descomposición de la variación del gasto total sobre PIB. 2020-2019**



Para el resto del documento, las comparaciones de España con la media de la UE y entre los diferentes países se realizarán utilizando las ratios de gasto sobre PIB. Exclusivamente queríamos poner de manifiesto el efecto que tuvo en esta ratio la caída del PIB en 2020. La práctica habitual en análisis similares siempre ha sido la comparación con ratios de PIB, lo cual facilita la cuantificación del gasto para cada una de las partidas sobre el tamaño de cada economía considerada. Además, las ratios de gasto sobre PIB permiten la comparación entre distintos periodos de tiempo al no ser necesarios ajustes por precios.

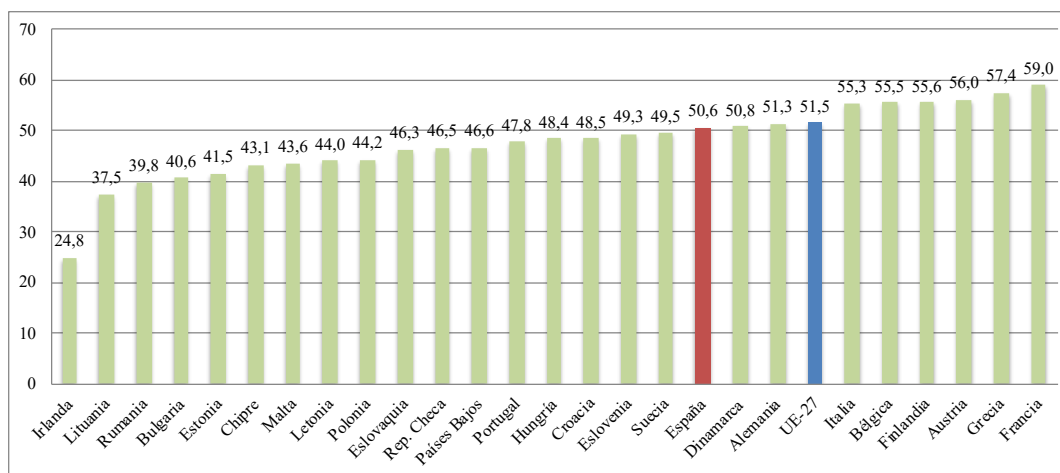
El Gráfico 4, muestra cuál es la situación de partida (año 2015) de los países de la UE-27. Francia era en 2015 el país con un nivel de gasto sobre PIB más alto de la UE-27 (56,8%), seguido de Finlandia (56,5%). España se situaba por debajo de la mitad, pero cerca de la media europea, el gasto sobre PIB en 2015 fue del 44%, más de 4 puntos del PIB por debajo de la UE-27, que se situó en el 48,1% en 2015. Los países con un menor gasto fueron: Rumania (36,0%), Lituania (35,2%) e Irlanda (29,1%).

**Gráfico 4. Gasto total sobre PIB en el año 2015**



En 2021 (véase gráfico 5), el gasto de la UE-27 se elevó hasta el 51,5% del PIB (3,4 pp. de PIB). España fue uno de los países con un mayor aumento del gasto pasando a ser del 50,6% (6,6 pp. PIB). España se encontraba en el puesto 11º de los países con menor nivel de gasto sobre PIB en 2015, mientras que en 2021 ocupó el puesto 18º.

**Gráfico 5. Gasto total sobre PIB en el año 2021**

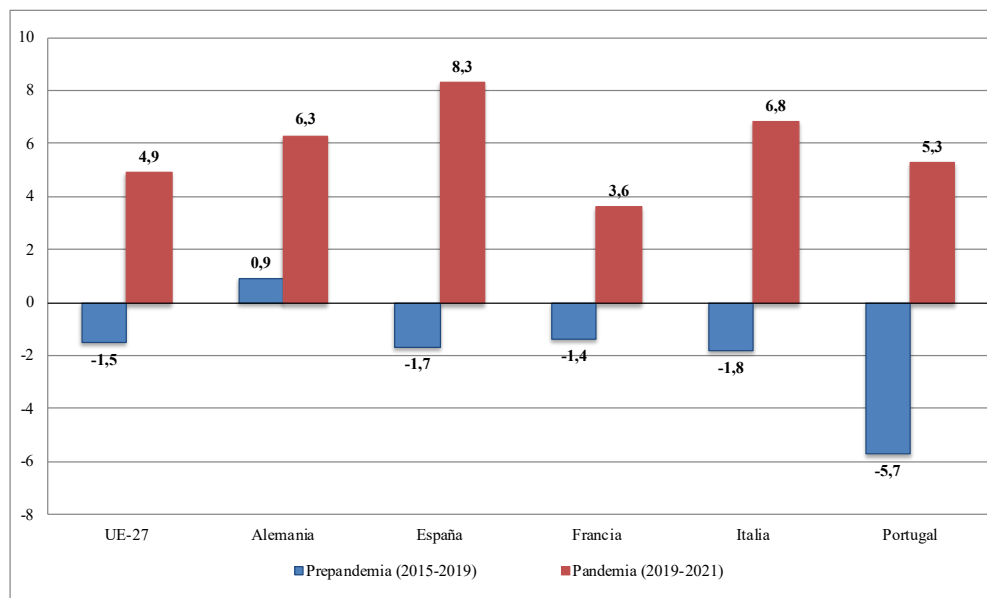


Si comparamos cómo ha evolucionado el gasto en los países representados en el Gráfico 6, nos encontramos con que España es el país con mayor aumento entre 2019 y 2021. Es más, considerando los 27 países miembros, España es el segundo país después de Grecia con un mayor aumento del gasto entre 2019 y 2021. Como observamos en el Gráfico 6, durante la prepandemia (2015-2019), todos los países, salvo Alemania, reducen su gasto. Destaca el esfuerzo de consolidación fiscal llevado a cabo por Portugal



entre 2015-2019 (-5,7 pp. PIB) lo que compensa el aumento experimentado por la pandemia (5,3 pp.). De forma, que en el periodo 2015-2021 Portugal ha tenido una reducción del gasto. España consigue reducir el gasto entre 2015 y 2019 en 1,7 pp. de PIB. Sin embargo, entre 2019 y 2021 el gasto se eleva hasta 8,3 pp. de PIB.

**Gráfico 6. Aumento (+) / Disminución (-) del gasto público en pp. PIB (2015-2021)**



En el siguiente Cuadro 1, presentamos cómo está distribuido el gasto público utilizando las siguientes partidas:

**Servicios generales y asuntos económicos:** Los costes de los órganos ejecutivos y legislativos, investigación básica, ayuda económica al extranjero, asuntos económicos generales y comerciales, agricultura, energía y carburantes, minería, construcción, transporte, comunicaciones, otras industrias, etc. Hemos sustraído el gasto en intereses de esta partida.

**Intereses:** Utilizamos los datos de gasto en intereses de la clasificación por empleos.

**Defensa y seguridad:** Es la suma de los gastos en defensa y seguridad de la clasificación funcional. Incluye gasto militar, defensa civil, ayuda militar extranjera, policía, bomberos, juzgados, prisiones, etc.

**Educación** se refiere al gasto en educación de la clasificación funcional.

**Pensiones** se corresponde con la parte de prestación a las personas mayores dentro del concepto de protección social de la clasificación funcional del gasto.

**Desempleo** es la parte de prestación por desempleo del concepto de protección social.

**Resto de protección social:** Incluye el resto de las partidas de protección social con la excepción de pensiones y desempleo. Esto es, incapacidad temporal, discapacitados, viviendas sociales, ayudas para las familias y los niños, etc.

**Sanidad** se refiere al gasto en el ámbito sanitario de la clasificación funcional.

**Resto de gastos:** Es el resto de los gastos no desagregados anteriormente. Incluye el gasto en Medioambiente (gestión de basuras, polución, protección del medioambiente), vivienda (desarrollo urbanístico, suministro de agua, luz de las calles), ocio (actividades de recreo y de deporte, canales de TV, religión, etc.).

Por orden de importancia, la mayor parte del gasto público en la UE-27 se utiliza para pagar las pensiones, destinando, por término medio, un 12% del PIB, es decir el 25% del gasto total. En España el gasto en pensiones se situó en el 13,2% del PIB en 2021. El siguiente bloque de gasto en importancia es el que recoge los servicios generales y asuntos económicos cuyo gasto se eleva por encima del 10% del PIB en 2021 tanto en España como para la media de la UE-27. El gasto en sanidad alcanza el 7-8% del PIB para la UE-27 y el 6-7% PIB para España. El gasto en resto de protección social se encuentra entorno al 6% del PIB en la UE-27 y en España entorno al 3-4% del PIB. El gasto en educación es similar en la UE-27 y en España (4-5% del PIB). Los gastos en intereses representan un mayor porcentaje para España, si bien se reducen considerablemente hasta alcanzar el 2,2% del PIB en 2021 en España y un 1,4% en la UE. El gasto en desempleo es del 2-3% del PIB en España mientras que en la UE-27 es ligeramente inferior (1,5% del PIB). Por último, el resto de gastos es similar tanto en España como en la UE.

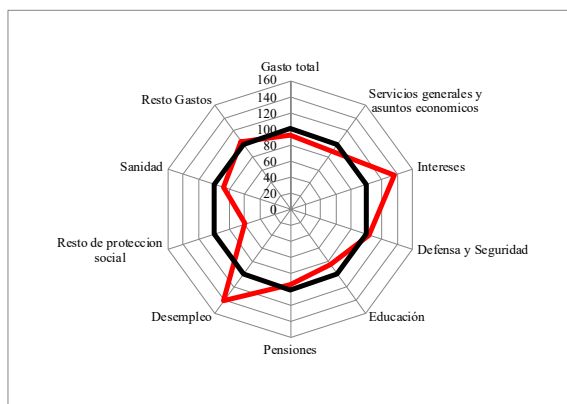
<b>Cuadro 1. Distribución del Gasto por partidas (% PIB)</b>				
% PIB	UE 27		España	
	2015	2021	2015	2021
<b>Gasto total</b>	48.1	51.5	44.0	50.6
Servicios generales y asuntos económicos	9.0	10.9	8.0	10.2
Intereses	2.2	1.4	3.0	2.2
Defensa y seguridad	2.9	3.0	3.0	3.0
Educación	4.8	4.8	4.1	4.6
Pensiones	12.2	12.3	11.5	13.2
Desempleo	1.5	1.7	2.1	2.7
Resto de proteccion social	6.0	6.5	3.6	4.7
Sanidad	7.1	8.1	6.2	7.3
Resto Gastos	2.4	2.8	2.5	2.7

En el Gráfico 7, se compara cuál es la distribución de las distintas partidas de gasto de la UE-27 con España. La línea negra representa el gasto en porcentaje del PIB normalizado a 100 que realiza la UE en cada partida. La línea roja se refiere a la proporción que gasta España con respecto a la media de la UE en porcentaje del PIB. Para 2015, el gasto de España representaba el 91% del gasto medio de la UE-27. Por partidas de gasto, en 2015 se situaban por encima de la media de la UE-27, el gasto en desempleo (140%) y gasto en intereses (136%). Entorno al 100% estaban defensa y seguridad (103%) y resto de gastos (104%). Por debajo del gasto medio de la UE-27 se sitúa claramente la partida de gasto de resto de protección social (60%), educación (85%) y sanidad (87%) y servicios generales y asuntos económicos (89%). El gasto en pensiones se situaba en el 94% de la UE-27 en 2015.

