

3. La razón principal por la que algunos países tienen ahora dificultades presupuestarias es que no utilizaron la coyuntura de fuerte crecimiento para mejorar su posición presupuestaria.
4. Es necesaria una interpretación sencilla, flexible y prudente de las reglas fiscales y una adecuada presión colegial entre los ministros de economía y hacienda para aplicar de manera estricta el PEC.

Summary

The EMU rules of budgetary discipline make the smoothing of cyclical fluctuations in the short-term via automatic stabilisers compatible with the long-term sustainability of public finances. The experience with these rules in the euro area is mixed. Automatic stabilisers have operated effectively, but there has not been sufficient budgetary discipline in several countries, which did not use the situation of higher growth to substantially improve their fiscal position. Problems have arisen not because the rules are inflexible, but as a result of some countries' unwillingness to honour their commitment to respect the rules.

JEL Classification codes: E61, H62, H63

Key words: Fiscal policy; Sustainability of public finances; Automatic stabilisation; Fiscal policy rules, Stability and Growth Pact.

Tendencias europeas en la composición del gasto

ALFONSO UTRILLA DE LA HOZ
Universidad Complutense

Resumen

El trabajo aborda un análisis global sobre la dimensión, evolución y composición del gasto público en los países de la Unión Europea. Se puede diferenciar, con carácter general, dos etapas en la evolución reciente del gasto público en estos países. Una primera etapa comprendida entre 1995 y 2000 de contención del gasto público con una disminución de su proporción respecto a las economías nacionales y una fase expansiva con un aumento del gasto a partir de 2000, aunque para el período 2004-2005 las previsiones de la Comisión Europea apuntan hacia una nueva contención del gasto público. Aunque las tendencias son similares, las diferencias de tamaño de los sectores públicos dentro de la Unión Europea siguen siendo muy importantes. Así, el nivel de gasto público en los países nórdicos y en algunos países centrales, como Francia o Austria, sobrepasa ampliamente el 50% del PIB, mientras en España e Irlanda se mantiene por debajo del 40%, con unos porcentajes similares a los de Estados Unidos o Japón.

La distribución funcional del gasto muestra, en general, una relativa homogeneidad en su estructura, obedeciendo más las diferencias a la magnitud económica de los recursos destinados a cada política que a su composición respecto al gasto total que representan en cada país. El gasto en protección social absorbe, con diferencia, la mayor proporción de recursos.

1. Introducción

La información oficial sobre la estructura y composición del gasto público constituye un condicionante previo sobre la calidad del análisis disponible de las políticas de gasto de los países de la Unión Europea. Aunque los avances han sido notables en los últimos años, especialmente a partir de las nuevas obligaciones contraídas por los Estados miembros a través de la supervisión multilateral de sus políticas presupuestarias, todavía la información disponible presenta lagunas importantes que restan calidad al análisis y a la valoración sobre los niveles y composición del gasto.

En el ámbito general, el Sistema Europeo de Cuentas actualmente vigente (SEC-95) aporta el soporte normativo adecuado para disponer de una información minuciosa y de calidad de las operaciones económicas realizadas por las Administraciones Públicas a través de un sistema de cuentas. La normativa europea que regula las operaciones recogidas (Reglamento CE n.º 1500/2000) presenta una limitación en la información disponible, ya que ésta se recoge y sistematiza desde una perspectiva económica y no funcional. No obstante, el Reglamento (CE) n.º 113/2002 introduce una adaptación al ámbito comunitario de la Cla-

sificación de las Funciones de las Administraciones Públicas (CFAP) que complementará de una manera muy enriquecedora la información hasta ahora publicada con distinto grado de desagregación del gasto por políticas por parte del Fondo Monetario Internacional.

El interés de las autoridades comunitarias se ha centrado más, hasta ahora, en las macromagnitudes económicas relativas a las Administraciones Públicas y en los saldos presupuestarios que en la composición del gasto desde una perspectiva funcional, con la excepción del gasto en protección social más estructurado a través del Sistema Europeo de Estadísticas de Protección Social (SEEPROS). La interpretación concreta de los criterios contables del SEC-95 en lo que hace referencia a la composición exacta del sector Administraciones Públicas ha producido cambios significativos en los saldos de distintos ejercicios en los últimos años. Así, las cifras de gastos e ingresos públicos remitidas por los Estados miembros, de acuerdo con los plazos sobre notificación de información regulados en el Reglamento (CE) n.º 351/2002, han sido revisadas sistemáticamente por los servicios de la Comisión Europea en su papel de supervisión derivado del contenido del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Estas revisiones constantes inducen a establecer cierta cautela sobre las cifras globales provisionales de gastos e ingresos públicos que se ofrecen por las autoridades nacionales y comunitarias. Prueba de estos cambios y reinterpretaciones sobre la catalogación de determinados organismos u operaciones dentro o fuera de las Administraciones Públicas son las modificaciones relativas a las cifras españolas realizadas en el último año.