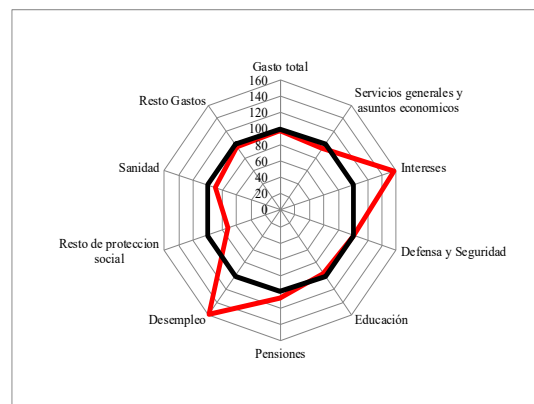
### Gráfico 7. Estructura del gasto España vs UE-27.

En porcentaje del PIB, la UE-27 normalizada a 100

Año 2015



Año 2021



En 2021, el gasto de España representó el 98% de la UE-27. Desde 2015, se incrementó la proporción del gasto en desempleo (159%) y del gasto en intereses (157%). Además, el gasto en pensiones se elevó por encima del 100% hasta alcanzar el 107% de la media de la UE-27. Por debajo del 100%, se encuentra claramente el gasto en resto de protección social (72%) y entorno al 90% están los demás gastos sociales: sanidad (90%) y educación (96%).

En el Cuadro 2, se observa la evolución del gasto por partidas en las dos fases identificadas en este informe. Durante la prepandemia (2015-2019), la caída en el gasto en la UE se explica por la reducción del gasto en intereses (-0,7 pp.), gasto en servicios generales y asuntos económicos (-0,3 pp.), pensiones (-0,3 pp.) y desempleo (-0,2 pp.). En cambio, España presenta reducción del gasto en: servicios generales y asuntos económicos y gasto en intereses (ambos -0,7 pp.), gasto en desempleo (-0,5 pp.) y defensa y seguridad (-0,4 pp.). Estas caídas son más pronunciadas que la media de la UE y permiten compensar los aumentos observados en la partida de pensiones (0,3 pp.) y de resto de protección social (0,4 pp.)

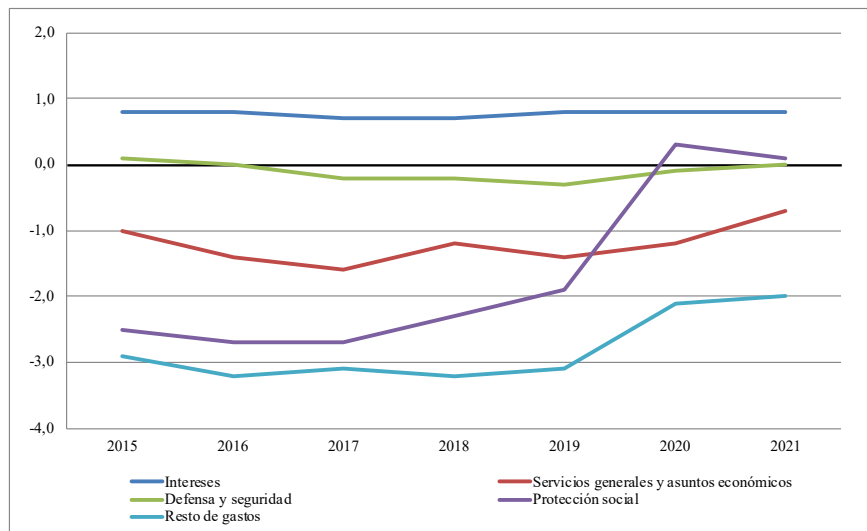
Durante la pandemia (2019-2021), los gastos que presentan un mayor aumento en el caso de España son: servicios generales y asuntos económicos (2,9 pp.), pensiones (1,4 pp.), sanidad (1,2 pp.), desempleo (1,1 pp.). Por debajo del 1 pp.: educación (0,6 pp.), resto de protección social (0,7 pp.) y defensa y seguridad (0,4 pp.). En el caso de la UE-27, destaca el aumento de servicios generales y asuntos económicos (2,2 pp.) y sanidad (1,1 pp.). La única partida de gasto que continúa reduciéndose tanto para España como

para la UE-27 durante la pandemia es el gasto en intereses, lo cual se explica por la caída de los tipos de interés experimentada hasta 2021.

<b>Cuadro 2. Evolución del gasto (en diferencias en pp. PIB)</b>				
	UE-27		España	
	Prepandemia 2019-2015	Pandemia 2021-2019	Prepandemia 2019-2015	Pandemia 2021-2019
Gasto total	-1,5	4,9	-1,7	8,3
Servicios generales y asuntos económicos	-0,3	2,2	-0,7	2,9
Intereses	-0,7	-0,1	-0,7	-0,1
Defensa y seguridad	0,0	0,1	-0,4	0,4
Educación	-0,1	0,1	-0,1	0,6
Pensiones	-0,3	0,4	0,3	1,4
Desempleo	-0,2	0,4	-0,5	1,1
Resto de protección social	0,1	0,4	0,4	0,7
Sanidad	-0,1	1,1	-0,1	1,2
Resto Gastos	0,1	0,3	0,1	0,1

En los siguientes Gráficos 8 y 9, se recoge cómo ha evolucionado la diferencia entre el gasto de España y de la UE para las diferentes partidas entre 2015 y 2021. Hemos dividido las partidas anteriores en dos partes para separar el gasto social (recogido en el Gráfico 9) del resto de gastos. Así, el Gráfico 8 recoge la evolución del: gasto en intereses, servicios generales y asuntos económicos, defensa y seguridad, protección social (incluye: pensiones, desempleo y resto de protección social) y resto de gastos (que incluye, además de las partidas definidas en las tablas anteriores, el gasto en sanidad y educación). Podemos observar que la partida que más se acerca a los valores medios de la UE es protección social que llega a situarse ligeramente por encima del gasto de la UE. Ello es debido al aumento del gasto en pensiones. El gasto en intereses continúa situándose por encima del gasto en la UE-27 y el gasto en defensa y seguridad se sitúa en torno a la media de la UE durante todo el periodo considerado. El gasto en servicios generales y asuntos económicos continúa por debajo de la media de la UE, si bien, tiene una tendencia ascendente a partir de 2020. La partida resto de gastos aumenta ligeramente en los años 2020 y 2021 hasta situarse 2 pp. por debajo de la media de la UE.

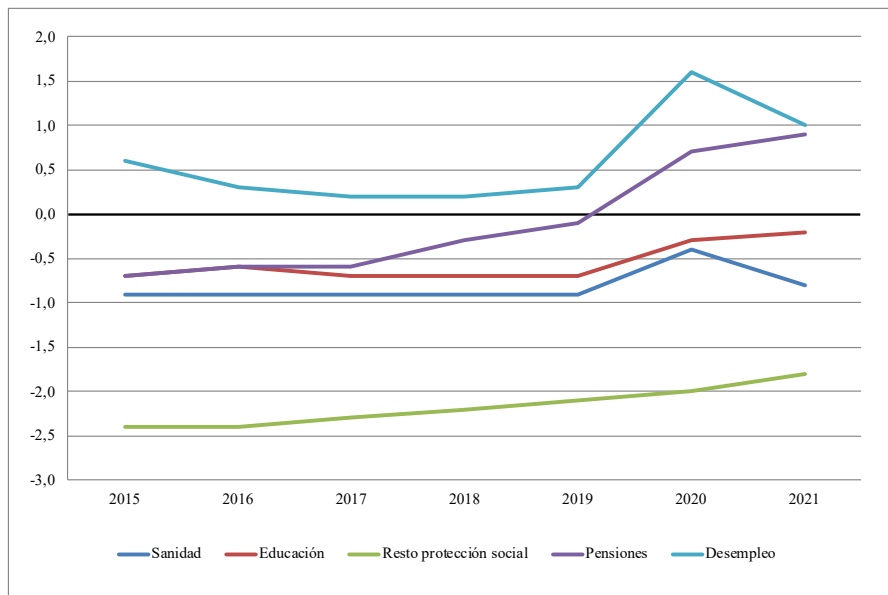
**Gráfico 8. Gap de gasto de España con la UE-27 (2015-2021) en pp. PIB**



El gráfico 9, muestra el gap de España con la UE-27 del gasto social desagregado considerando por separado el gasto en sanidad, educación, pensiones, desempleo y resto de protección social. Destaca el aumento del gasto en pensiones durante todo el periodo 2015-2021, explicado en parte por un aumento del número de pensionistas y por las mayores cuantías de las nuevas pensiones reconocidas. Es importante destacar que esta partida crecerá notablemente en España en 2023 debido a la actualización de las pensiones con la inflación lo que supuso un aumento de todas las pensiones en un 8,5% (el IPC medio registrado de diciembre de 2021 a noviembre de 2022).

Por otro lado, el gasto en desempleo se situó ligeramente por encima del gasto en la UE-27 durante la prepandemia (2015-2019) y en el año 2020 aumentó considerablemente hasta situarse un 1 pp. por encima en 2021. Los gastos en sanidad y educación estaban entre 1 y 0,5 pp. de PIB por debajo del gasto medio en la UE en el periodo de prepandemia y en 2020 aumentan hasta situarse muy cerca de los valores medios de la UE-27. El gasto en sanidad aumenta hasta situarse en 0,5 pp. PIB por debajo y luego se reduce nuevamente en 2021 hasta acercarse a diferencias con la UE similares a las existentes antes de la pandemia. El resto de protección social presenta una tendencia ascendente durante todo el periodo 2015-2021.

**Gráfico 9. Gap de gasto social de España con la UE-27 (2015-2021) en pp. PIB**



Como resumen de los resultados, el gasto en los grandes programas del estado de bienestar de España, medido como fracción del PIB, ha crecido sustancialmente entre 2015 y 2021 debido en buena parte al aumento del gasto en pensiones, que nos sitúa desde 2019 por encima de la media europea. El gasto en sanidad de España continúa por debajo de la media europea, a pesar del aumento experimentado en 2020. En cambio, la tendencia del gasto en educación es ascendente desde 2020, lo que nos sitúa con un gasto similar a la media europea en 2021 (4,6% vs 4,8%). El resto de la protección social continúa siendo la partida más alejada de la media europea.

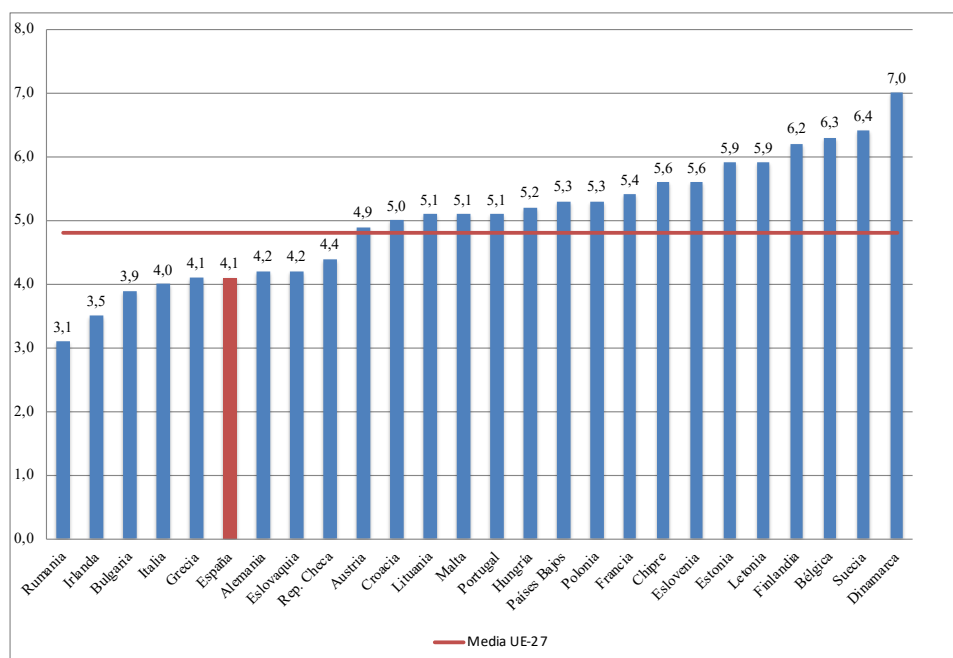
### III. EL ESTADO DEL BIENESTAR EUROPEO (2015-2021)

En esta sección, vamos a ir analizando qué ha ocurrido con las principales partidas o programas del bienestar durante el periodo 2015-2021 en los distintos países europeos. Se estudiará el gasto en: educación, sanidad, pensiones y resto de protección social (que no incluye los gastos en pensiones ni por desempleo). En los gráficos siguientes presentamos los datos para todos los países de la UE-27.

#### III.1. Educación

En 2015, España era uno de los países de la UE-27 con menor gasto en educación (4,1% PIB) ocupando el puesto 6º (ordenando a los países de menor a mayor gasto) justamente detrás de Rumania, Irlanda, Bulgaria, Italia y Grecia. En el lado contrario, se encontraban Dinamarca, Suecia, Bélgica y Finlandia con un gasto en educación por encima del 6% PIB. La media UE-27 se situaba en el 4,8% PIB (Gráfico 10).

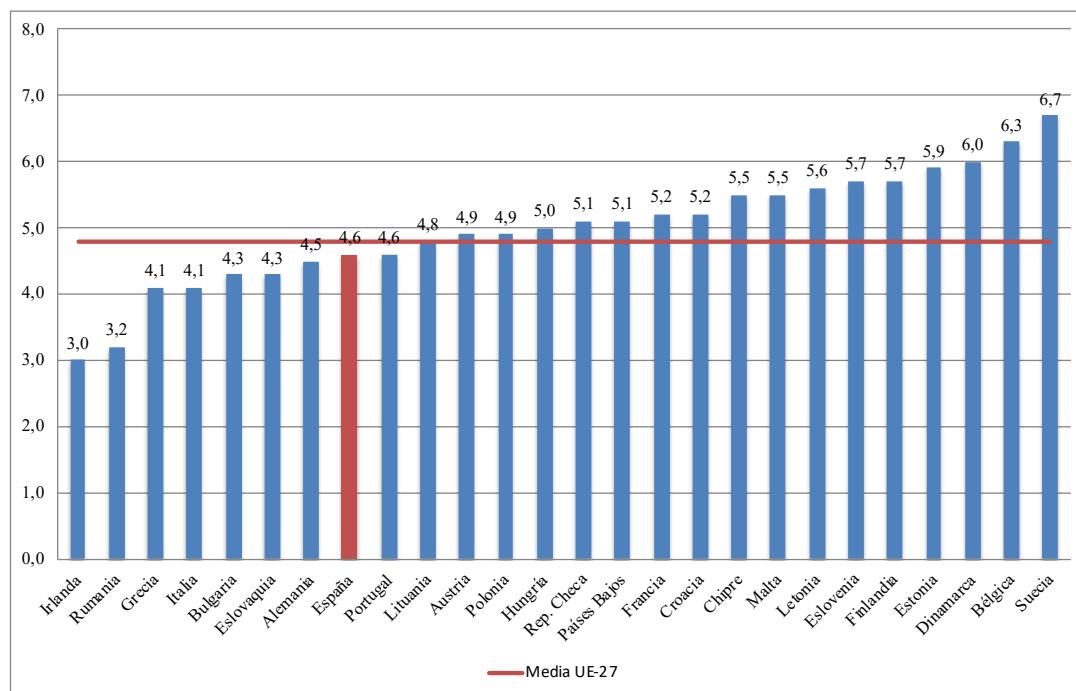
**Gráfico 10. Gasto en educación en 2015 (% PIB)**



En 2021, el gasto en educación de España aumentó hasta el 4,6% PIB, lo que le sitúa prácticamente en la media de la UE-27, que se mantuvo sin cambios en todo el periodo en el 4,8%. Actualmente, España ocupa el puesto 8º con un gasto en educación justamente por encima de Alemania (Gráfico 11).



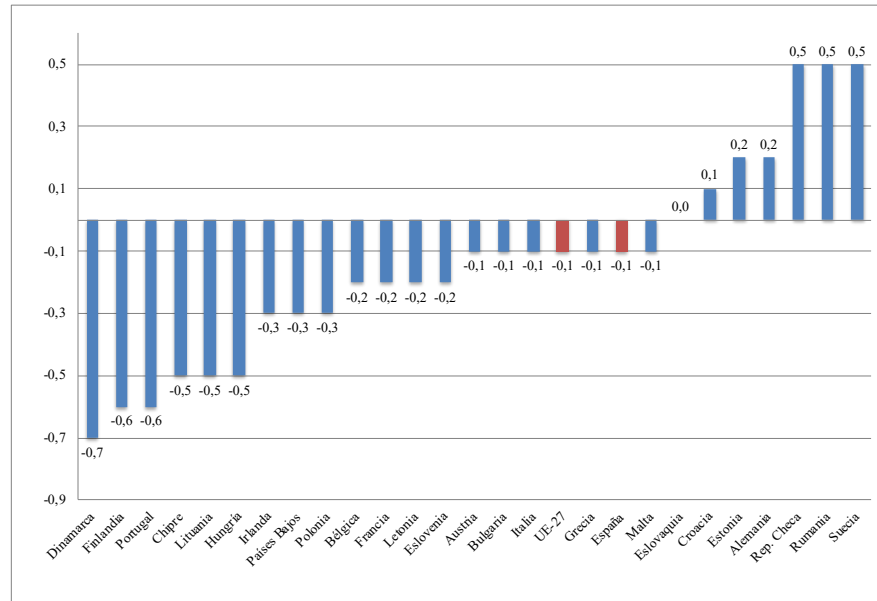
**Gráfico 11. Gasto en educación en 2021 (% PIB)**



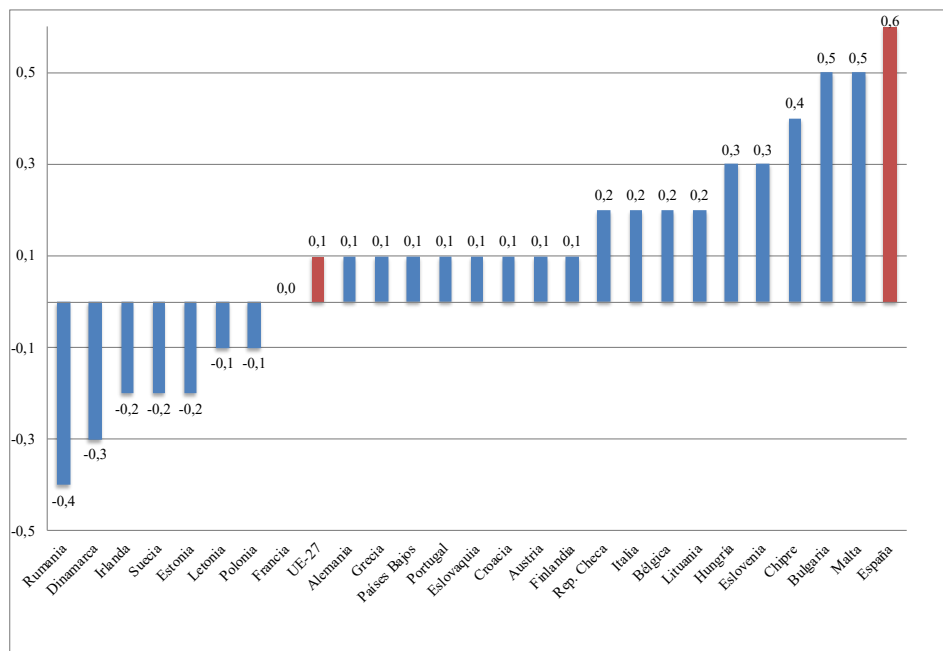
A continuación, se va a realizar la comparación del gasto en educación considerando los dos subperiodos previamente definidos en la sección anterior. En el subperiodo prepandemia (2019-2015), se observa una reducción del gasto en educación en pp. de PIB para prácticamente todos los países de la UE-27. Únicamente aumentan el gasto en educación: Suecia, Rumania, República Checa, Alemania, Estonia y Croacia. España lo reduce ligeramente en 0,1 pp. PIB (Gráfico 12).

En el subperiodo Pandemia (2019-2021), el gasto en educación aumenta en casi todos los países. España es el país que presenta un mayor aumento (0,6 pp. PIB). Consideramos que este aumento es positivo y persigue situarnos más cerca de la media de la UE-27. No obstante, este incremento del gasto en este periodo viene en parte explicado por la caída del PIB. Algunos países han reducido el gasto en educación entre 2019 y 2021, es el caso de: Rumania, Dinamarca, Irlanda, Suecia, Estonia, Letonia y Polonia (Gráfico 13).

**Gráfico 12. Gasto en educación (2019-2015). Diferencia puntos PIB.**



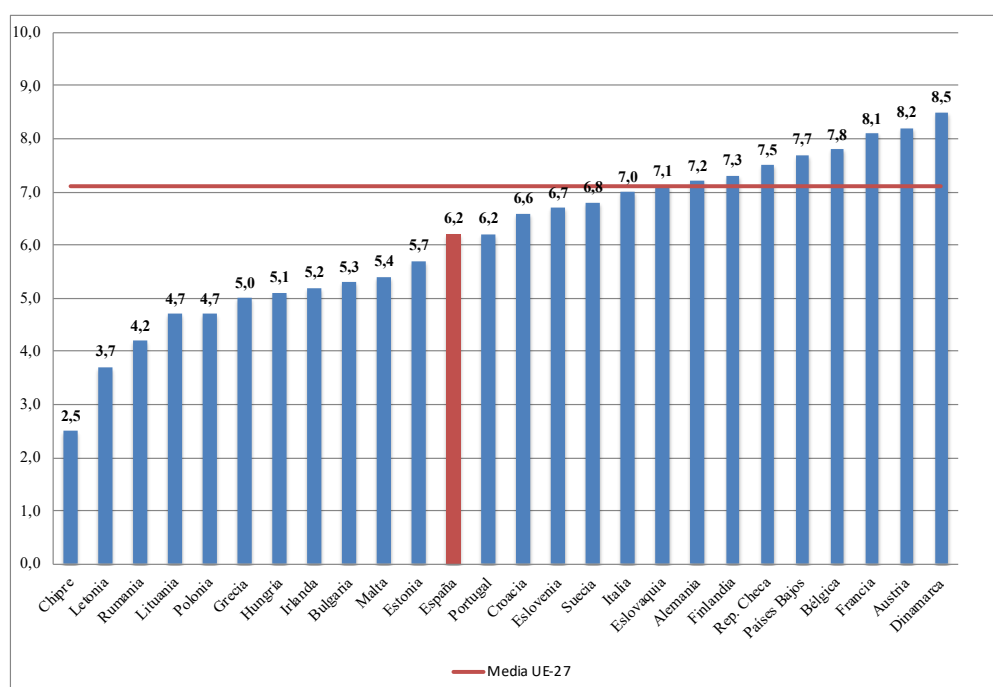
**Gráfico 13. Gasto en educación (2021-2019). Diferencia puntos PIB.**



### III.2. Sanidad

En 2015, el gasto en sanidad en España se situaba claramente por debajo de la media de la UE-27 (6,2% PIB vs. 7,1% PIB). En comparación con el resto de los países, España ocupaba el puesto 12º (de menor a mayor gasto). Los países con un menor gasto en sanidad eran: Chipre, Letonia, Rumania y Lituania. En el lado contrario, los países con un mayor gasto en sanidad en 2015 fueron: Dinamarca, Austria, Francia y Bélgica (Gráfico 14).