Como puede observarse en el cuadro 1, la información contenida en la primera comunicación anual de 2003 respecto a los ejercicios 2001 y 2002 se modifica sustancialmente en el tercer trimestre, pasando oficialmente en 2001 de un déficit de 941 millones de euros para el conjunto de las Administraciones Públicas a 1.741 millones, mientras en 2002 el déficit inicialmente estimado en 582 millones se transforma en un superávit de 357 millones de euros que finalmente se ha dejado en un déficit de 314 millones de euros.

Aunque las mayores dificultades en la exactitud de los datos de gastos e ingresos se refieren a las relativas a las Administraciones Territoriales, especialmente en el ámbito de las Corporaciones Locales, los cambios también afectan a los gastos e ingresos de la Administración Central y de la Seguridad Social.

Es, por tanto, necesario continuar con el esfuerzo de mejorar la información económica sobre las actuaciones del Sector Público, especialmente en el ámbito de las comparaciones internacionales, donde las formas de intervención pública pueden resultar muy diferentes y su articulación presupuestaria también muy variada. Esto es así, especialmente en un contexto de control de los saldos fiscales con incentivos a utilizar mecanismos novedosos de configuración institucional y de ingeniería financiera para alcanzar los mismos fines con implicaciones diferentes en términos de gasto público contabilizado como tal.

2. Fases en la evolución del gasto público en la Unión Europea

De acuerdo con la información homogénea disponible podemos diferenciar, con carácter general, dos etapas en la evolución reciente del gasto público en los países de

Cuadro 1
Información oficial sobre las cuentas de las AAPP

Millones de euros	1.ª Comunicación mar. 2003		2.ª Comunicación sep. 2003		Diferencias	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Gasto AAPP	256.277	275.185	257.198	276.391	921	1.206
Ingresos AAPP	255.336	274.603	255.457	276.748	121	2.145
Cap/nec. financiación	-941	-582	-1.741	357	-800	939
Gasto A. Central	129.915	113.102	129.969	113.603	54	501
Ingresos A. Central	126.116	109.749	126.417	110.570	301	821
Cap/nec. financiación	-3.799	-3.353	-3.552	-3.033	247	320
Gasto Seg. Social	111.885	121.975	111.914	121.752	29	-223
Ingresos Seg. Social	117.287	126.863	117.300	127.493	13	630
Cap/nec. financiación	5.402	4.888	5.386	5.741	-16	853
Gasto CCAA	56.192	88.143	56.686	88.260	494	117
Ingresos CCAA	53.300	86.231	53.330	86.525	30	294
Cap/nec. financiación	-2.892	-1.912	-3.356	-1.735	-464	177
Gasto CCLL	39.694	42.737	40.038	43.548	344	811
Ingresos CCLL	40.042	42.532	39.819	42.932	-223	400
Cap/nec. financiación	348	-205	-219	-616	-567	-411

Fuente: Banco de España.

la Unión Europea. Una primera etapa comprendida entre 1995 y 2000 de contención del gasto público con una disminución de su proporción respecto a las economías nacionales y una fase expansiva con un aumento del gasto a partir de 2000, aunque para el período 2004-2005 las previsiones de la Comisión Europea apuntan hacia una nueva contención del gasto público.

En 2002, último ejercicio cerrado, el comportamiento expansivo del gasto se ha materializado especialmente a través del incremento del consumo final y de las transferencias sociales, generándose un notable empeoramiento del saldo fiscal y una reducción simultánea de las inversiones públicas.