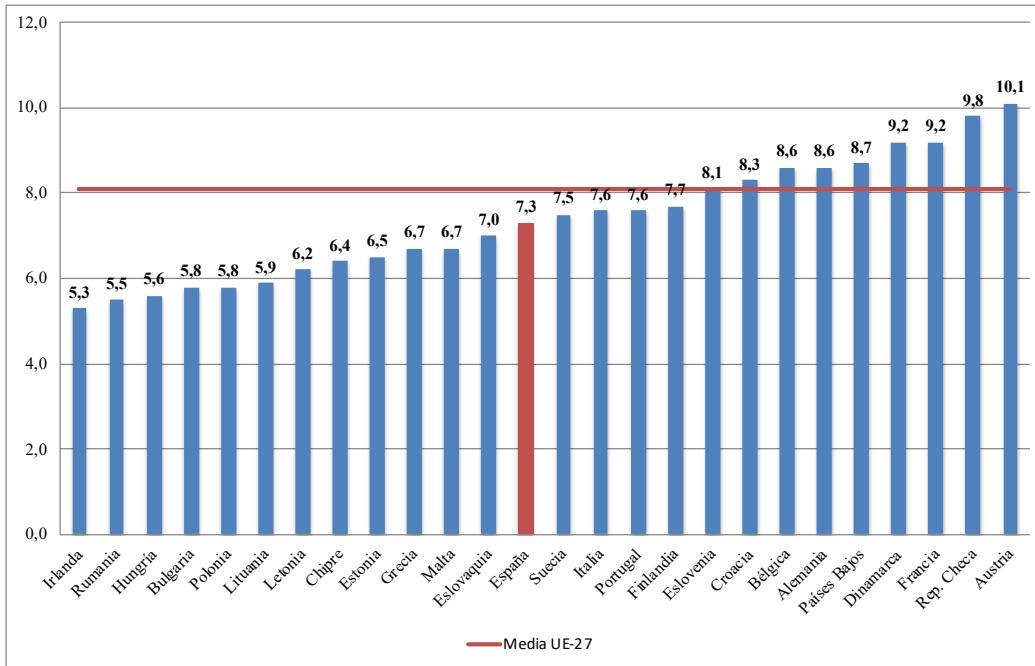
**Gráfico 14. Gasto en sanidad en 2015 (% PIB)**



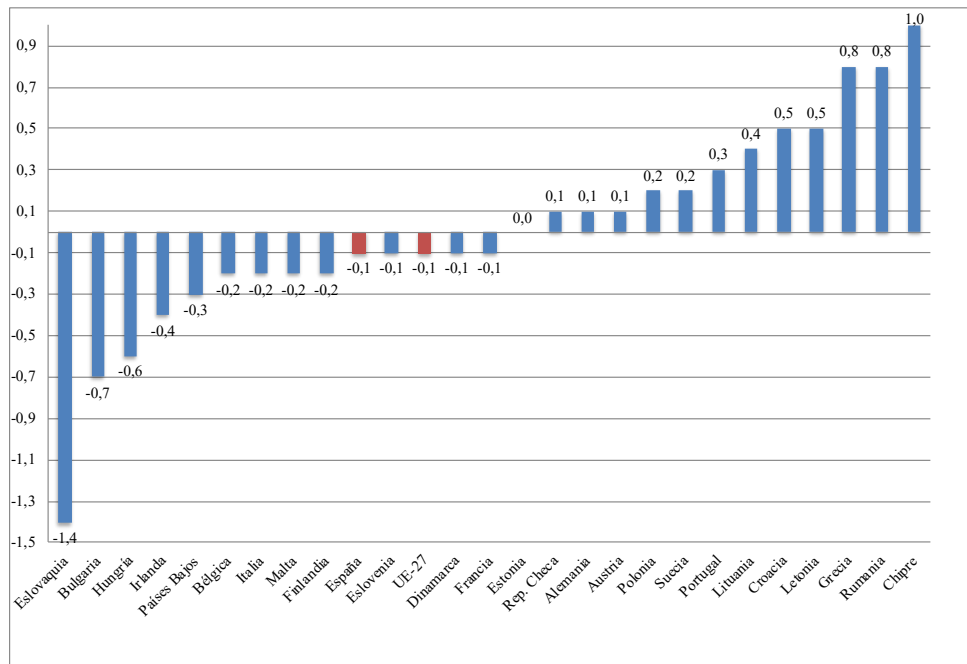
En 2021, el gasto en sanidad medio de la UE-27 aumenta considerablemente desde el 7,1% del PIB hasta el 8,1% PIB. España también aumenta su gasto en sanidad en 1 punto de PIB hasta un 7,3% PIB, prácticamente conservando su posición de 2015 en relación con el resto de los países de la UE (puesto 13º) (Gráfico 15).

En el subperiodo de la prepandemia (2015-2019), se observa una evolución dispar del gasto en sanidad según el país considerado. Prácticamente, la mitad de los países reducen su gasto y la otra mitad lo aumentan. Destacan las reducciones de gasto de Eslovaquia, Bulgaria y Hungría y el aumento del gasto en Chipre, Rumania y Grecia (Gráfico 16). España reduce el gasto ligeramente entre 2015 y 2019.

**Gráfico 15. Gasto en sanidad en 2021 (% PIB)**

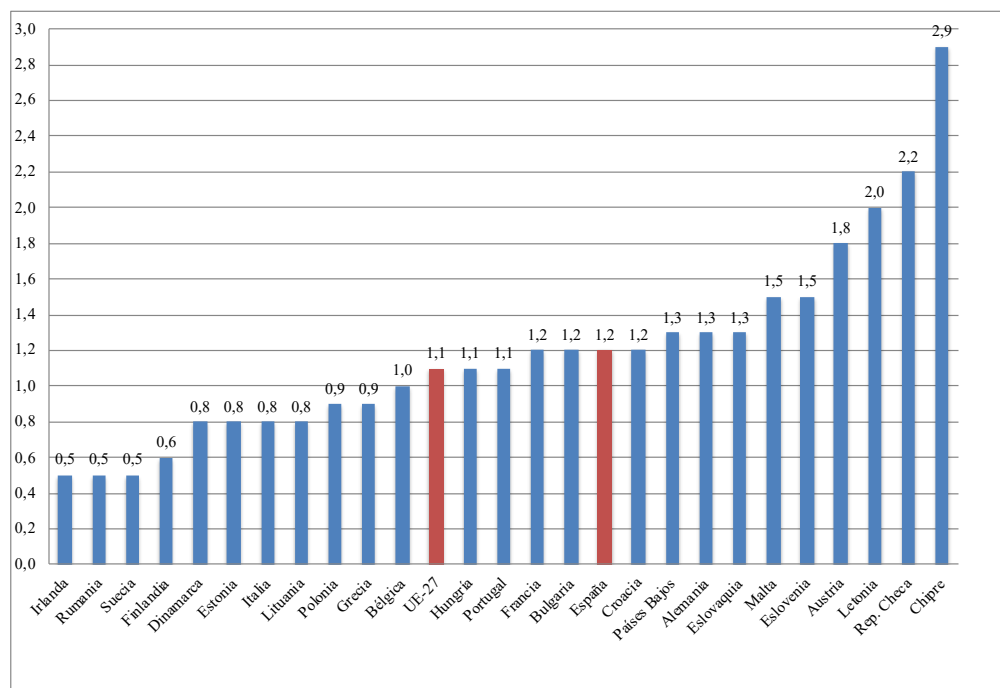


**Gráfico 16. Gasto en sanidad (2019-2015). Diferencias puntos de PIB**



En el subperiodo de la Pandemia (2019-2021), todos los países aumentan el gasto en sanidad. Los países que más aumentan el gasto son: Chipre, República Checa y Letonia. En el lado contrario, los países con un menor aumento del gasto son: Irlanda, Rumania y Suecia (Gráfico 17). España aumenta el gasto entre 2019 y 2021 en 1,2 pp. PIB.

**Gráfico 17. Gasto en sanidad (2021-2019). Diferencia puntos de PIB**



### III.3. Pensiones

En 2015, el gasto en pensiones de España fue del 11,5% PIB siendo la media de la UE-27 del 12,2%. España ocupaba el puesto 8º por nivel de gasto en pensiones (ordenados de mayor a menor gasto). Entre los países de la UE hay bastante heterogeneidad en este tipo de gasto, explicado por la existencia de diferentes sistemas de protección y cobertura. El país con un gasto en pensiones más elevado es Grecia (17,4%), seguido de Italia (16,4%) y Francia (15,1%). En el lado contrario se sitúan Irlanda (4,3%), Lituania (6,2%) y Países Bajos (6,6%) (Gráfico 18).

En 2021, el gasto en pensiones en España aumentó considerablemente hasta el 13,2% PIB y se situó un punto de PIB por encima de la media de la UE-27 (12,3% PIB), que permaneció prácticamente sin cambios en todo el periodo. España se localiza en el puesto 7º (únicamente seis países presentan mayor gasto) y se acerca hacia el grupo de países con mayor gasto en pensiones (Gráfico 19).

Gráfico 18. Gasto en pensiones en 2015 (% PIB)

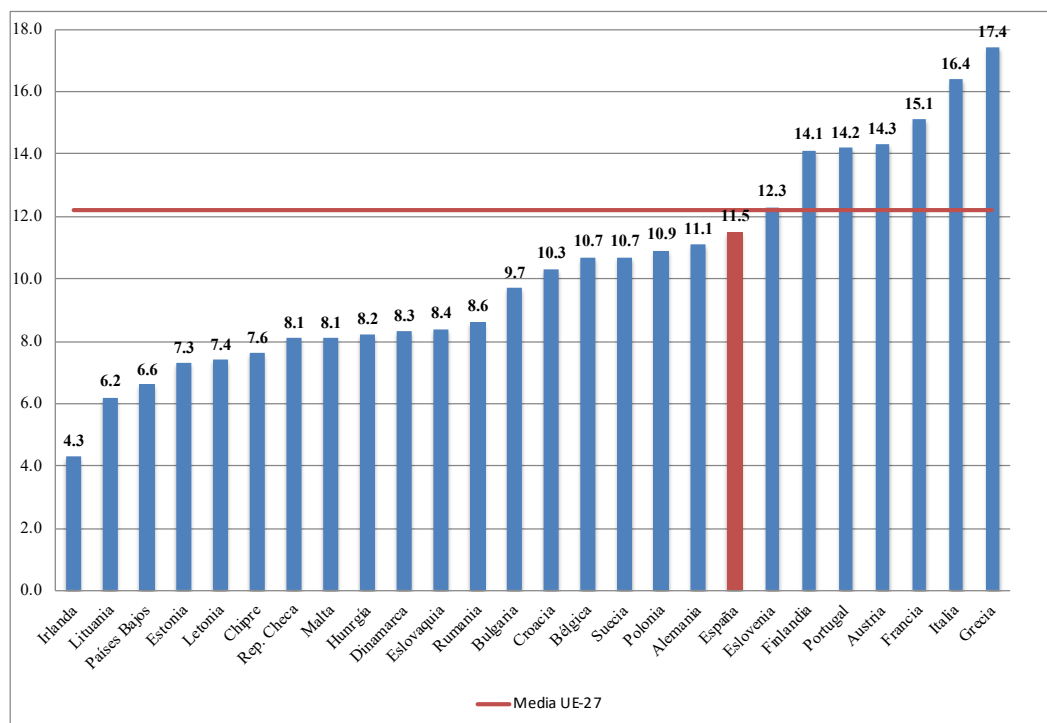
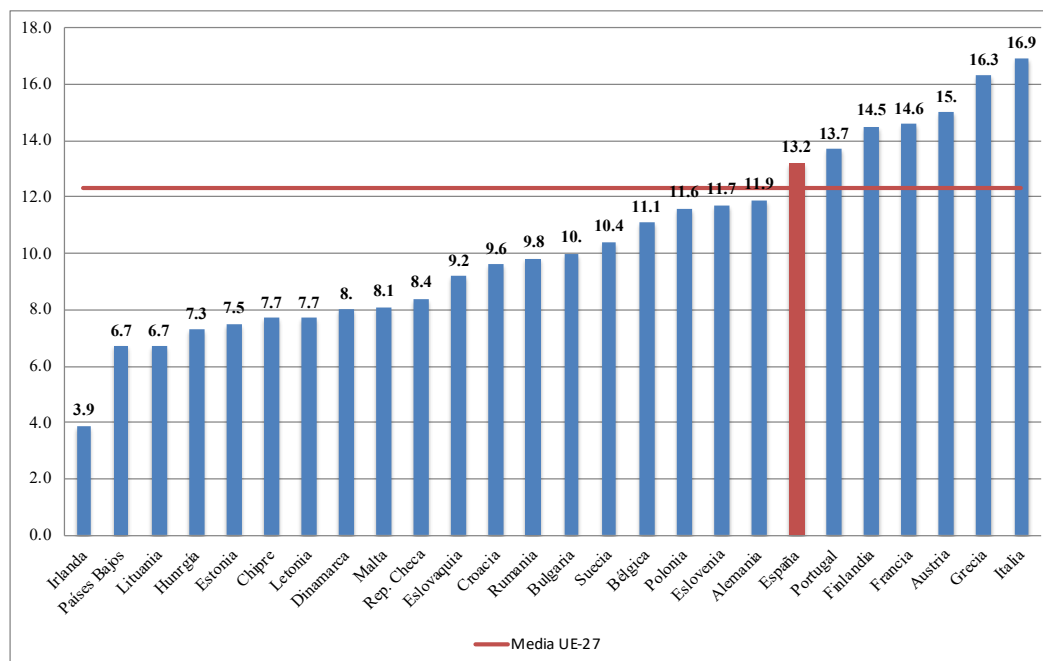


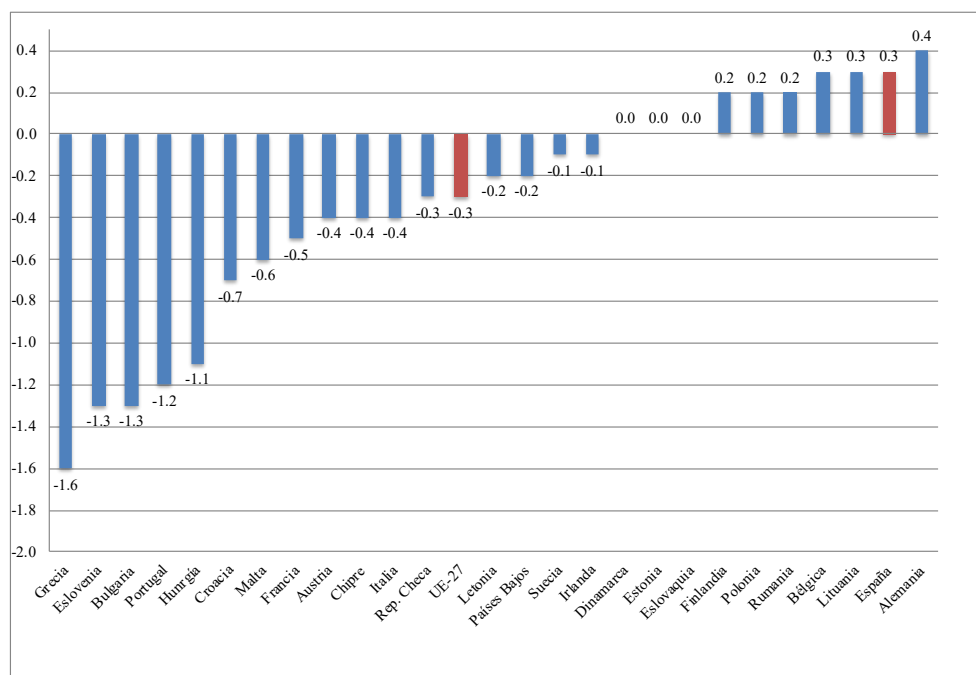
Gráfico 19. Gasto en pensiones en 2021 (% PIB)



En el subperiodo prepandemia 2015-2019, la mayor parte de los países redujeron su gasto en pensiones. Las únicas excepciones fueron: Alemania, España, Lituania, Bélgica,

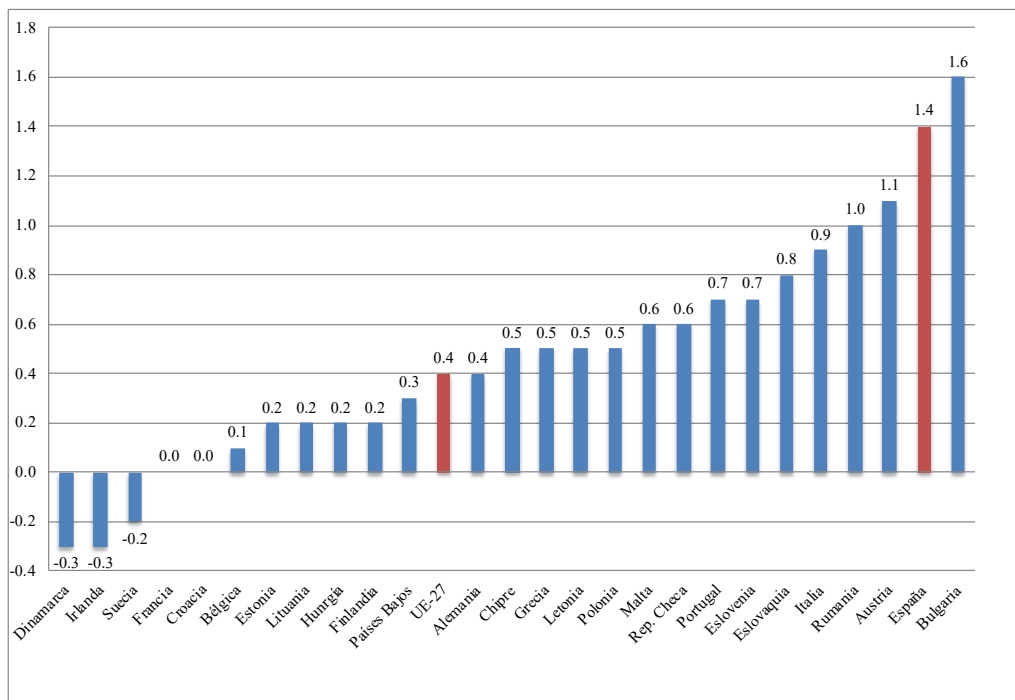
Rumania, Polonia y Finlandia. Los países con una mayor caída en esta partida fueron: Grecia (-1,6 pp.), Eslovenia (-1,3 pp.), Bulgaria (-1,3 pp.), Portugal (-1,2 pp.) y Hungría (-1,1 pp.). En término medio, la UE-27 presentó una caída de 0,3 pp. PIB (Gráfico 20).

**Gráfico 20. Gasto en pensiones (2019-2015). Diferencias puntos de PIB**



En el subperiodo pandemia (2019-2021), casi todos los países presentan un aumento del gasto en pensiones. Únicamente, reducen este gasto Dinamarca, Suecia e Irlanda debido al crecimiento del PIB. Por el contrario, España es el segundo país con un mayor aumento del gasto en pensiones (1,4 pp. PIB), justamente por detrás del aumento de Bulgaria (Gráfico 21).

**Gráfico 21. Gasto en pensiones (2021-2019). Diferencias puntos de PIB**

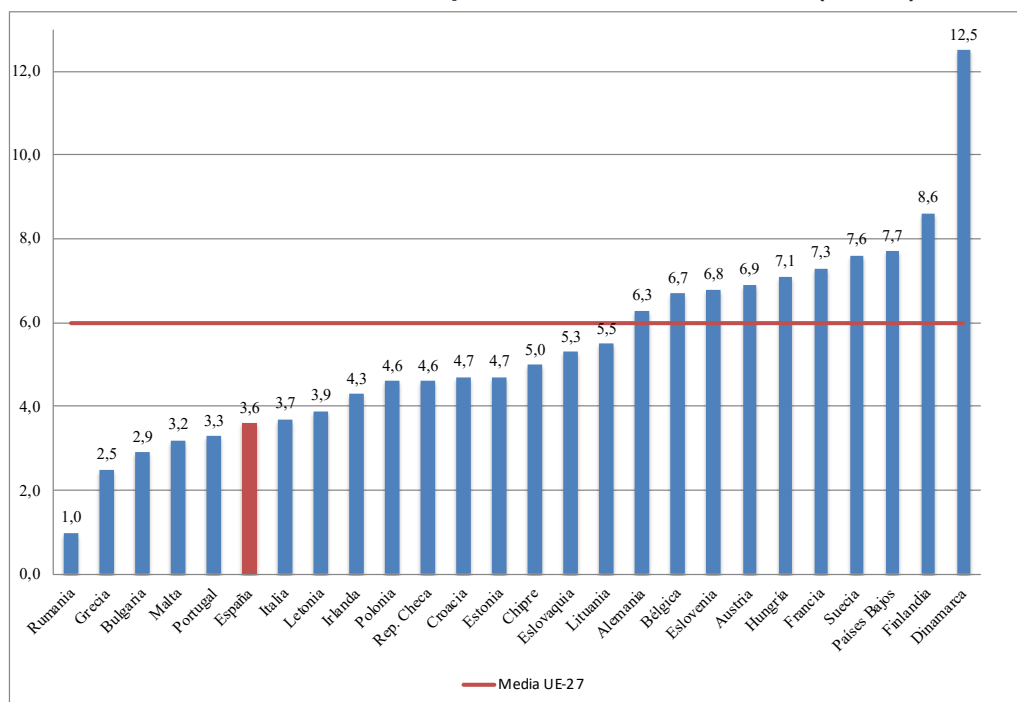
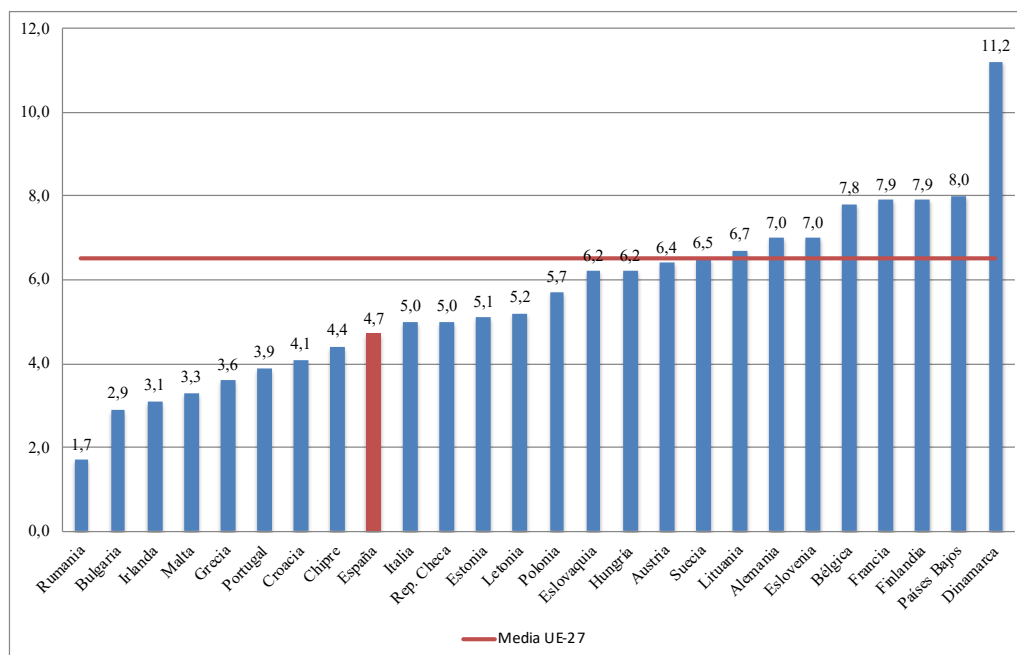