Considerada en su conjunto, la Unión Europea ha experimentado un moderado crecimiento del PIB en términos nominales en 2002 (3,4%) con un desigual comportamiento de los gastos e ingresos públicos que ha provocado un empeoramiento sustancial del saldo presupuestario. Así, el mayor aumento del gasto público (4,1%) en relación con un ritmo de crecimiento de los ingresos muy moderado (1,9%) ha colocado al conjunto de la Unión Europea en una situación de necesidad de financiación de sus Ad-

ministraciones Públicas relativamente significativa (1,9% del PIB). El impulso expansivo del gasto se ha producido de forma generalizada, con la excepción de Grecia, Irlanda, Italia, Austria y Portugal, países que han logrado controlar el crecimiento del gasto por debajo del aumento de su economía. Más excepcional aún ha sido el aumento de los ingresos por encima del crecimiento nominal del PIB. Sólo en Bélgica, España, Luxemburgo y Portugal la evolución de los ingresos ha presentado este perfil. En consecuencia, únicamente Grecia, España, Italia y Portugal han logrado reducir su saldo fiscal negativo y nuestro país ha sido el único que ha transformado su situación de déficit público en superávit presupuestario (cuadro 2).

Este comportamiento expansivo del gasto se ha producido por la evolución del gasto corriente, ya que el gasto global en formación bruta de capital fijo ha disminuido ligeramente, con grandes variaciones por países. Italia y Portugal han conseguido mejorar sus desequilibrios fiscales sacrificando en 2002 los gastos en inversión, mientras España y, en menor medida, Grecia han reducido sus desequilibrios de forma simultánea al aumento de su gasto en inversión. Los países que mantenían saldos presupuestarios positivos han conservado su ritmo inversor a excepción de Dinamarca, mientras aquellos que atraviesan una situación económica y presupuestaria difícil, como Alemania y Francia, han tenido que reducir o congelar la contribución del Sector Público a la capitalización de sus economías.

La evolución de la carga de intereses de la deuda ha constituido, con la excepción de Francia, Irlanda y Portugal, una válvula de oxígeno en las cuentas públicas con un descenso

Cuadro 2
Evolución de las economías europeas y de los principales indicadores presupuestarios

2002/2001	PIB	Gasto	Ingresos	Déficit/ PIB	C. final	C. público	Tr. especie	Otras tr. soc.	Intereses	FBKF
Bélgica	2,5	4,5	3,6	0,1	5,4	6,1	5,0	6,3	-5,8	3,2
Dinamarca	3,0	3,8	1,9	1,9	4,6	1,0	6,1	4,1	-8,0	-3,4
Alemania	1,8	2,2	0,7	-3,5	2,6	2,5	2,7	4,9	-3,7	-4,3
Grecia	7,9	5,0	5,6	-1,2	9,8	11,8	6,5	8,7	-8,5	2,9
España	6,6	7,5	8,3	0,1	7,9	7,9	8,0	7,7	-4,1	10,6
Francia	3,1	4,9	1,8	-3,1	5,9	4,5	6,8	5,1	1,2	0,3
Irlanda	12,7	10,6	7,0	-0,2	14,4	14,5	14,4	10,1	0,9	10,4
Italia	3,1	1,1	1,7	-2,3	2,7	1,8	3,3	6,5	-8,7	-23,2
Luxemburgo	1,2	15,2	5,0	2,4	8,6	9,6	7,9	11,3	-5,5	13,4
Países Bajos	3,6	5,5	2,1	-1,6	8,8	6,9	10,4	4,6	-6,7	5,2
Austria	2,2	1,8	1,0	-0,2	1,4	-0,9	2,8	2,4	-2,7	9,7
Portugal	5,1	4,5	8,3	-2,7	6,9	6,9	6,9	9,1	1,5	-12,9
Finlandia	3,3	5,0	2,9	4,2	6,8	7,3	6,4	5,8	-17,0	8,3
Suecia	3,2	5,1	-0,4	1,3	6,2	6,2	6,2	4,7	-6,7	10,3
Reino Unido	5,1	7,2	1,4	-1,5	9,3	6,3	11,3	3,3	-9,8	12,3
UE-15	3,4	4,1	1,9	-1,9	5,5	4,5	6,2	5,1	-5,6	-0,9

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.

total en 2002 muy acentuado (5,6%). En consecuencia, la evolución del gasto en consumo público (4,5%), las transferencias en especie (6,2%) y otras transferencias sociales (5,1%) son los componentes del gasto que han tenido un comportamiento más expansivo, creciendo con alguna excepción muy por encima del aumento de las economías europeas.

Desde una perspectiva más amplia, la contención del gasto público que se había producido en la segunda mitad de los 90 se quiebra en los primeros años de la nueva década con muy pocas excepciones. Sólo Grecia y Austria mantienen de forma sostenida la disminución del gasto público en relación con el tamaño de sus economías desde mediados de los años 90. Este repunte de los niveles de gasto público es extensivo a otras áreas económicas, como puede observarse en el cuadro 3. El bloque de países candidatos a la ampliación, Estados Unidos y Japón —estos últimos con unos niveles más reducidos—, también han visto aumentar en los dos últimos años la presencia pública a través de los programas de gasto. Las previsiones oficiales para los próximos años suponen un cambio de tendencia para el conjunto de la Unión Europea, mientras en Estados Unidos y Japón se espera que la presencia del Sector Público en sus economías se mantenga o incluso suba ligeramente.