### III.4. Resto de protección social

En 2015, el gasto en resto de protección social de España estaba por debajo de la media de la UE-27 (3,6% PIB vs. 6% PIB). España ocupaba el puesto 6º (ordenados de menor a mayor gasto). Los países con un mayor nivel de resto de protección social (sin incluir pensiones ni desempleo) eran: Dinamarca, Finlandia, Países Bajos y Suecia. En el lado contrario se situaban: Rumania, Grecia y Bulgaria (Gráfico 22).

En 2021, el gasto en el resto de protección social de la media de la UE-27 se elevó ligeramente hasta el 6,5% PIB. España aumentó considerablemente este tipo de gasto hasta situarse en el 4,7% PIB y pasando a ocupar el puesto 9º (Gráfico 23). El diferencial respecto a la UE-27 viene explicado por unas menores ayudas en España a la familia, a la exclusión social y a la vivienda.

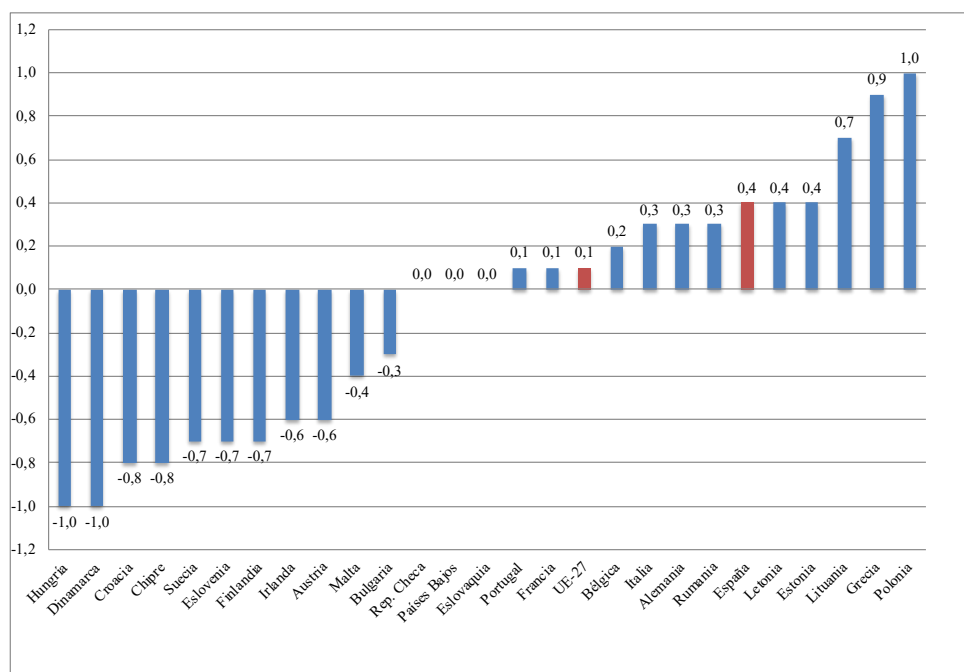


**Gráfico 22. Gasto en resto de protección social en 2015 (% PIB)****Gráfico 23. Gasto en resto de protección social en 2021 (% PIB)**

En el subperiodo (2015-2019), algunos países aumentan el gasto en resto de protección social y otros, presentan disminuciones. Entre los países que más aumentan este tipo de

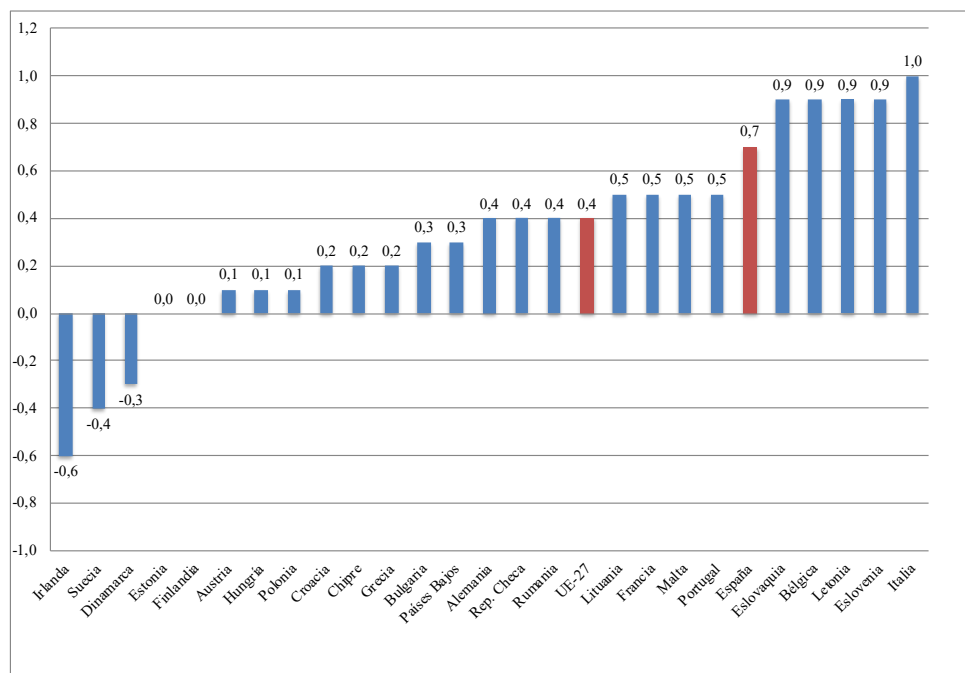
gasto se encuentra: Polonia (1,0 pp.), Grecia (0,9 pp.) y Lituania (0,7 pp.). España presenta un aumento del 0,4 pp. PIB. En el lado contrario, destacan las reducciones de: Hungría, Dinamarca, Croacia, Chipre y Suecia (Gráfico 24).

**Gráfico 24. Gasto resto de protección social (2019-2015). Diferencias puntos PIB**



En el subperiodo de la pandemia (2019-2021), casi todos los países aumentan el gasto en resto de protección social. España presenta un aumento de 0,7 pp. de PIB. Los países con mayores aumentos en resto de protección social son: Italia (1,0 pp. PIB), Eslovenia (0,9 pp.), Letonia (0,9 pp.), Bélgica (0,9 pp.) y Eslovaquia (0,9 pp.). En el lado contrario, hay tres países con caídas de gasto en resto de protección social: Irlanda, Suecia y Dinamarca. Como media de la UE-27, este gasto aumenta en 0,4 pp. PIB (Gráfico 25).

**Gráfico 25. Gasto resto de protección social (2021-2019). Diferencias puntos PIB**



Como resumen de la evolución de los gastos del estado de bienestar desagregados para todos los países de la UE-27 durante el periodo 2015-2021 podemos destacar:

- **Gasto en Educación:** España es el segundo país después de la República Checa que presenta un mayor aumento en educación (0,5 pp. PIB) para todo el periodo 2015-2021. De esta forma, España ha podido situarse muy cerca de la convergencia con la media de la UE (4,6% vs. 4,8%). El nivel de gasto en educación para la UE-27 se mantuvo sin cambios durante todo el periodo.
- **Gasto en Sanidad:** El incremento de España en gasto en Sanidad se sitúa en la media de la UE-27 (1 pp. de PIB).
- **Gasto en Pensiones:** España es el país que presenta un mayor aumento del gasto en pensiones durante todo el periodo 2015-2021. El nivel del gasto en pensiones de la UE-27 se mantuvo sin cambios.
- **Gasto en resto de protección social:** Durante todo el periodo 2015-2021, España fue el quinto país con un mayor aumento en resto de protección social. El incremento en este tipo de gasto fue del 1,1 pp. de PIB, el doble que el realizado por la media europea (0,5 pp.).

#### IV. ¿DÓNDE ESTAMOS? GASTO PÚBLICO EN 2021

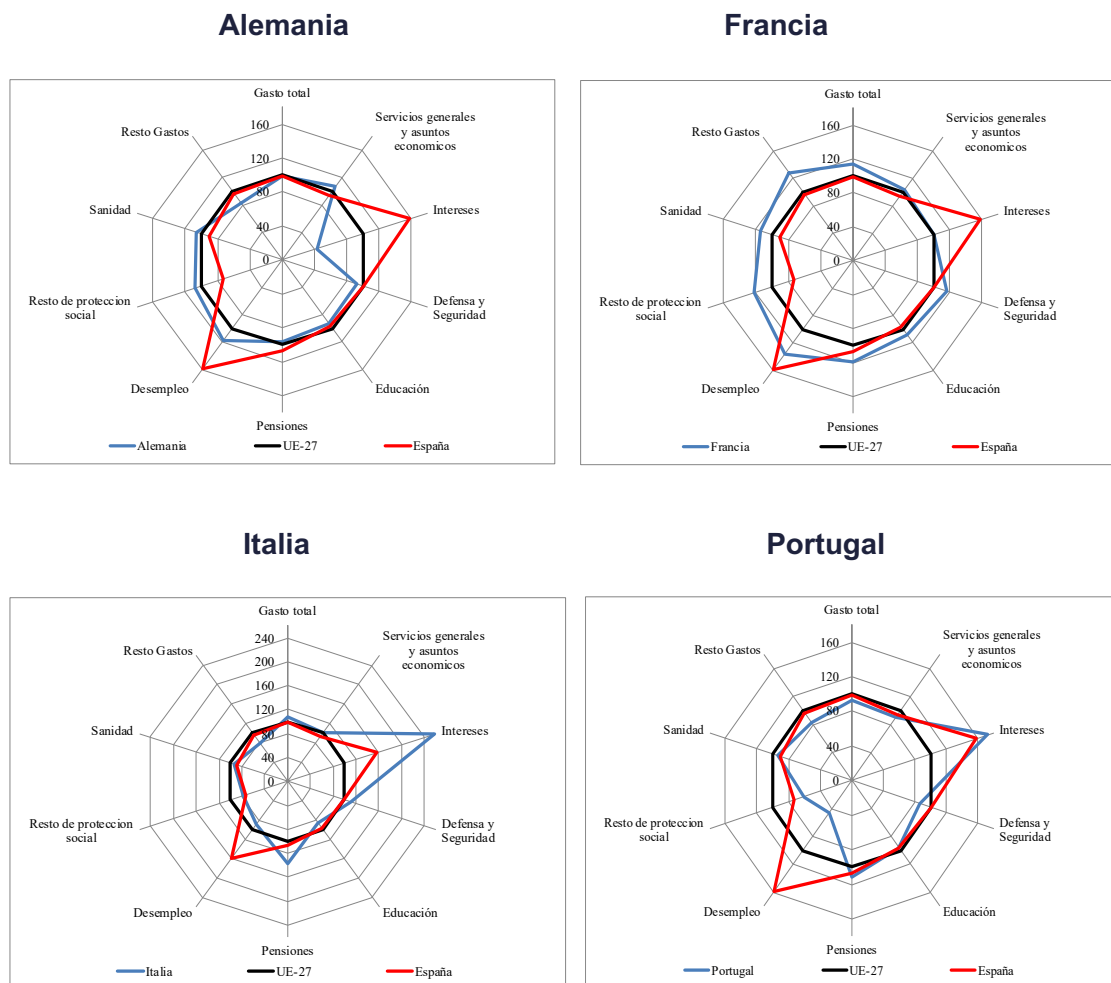
En esta sección, pretendemos valorar cuál es la situación actual del gasto público en España en 2021 y su comparación con la media de la UE y diversos países cercanos de la UE. Además, también se comparará cuál es nuestro nivel de deuda pública en 2021 en comparación con todos los países de la UE-27, el gasto en intereses y el gasto en desempleo.