Cuadro 3
Gastos totales en proporción al PIB

%/PIB	1995	2000	2001	2002	%2002/01	2003	2004	2005
Bélgica	52,8	49,3	49,4	50,4	4,5	51,1	50,8	50,1
Dinamarca	60,3	54,6	55,0	55,4	3,8	55,4	54,7	53,6
Alemania	49,6	45,7	48,3	48,5	2,2	49,1	48,4	47,6
Grecia	51,0	49,8	47,8	46,5	5,0	46,3	45,7	45,1
España	45,0	39,8	39,4	39,7	7,5	39,8	39,7	39,7
Francia	55,2	52,7	52,6	53,5	4,9	54,7	54,3	54,1
Irlanda	41,5	32,1	34,0	33,3	10,6	34,8	34,9	34,5
Italia	53,4	46,9	48,5	47,5	1,1	48,5	47,7	47,6
Luxemburgo	45,5	38,5	39,1	44,2	15,2	48,0	48,6	48,8
Países Bajos	51,4	45,3	46,6	47,5	5,5	48,5	48,2	47,5
Austria	57,2	52,2	51,6	51,1	1,8	51,2	50,9	50,0
Portugal	45,0	45,1	46,3	46,0	4,5	47,1	46,1	46,4
Finlandia	59,6	49,0	49,1	50,0	5,0	50,9	51,0	50,1
Suecia	67,7	57,4	57,2	58,2	5,1	59,0	58,7	57,8
Reino Unido	44,5	36,9	40,5	41,3	7,2	42,8	43,1	43,2
UE-15	51,3	45,7	47,1	47,4	4,1	48,4	48,0	47,6
Candidatos			46,4	46,3		46,0	46,8	45,6
UE-25			47,1	47,4		48,3	47,9	47,5
USA	35,0	32,3	33,4	34,2		35,3	35,0	35,1
Japón	36,9	39,9	39,4	40,4		40,2	40,1	40,2

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.

Cuadro 4
Evolución del ahorro bruto

%/PIB	1995	2000	2001	2002	%2002/01*	2003	2004	2005
Bélgica	-1,9	2,8	2,4	2,2	-0,2	1,0	1,3	1,8
Dinamarca	-0,5	4,3	4,6	3,4	-1,1	2,4	2,8	3,4
Alemania	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,9	0,0	0,0	0,0
Grecia	-6,8	2,1	2,5	2,4	-0,1	1,9	1,1	1,2
España	-1,8	3,2	3,8	4,3	0,4	4,4	4,5	4,7
Francia	-1,1	2,3	2,2	0,4	-1,8	-0,6	-0,2	-0,1
Irlanda	0,0	7,8	5,3	3,7	-1,6	3,0	2,7	2,8
Italia	-3,8	1,5	1,0	0,7	-0,3	-0,1	0,3	0,2
Luxemburgo	8,0	11,1	9,6	8,2	-1,4	6,9	3,6	2,9
Países Bajos	-1,1	4,6	3,6	1,7	-1,8	0,8	0,5	0,8
Austria	-0,3	1,8	3,8	3,0	-0,8	2,0	2,3	2,7
Portugal	-2,0	0,7	-0,2	0,0	0,2	-2,1	-1,6	-1,2
Finlandia	-0,7	9,7	8,0	7,0	-1,0	5,0	4,1	4,2
Suecia	-3,1	6,2	7,4	4,5	-3,0	3,4	3,6	4,1
Reino Unido	-2,9	2,8	2,3	0,1	-2,1	-0,5	-0,2	0,4
UE-15	-1,6	2,6	2,1	1,0	-1,2	0,2	0,4	0,7

* Cambios en proporción al PIB. Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.

En todo caso, las diferencias de nivel dentro de la Unión Europea siguen siendo muy importantes. Así, el nivel de gasto público en los países nórdicos y en algunos países centrales, como Francia o Austria, sobrepasa ampliamente el 50% del PIB, mientras en España e Irlanda se mantiene por debajo del 40%, con unos porcentajes similares a los de Estados Unidos o Japón.

Como se ha señalado, la elevación de los niveles de gasto público en los últimos años sin un comportamiento similar en los ingresos públicos ha conducido a un empeoramiento de los saldos de las cuentas públicas, tanto en términos corrientes, con una caída en los niveles de ahorro público, como en términos de capital, con el paso de una situación de superávit presupuestario en 2000 a unos niveles de déficit público crecientes.

El consumo final de las Administraciones Públicas, tanto colectivo como individual, representa una parte muy importante del gasto público en la Unión Europea y ha mantenido su proporción en relación con la economía prácticamente constante a lo largo de los últimos años casi en todos los países, con la única excepción del ligero descenso experimentado por Austria y el aumento de estas partidas en Portugal. Las previsiones para los próximos años son de mantenimiento de sus niveles actuales. Su composición muestra diferencias entre la menor dimensión y la contención del gasto en consumo colectivo en relación con el comportamiento de las transferencias sociales en especie, que han mantenido unos niveles más elevados e, incluso, se han incrementado en los últimos años.

El gasto en consumo colectivo se mantiene en una dimensión ligeramente superior al 8% del PIB, con un crecimiento en 2002 algo más moderado que rompe la tendencia

Cuadro 5
Evolución del déficit público

%/PIB	1995	2000	2001	2002	%2002/01*	2003	2004	2005
Bélgica	-4,3	0,2	0,6	0,1	-0,5	0,3	-0,4	-0,4
Dinamarca	-2,3	2,6	3,1	1,9	-1,2	0,9	1,3	1,9
Alemania	-3,5	1,4	-2,8	-3,5	-0,7	-4,2	-4,0	-3,4
Grecia	-10,2	-1,9	-1,5	-1,2	0,3	-1,7	-2,4	-2,3
España	-6,6	-0,8	-0,3	0,1	0,3	0,0	0,2	0,2
Francia	-5,5	-1,4	-1,5	-3,1	-1,6	-4,2	-3,8	-3,6
Irlanda	-2,1	4,4	0,9	-0,2	-1,1	-0,9	-1,2	-1,1
Italia	-7,6	-0,6	-2,6	-2,3	0,3	-2,6	-2,8	-3,5
Luxemburgo	2,1	6,4	6,2	2,4	-3,7	-0,6	-2,1	-2,5
Países Bajos	-4,2	2,2	0,0	-1,6	-1,5	-2,6	-2,7	-2,4
Austria	-5,2	-1,5	0,3	-0,2	-0,4	-1,0	-0,6	-0,2
Portugal	-5,5	-2,8	-4,2	-2,7	1,5	-2,9	-3,3	-3,9
Finlandia	-3,9	7,1	5,2	4,2	-1,0	2,4	1,7	1,9
Suecia	-7,4	3,4	4,5	1,3	-3,2	0,2	0,5	1,0
Reino Unido	-5,8	3,9	0,7	-1,5	-2,2	-2,8	-2,7	-2,4
UE-15	-5,2	1,0	-0,9	-1,9	-1,0	-2,7	-2,6	-2,4
Candidatos		-3,5	-3,7	-5,2	-1,5	-5,0	-5,0	-4,1
UE-25		0,8	-1,1	-2,1	-1,0	-2,8	-2,7	-2,5
USA	-3,1	1,5	-0,5	-3,4	-2,9	-5,0	-5,5	-5,4
Japón	-4,7	-7,4	-6,1	-7,1	-1,0	-7,3	-7,2	-7,1

* Cambios en proporción al PIB. Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.

a su pérdida de relevancia de la segunda mitad de los 90. Las diferencias por países son poco significativas, con la excepción de Países Bajos, Grecia y Francia donde alcanza una mayor dimensión relativa.

El gasto en transferencias sociales en especie suponía en 2002 una media del 12,5% del PIB en la Unión Europea con un incremento medio más elevado y unas previsiones de mayor aumento. En este caso, las diferencias por países son más acusadas, representando un mayor peso en los países nórdicos, mientras en Grecia, Irlanda y España tienen un menor peso en proporción a sus economías.

El resto de transferencias sociales, de carácter monetario, constituyen una parte muy significativa del gasto público, poniendo de manifiesto el peso del Estado del Bienestar en el conjunto de las economías europeas. Aunque entre 1995 y 2000 habían disminuido su importancia relativa, en 2002 han vuelto a ganar terreno y en los próximos años mantendrán su nivel de gasto. Las diferencias por países vuelven a ser en este caso significativas, destacando su peso en los países centrales (Alemania, Francia, Austria e Italia) y en los países nórdicos, mientras en los países anglosajones y menos desarrollados su nivel es más reducido.