En el Gráfico 26, presentamos la comparación del gasto sobre PIB de cada país considerado con respecto a la media de la UE-27 que toma el valor 100. La línea roja se refiere a la proporción del gasto en porcentaje del PIB con respecto a la media europea. Los países considerados son: Alemania, Francia, Italia y Portugal. Las principales diferencias entre países se refieren al gasto en intereses y al gasto por desempleo. Con respecto al gasto en intereses que, si bien no es muy elevado con respecto al gasto público total, representa un 5% del gasto público europeo, sí que es heterogéneo por países. Como se puede observar, Alemania tiene un gasto en intereses un 43% inferior a la media UE-27. En cambio, Francia tiene un gasto que se sitúa en la media europea. Portugal y España presentan un gasto por encima de la media en un 71% y un 57%, respectivamente. Por último, Italia es el país con un gasto en intereses más elevado que es superior al doble de la UE (257%). Con respecto al gasto por desempleo, Alemania y Francia tienen un gasto por desempleo ligeramente superior a la media de la UE en un 18% y un 35%, respectivamente. El gasto por desempleo de Italia representa el 88% del gasto medio de la UE y en el caso de Portugal su gasto por desempleo no llega ni a la mitad del gasto comunitario (47%). En el caso de España, el gasto en desempleo asciende al 160% de la media de la UE, explicado fundamentalmente por una mayor tasa de paro.

Para el resto de partidas de gasto, Alemania presenta niveles de gasto similares a la media de la UE situados entre el 90-110% con la única excepción del resto de gasto (82%). En cambio, Francia tiene gastos por encima de los gastos medios para todos los tipos de gasto, destacando el gasto en defensa y seguridad (117%), pensiones (119%), resto de protección social (122%), sanidad (114%) y resto de gastos (129%). En el caso de Italia, el gasto en algunas partidas es superior a la media: pensiones (137%) y defensa y seguridad (110%). En cambio, en otras partidas el gasto es inferior a la media como es el caso de resto de protección social (77%), resto de gastos (79%) y educación (85%). Portugal, si no tenemos en cuenta el gasto en intereses, solamente incurre en un gasto mayor a la media de la UE para el gasto en pensiones (111%). Las partidas de gasto de sanidad y educación, aunque sean menores al gasto medio comunitario se encuentran por encima del 90%. Sin embargo, el resto de protección social está muy por

debajo de la media (60%), fundamentalmente por las menores ayudas a la familia, a la exclusión social y a la vivienda.

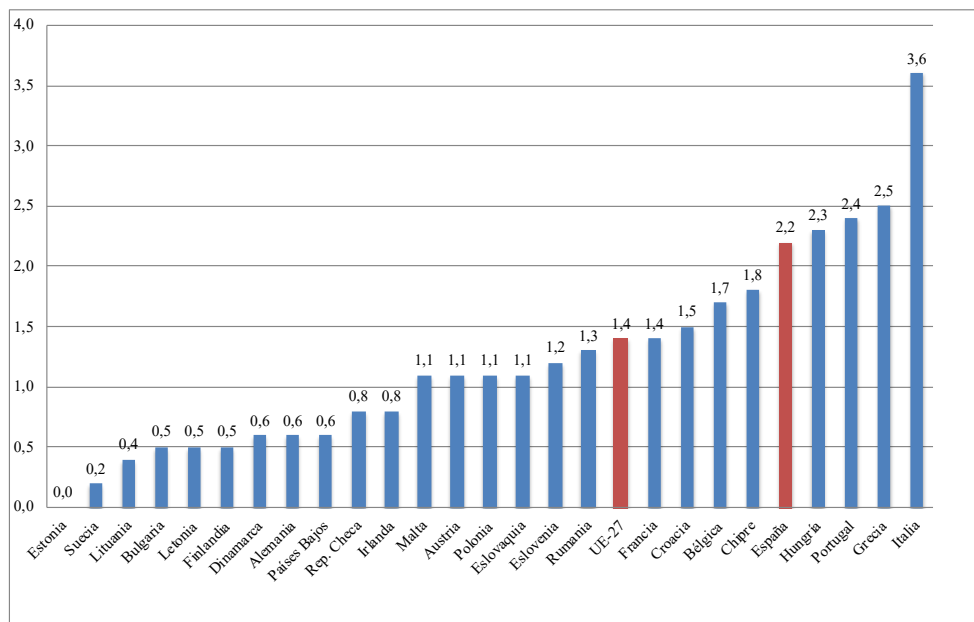
**Gráfico 26. Estructura del gasto España-UE y algunos países cercanos. Año 2021**  
En porcentaje del PIB, la UE-27 normalizada a 100



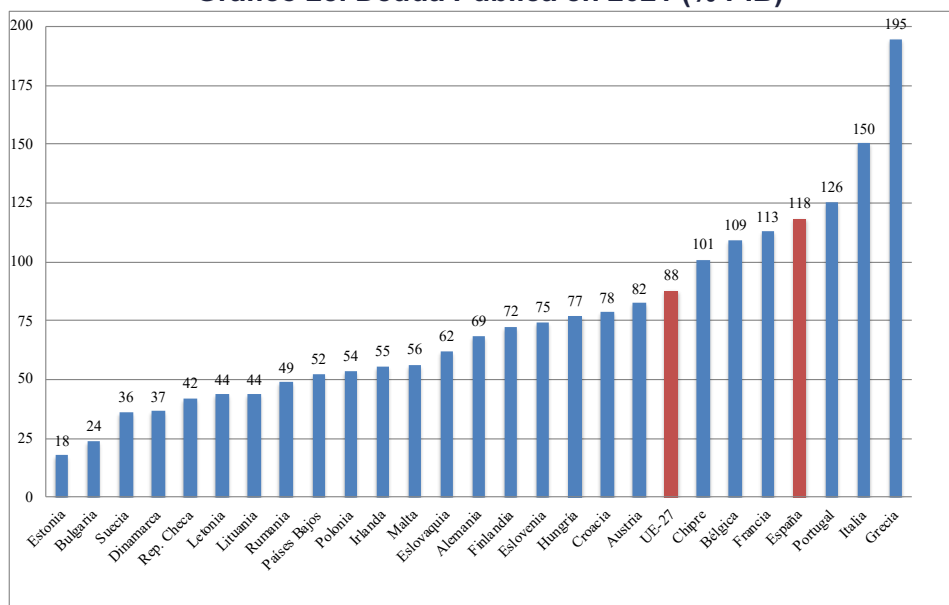
A continuación, vamos a analizar más al detalle cuál ha sido en 2021 el gasto en intereses y el nivel de deuda pública de todos los países de la UE-27. En el Gráfico 27, se recoge el gasto en intereses, que toma valores cercanos a cero para Estonia y Suecia y, por otro lado, Italia es el país con un mayor gasto (3,6% PIB). Este gasto en intereses está relacionado con el nivel de deuda de los países y con el riesgo en los mercados de las emisiones de deuda. Si bien, en el año 2021 estaban vigentes los programas de compras de deuda del Banco Central Europeo: *Public Sector Purchase Programme (PSPP)* y el

*Pandemic Emergency Purchase Programme* que han servido para reducir los intereses de las nuevas emisiones. Estos programas estuvieron activos hasta agosto-septiembre 2022, por lo que, en los próximos años se espera un aumento notable del gasto en intereses.

**Gráfico 27. Gasto en intereses en 2021 (% PIB)**

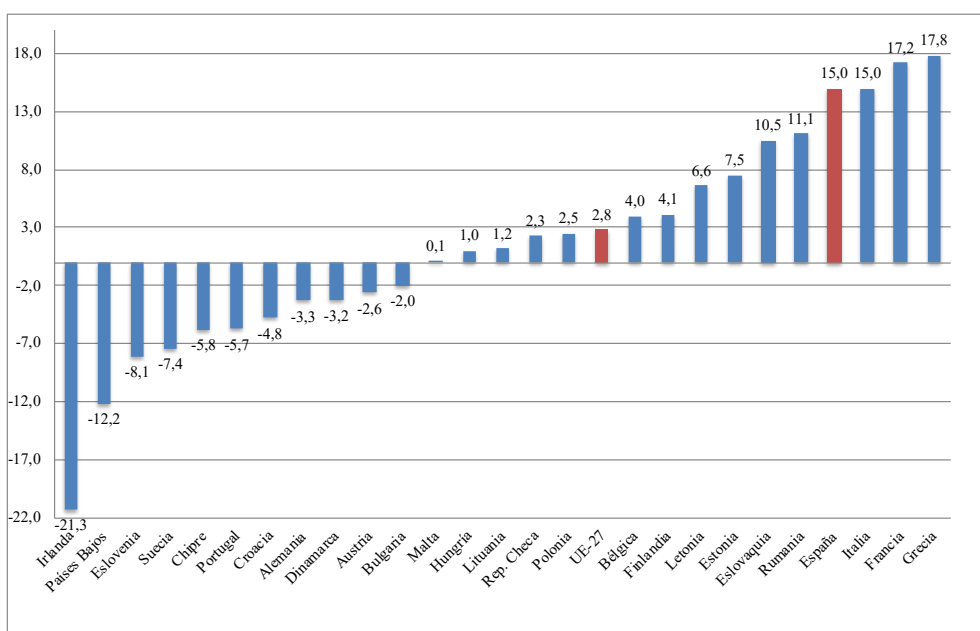


**Gráfico 28. Deuda Pública en 2021 (% PIB)**



En referencia al nivel de deuda pública, los países con niveles más reducidos coinciden con el gasto de intereses más bajo (Estonia, Bulgaria y Suecia). Y como es lógico, los países con deuda más elevada son también los que presentan un mayor gasto en intereses (Grecia, Italia y Portugal). España se sitúa detrás de este grupo de tres siendo el cuarto país con mayor deuda de la UE (Gráfico 28). El deterioro de nuestro saldo fiscal junto con la caída del PIB sufrida durante la pandemia explica que seamos uno de los países con un aumento de la deuda más pronunciado en el periodo 2015-2021<sup>2</sup> (Gráfico 29). La evolución de la deuda entre 2015-2021 es muy heterogénea por países, nos encontramos países que han conseguido reducir deuda considerablemente durante el periodo analizado. Este es el caso de: Irlanda (-21%), Países Bajos (-12%), Eslovenia (-8%) y Suecia (-7%). En el lado contrario, nos encontramos con países con un fuerte aumento de deuda: Grecia (18%), Francia (17%), Italia (15%) y España (15%).

**Gráfico 29. Incremento de Deuda Pública (2021-2015) (pp. PIB)**

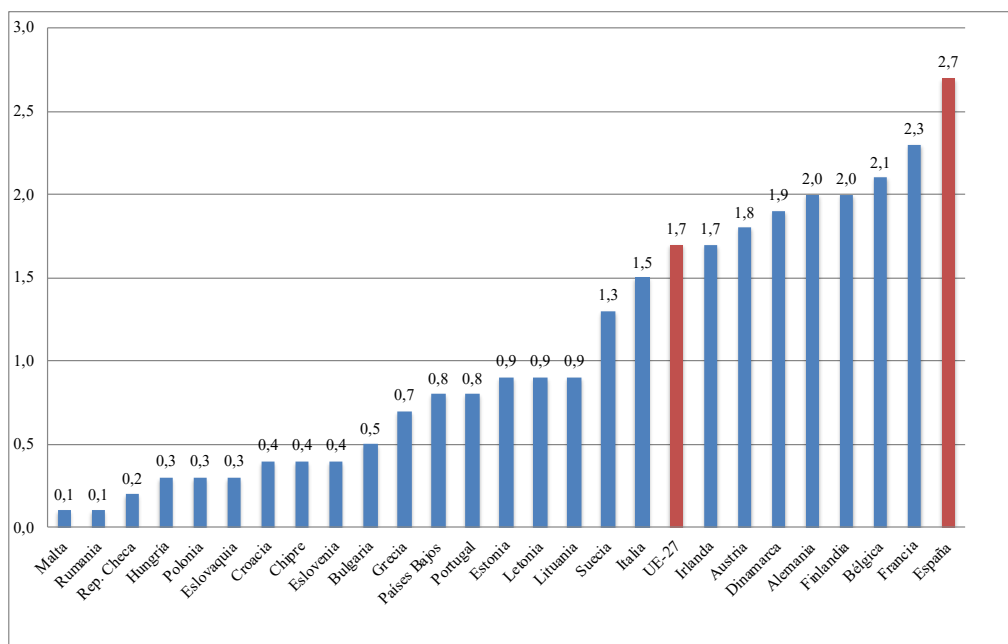


Para terminar, veremos cómo se encuentra el gasto por desempleo en 2021. En este caso, España es el país con un gasto en desempleo más elevado, fruto de una mayor tasa de desempleo. Según la Encuesta de Población Activa la tasa de desempleo en

<sup>2</sup> En Díaz M., C. Marín y D. Martínez (2022) se analizan las causas del aumento de la deuda entre 2015-2021 y se presenta un ejercicio normativo de evolución de deuda a diez años vista.

España fue del 14,8% en 2021, justamente es el valor más elevado de la UE-27 seguido muy de cerca por la tasa de desempleo de Grecia (14,7%).

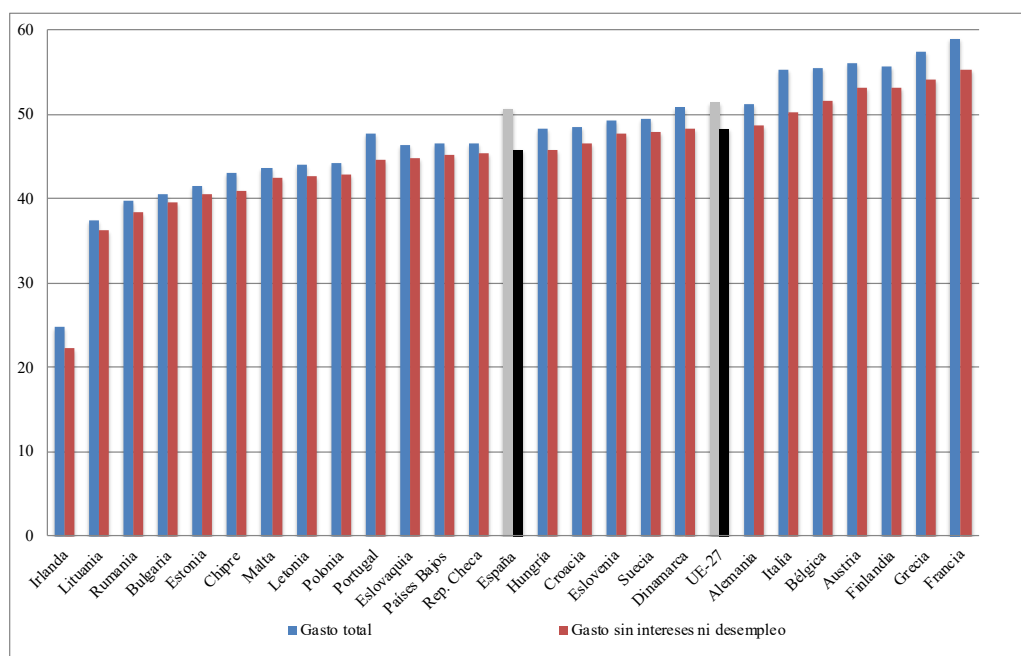
**Gráfico 30. Gasto en desempleo en 2021 (% PIB)**



Como última medida de referencia, presentamos el gasto sin incluir los intereses ni el gasto por desempleo. En este caso, España está situada en mitad de los 27 países (posición 14<sup>o</sup>) pero por debajo del gasto medio UE-27. Los países con un gasto más elevado son: Francia (55,3%), Grecia (54,2%), Finlandia y Austria ambas con un gasto de 53,1%. En el lado contrario, Irlanda (22,3%), Lituania (36,2%) y Rumania (38,4%) que son los países con menor gasto sin intereses ni gasto por desempleo.



**Gráfico 31. Gasto público sin intereses y sin desempleo en 2021 (% PIB)**



Para concluir, como consecuencia, primero, de la crisis financiera, y segundo, de la pandemia, España ha sufrido un deterioro fiscal que ha desembocado en un aumento notable del nivel de deuda pública, hasta situarnos entre los países con mayor deuda de la UE. Este cambio es importante, dado que en 2007 partíamos de un nivel reducido de deuda pública (36% del PIB) respecto a la UE-27 (66% del PIB). Dado el contexto actual de subida de tipos de interés y de retirada de estímulos a la economía por parte del Banco Central Europeo, el control del gasto público y el aumento de los ingresos públicos es clave para poder reducir el elevado nivel de deuda pública.

## V. CONCLUSIONES

En este artículo, hemos expuesto cómo ha evolucionado el gasto público de España y su comparación con el resto de los países de la Unión Europea durante el periodo 2015-2021. España siempre ha tenido un gasto público inferior a la media de la UE-27 pero esa diferencia se ha ido reduciendo, sobre todo, en los últimos años. En 2015, la distancia entre el gasto público de España y la media de la UE-27 era de 4 puntos de PIB (44% frente a 48,1%). En 2021, esa distancia entre el gasto de España y la media UE se redujo a menos de un punto de PIB (50,6% frente a 51,5%).

No obstante, parte de esta convergencia es debido a un peor comportamiento del PIB. En 2020, España fue el país de la UE que experimentó una mayor caída del PIB, siendo el PIB de 2021 todavía inferior al valor previo a la Pandemia (año 2019). Así tenemos que entre 2021 y 2019, el gasto público de España creció en 8,3 puntos de PIB, que se divide entre 6,9 puntos de aumento del gasto considerando el PIB constante y 1,4 puntos del efecto de PIB. La UE aumentó el gasto público en 4,9 puntos de PIB, que se divide en: 6,5 puntos de PIB de aumento del gasto y -1,6 puntos de efecto PIB. Por tanto, esta convergencia se ha producido en parte por un peor comportamiento del PIB entre 2021 y 2019.

El gasto público relacionado con el estado de bienestar (pensiones, sanidad, educación, desempleo y resto de protección social) supone el 65% del total (siendo el dedicado a pensiones el 25%). Este porcentaje es común tanto para España como para la media de la UE y se mantiene prácticamente sin cambios entre 2015 y 2021. Otra parte importante del gasto público son los servicios generales y los asuntos económicos que abarcan en torno al 20% del gasto total. En términos generales, la distribución del gasto público de España es similar a la media de la UE. Las principales diferencias hacen referencia a los mayores gastos por intereses y por desempleo de España y al menor gasto en resto de protección social.

El incremento del gasto en el estado de bienestar de España entre 2015 y 2021 se explica, sobre todo, por el aumento del gasto en pensiones que nos sitúa por primera vez desde 2019 por encima de la media europea. No obstante, este mayor gasto no implica necesariamente una mejora del estado de bienestar. En España, el gasto en sanidad continúa por debajo de la media europea a pesar del aumento experimentado en 2020. En cambio, la tendencia del gasto en educación es ascendente desde 2020, y en 2021, nos encontramos con un gasto similar a la media europea (4,6% vs 4,8%). El resto de protección social es la partida más alejada de la media europea, en particular en ayudas a la familia, a la exclusión social y a la vivienda.

España se situaba en 2021 entre los países con un mayor nivel de deuda pública (118%) tras ser uno de los países con un mayor incremento durante el periodo 2015-2021. En un contexto económico complicado como el actual, con fuertes subidas de precios y de tipos

de interés, que están afectando tanto al aumento de las pensiones como también de los salarios públicos y del resto de costes para proveer los servicios públicos, debería incentivarse más que nunca una buena gestión y control del gasto público para mejorar en eficiencia. Por otra parte, es necesario adaptar nuestro sistema de pensiones a la nueva realidad demográfica. Si bien, no creemos que únicamente medidas por el lado del gasto sean suficientes para poder reducir el déficit público y la deuda a niveles sostenibles. No hay fórmulas mágicas para poder alcanzar el equilibrio o superávit presupuestario, o se reducen significativamente las coberturas del estado de bienestar o se aumentan los ingresos considerablemente. A este respecto, consideramos que España debe abordar cuanto antes una reforma fiscal que aumente estructuralmente la recaudación, y hacerlo, de la manera más eficiente posible. Para ello, un buen punto de partida podría ser tomar en consideración las recomendaciones del Libro Blanco sobre la reforma tributaria (Comité de personas expertas, 2022).

## REFERENCIAS

Alloza M., J. Brunet, V. Forte-Campos, E. Moral-Benito y J. Pérez (2022), “Government spending in Spain from a European perspective”. *Documentos Ocasionales* N° 2217. Banco de España.

Comité de personas expertas (2022), Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid. [https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria\\_2022.pdf](https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf)

Conde-Ruiz J.I., M. Díaz, C. Marín y J. Rubio-Ramírez (2016), “Evolución del gasto público por funciones durante la crisis (2007-2014): España vs UE”. *Documento de trabajo* 2016/09. FEDEA <https://documentos.fedea.net/pubs/dt/2016/dt2016-09.pdf>

Díaz M., C. Marín y D. Martínez (2022), “La deuda pública en España y en las Comunidades Autónomas”. *Estudios sobre la Economía Española* 2022/28. FEDEA. <https://documentos.fedea.net/#documento/eee2022-28>

Eurostat (2023), “General government expenditure by function (COFOG)” <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>