Cuadro 6
Evolución del consumo final (colectivo e individual) de las AAPP

%/PIB	1995	2000	2001	2002	%2002/01	2003	2004	2005
Bélgica	21,4	21,2	21,7	22,3	5,4	22,6	22,9	22,8
Dinamarca	25,8	25,3	25,9	26,3	4,6	26,5	26,4	26,2
Alemania	19,8	19,0	19,0	19,2	2,6	19,2	18,7	18,5
Grecia	15,3	15,7	15,3	15,5	9,8	15,6	15,9	15,7
España	18,1	17,6	17,5	17,8	7,9	17,9	18,0	18,1
Francia	23,9	23,2	23,2	23,9	5,9	24,6	24,4	24,2
Irlanda	16,4	13,9	14,8	15,1	14,4	15,9	16,1	16,0
Italia	17,9	18,3	18,8	18,8	2,7	19,0	18,8	18,6
Luxemburgo	18,4	15,7	16,9	18,1	8,6	19,0	19,4	19,5
Países Bajos	24,0	22,7	23,4	24,5	8,8	25,1	25,0	24,7
Austria	20,4	19,2	18,9	18,6	1,4	18,6	18,6	18,4
Portugal	18,6	20,5	20,8	21,1	6,9	21,2	20,9	20,4
Finlandia	22,8	20,6	21,0	21,7	6,8	22,2	22,5	22,5
Suecia	27,3	26,8	27,2	28,0	6,2	28,3	28,4	28,3
Reino Unido	19,6	18,7	19,2	20,0	9,3	21,0	21,2	21,4
UE-15	20,7	20,0	20,2	20,6	5,5	21,0	20,9	20,8

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.

Cuadro 7
Evolución del gasto en consumo colectivo

%/PIB	1995	2000	2001	2002	%2002/01	2003	2004	2005
Bélgica	7,9	7,9	8,0	8,2	6,1	8,4	8,5	8,4
Dinamarca	8,4	7,7	7,7	7,6	1,0	7,6	7,6	7,6
Alemania	8,4	7,9	7,9	7,9	2,5	7,9	7,8	7,7
Grecia	9,4	9,7	9,3	9,7	11,8	9,7	9,9	9,8
España	8,0	7,5	7,6	7,7	7,9	7,8	7,9	7,9
Francia	9,8	9,3	9,2	9,4	4,5	9,6	9,5	9,5
Irlanda	6,5	5,1	5,4	5,5	14,5	5,8	5,9	5,8
Italia	7,3	7,0	7,2	7,1	1,8	7,1	7,1	7,0
Luxemburgo	8,0	6,5	7,0	7,5	9,6	7,9	8,0	8,0
Países Bajos	11,6	10,6	11,0	11,4	6,9	11,5	11,3	11,2
Austria	8,1	7,5	7,3	7,0	-0,9	7,0	6,9	6,8
Portugal	7,6	8,4	8,5	8,6	6,9	8,7	8,5	8,3
Finlandia	8,5	7,5	7,4	7,6	7,3	7,8	7,9	7,9
Suecia	8,4	8,4	8,5	8,7	6,2	8,8	8,8	8,8
Reino Unido	8,3	7,5	7,6	7,7	6,3	7,9	8,0	8,1
UE-15	8,6	8,0	8,1	8,2	4,5	8,3	8,2	8,2

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.

Cuadro 8
Evolución del gasto en transferencias sociales en especie

%/PIB	1995	2000	2001	2002	%2002/01	2003	2004	2005
Bélgica	13,5	13,3	13,7	14,1	5,0	14,3	14,4	14,4
Dinamarca	17,4	17,6	18,1	18,7	6,1	18,8	18,8	18,6
Alemania	11,4	11,1	11,1	11,2	2,7	11,3	10,9	10,7
Grecia	5,9	6,0	6,0	5,9	6,5	5,9	6,0	5,9
España	10,1	10,1	9,9	10,0	8,0	10,1	10,2	10,1
Francia	14,1	14,0	14,0	14,5	6,8	15,0	14,9	14,8
Irlanda	9,9	8,8	9,4	9,6	14,4	10,1	10,2	10,1
Italia	12,3	11,2	11,7	11,7	3,3	11,9	11,7	11,6
Luxemburgo	10,4	9,2	10,0	10,6	7,9	11,1	11,4	11,5
Países Bajos	12,5	12,0	12,3	13,1	10,4	13,6	13,6	13,5
Austria	12,4	11,8	11,6	11,6	2,8	11,7	11,7	11,6
Portugal	11,0	12,1	12,3	12,5	6,9	12,6	12,4	12,1
Finlandia	14,3	13,2	13,6	14,0	6,4	14,4	14,6	14,6
Suecia	18,9	18,5	18,8	19,3	6,2	19,5	19,5	19,5
Reino Unido	11,3	11,2	11,7	12,4	11,3	13,1	13,2	13,3
UE-15	12,1	11,9	12,1	12,5	6,2	12,7	12,7	12,6

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.

Cuadro 9
Evolución del gasto en otras transferencias sociales

%/PIB	1995	2000	2001	2002	%2002/01	2003	2004	2005
Bélgica	16,6	15,2	15,5	16,1	6,3	16,8	16,8	16,6
Dinamarca	20,4	17,3	17,3	17,5	4,1	17,8	17,6	17,2
Alemania	18,1	18,7	18,8	19,4	4,9	19,8	19,8	19,5
Grecia	15,1	16,6	16,3	16,4	8,7	16,3	16,1	16,1
España	13,9	12,3	12,2	12,3	7,7	12,4	12,3	12,3
Francia	18,5	17,8	17,7	18,1	5,1	18,5	18,5	18,4
Irlanda	11,8	8,1	8,5	8,3	10,1	8,8	8,7	8,6
Italia	16,7	16,8	16,6	17,1	6,5	17,3	17,5	17,4
Luxemburgo	16,5	13,6	14,4	15,7	11,3	16,9	17,6	17,2
Países Bajos	15,3	11,8	11,7	11,8	4,6	12,5	12,8	12,7
Austria	19,5	18,5	18,7	18,6	2,4	19,0	19,0	18,9
Portugal	11,8	12,4	12,5	13,0	9,1	13,8	14,0	14,1
Finlandia	22,1	16,5	16,4	16,8	5,8	17,1	17,2	17,1
Suecia	20,6	17,5	17,4	17,6	4,7	18,4	18,1	17,8
Reino Unido	15,3	13,3	13,7	13,5	3,3	13,6	13,6	13,3
UE-15	17,2	16,1	16,1	16,4	5,1	16,7	16,7	16,5

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.

Cuadro 10
Evolución del gasto en pago de intereses

%/PIB	1995	2000	2001	2002	%2002/01	2003	2004	2005
Bélgica	9,3	6,7	6,6	6,0	-5,8	5,6	5,0	4,6
Dinamarca	6,4	4,2	3,9	3,5	-8,0	3,3	3,0	2,8
Alemania	3,7	3,4	3,3	3,1	-3,7	3,1	3,2	3,2
Grecia	12,7	7,8	7,1	6,1	-8,5	6,0	5,6	5,4
España	5,2	3,3	3,1	2,8	-4,1	2,5	2,3	2,2
Francia	3,8	3,2	3,2	3,2	1,2	3,2	3,2	3,2
Irlanda	5,4	2,1	1,6	1,4	0,9	1,5	1,5	1,4
Italia	11,5	6,5	6,4	5,7	-8,7	5,3	5,0	5,1
Luxemburgo	0,4	0,3	0,3	0,3	-5,5	0,1	0,1	0,1
Países Bajos	5,9	3,8	3,4	3,1	-6,7	3,0	2,7	2,6
Austria	4,3	3,6	3,5	3,4	-2,7	3,3	3,3	3,2
Portugal	6,3	3,2	3,1	3,0	1,5	2,9	2,8	2,8
Finlandia	4,0	2,9	2,7	2,2	-17,0	2,1	2,0	1,8
Suecia	6,6	4,0	3,2	2,9	-6,7	2,7	2,6	2,7
Reino Unido	3,6	2,7	2,4	2,0	-9,8	2,1	2,1	2,0
UE-15	5,4	3,8	3,7	3,3	-5,6	3,3	3,2	3,2

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.

Cuadro 11
Evolución del gasto en formación bruta de capital fijo

%/PIB	1995	2000	2001	2002	%2002/01	2003	2004	2005
Bélgica	1,8	1,8	1,6	1,6	3,2	1,5	1,5	1,6
Dinamarca	1,8	1,7	1,9	1,8	-3,4	1,6	1,6	1,6
Alemania	2,3	1,8	1,7	1,6	-4,3	1,6	1,5	1,4
Grecia	3,2	4,1	4,0	3,8	2,9	3,9	3,8	3,7
España	3,7	3,1	3,3	3,4	10,6	3,5	3,6	3,8
Francia	3,3	3,2	3,1	3,1	0,3	3,1	3,1	3,1
Irlanda	2,3	3,7	4,5	4,4	10,4	4,0	4,0	4,0
Italia	2,1	2,4	2,5	1,8	-23,2	2,6	2,4	2,7
Luxemburgo	4,6	3,8	4,2	4,7	13,4	5,2	4,8	4,9
Países Bajos	3,0	3,1	3,2	3,3	5,2	3,4	3,4	3,4
Austria	3,1	1,5	1,2	1,3	9,7	1,2	1,2	1,1
Portugal	3,7	3,8	4,1	3,4	-12,9	3,4	2,6	3,2
Finlandia	2,8	2,6	2,8	2,9	8,3	2,7	2,6	2,5
Suecia	4,0	2,9	3,0	3,2	10,3	3,3	3,2	3,1
Reino Unido	2,0	1,1	1,2	1,3	12,3	1,5	1,9	2,2
UE-15	2,6	2,3	2,3	2,2	-0,9	2,4	2,4	2,5

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.

Como se ha señalado, la partida de ajuste que ha facilitado la reducción de los desequilibrios del Sector Público ha sido el pago de la carga de intereses, al perder peso por la progresiva reducción de los niveles de endeudamiento y la bajada de los tipos de interés. No obstante, el repunte de los déficit fiscales y los niveles actuales en los que se sitúan los tipos de interés hacen que las previsiones a corto plazo mantengan, con carácter general, su peso relativo en la economía europea.

Un comportamiento más dispar sigue la evolución del gasto público en formación bruta de capital fijo, que apenas supone un 2,2% del PIB comunitario y viene perdiendo peso desde mediados de los años 90. Países como España, Irlanda, Finlandia, Suecia y Luxemburgo han logrado incrementar su gasto en inversión en los últimos años, mientras que otros Estados, como Bélgica, Alemania, Grecia, Italia y Portugal han tenido que sacrificar este gasto para lograr reducir sus desequilibrios presupuestarios con distinto éxito. Para los próximos años se prevé un ligero crecimiento de los gastos de inversión aunque con grandes diferencias por países.

3. Rasgos característicos del gasto público en los países europeos

El análisis del gasto público en la Unión Europea tiene que tomar necesariamente como referencia la organización institucional de los sectores públicos en cada Estado. En este sentido cabe destacar el proceso de descentralización del gasto que se ha producido en algunos países, materializado en el traspaso de importantes funciones de gasto social a los niveles regionales y locales más próximos a los beneficiarios directos de es-

Cuadro 12
Distribución del gasto por niveles de gobierno (2000)

	Gobierno Central	G. Regionales y Locales	Total
Bélgica	65,9%	34,1%	100,0%
Dinamarca	42,2%	57,8%	100,0%
Alemania	63,1%	36,9%	100,0%
Grecia	96,3%	3,7%	100,0%
España	69,2%	30,8%	100,0%
Francia	82,9%	17,1%	100,0%
Irlanda			
Italia	72,3%	27,7%	100,0%
Luxemburgo	88,4%	11,6%	100,0%
Países Bajos	65,8%	34,2%	100,0%
Austria	68,5%	31,5%	100,0%
Portugal	89,2%	10,8%	100,0%
Finlandia	64,5%	35,5%	100,0%
Suecia	57,0%	43,0%	100,0%
Reino Unido	74,0%	26,0%	100,0%

Fuente: FMI, Government Finance Statistics y elaboración propia.

tas acciones. Aunque este proceso no ha sido generalizable a todos los países europeos en los que así se ha producido la perceptibilidad del gasto resulta mayor y los procesos de reforma para garantizar su viabilidad financiera se han hecho más complejos.

La distribución funcional del gasto en los países de la Unión Europea muestra, en general, una relativa homogeneidad en su estructura, obedeciendo más las diferencias a la magnitud económica de los recursos destinados a cada política que a su composición respecto al gasto total que representan en cada país. Así, el gasto en protección social absorbe con diferencia la mayor proporción de recursos sobre el total de los 11 países analizados. En los países nórdicos, en Alemania, Austria o Luxemburgo, estos gastos ex-

Cuadro 13
Distribución del gasto por funciones

Gasto total 2000	Austria		Bélgica		Dinamarca	
	%/total	%/PIB	%/total	%/PIB	%/total	%/PIB
<i>Funciones</i>						
Servicios públicos generales	15,3	8,0	20,8	10,3	8,9	4,5
Defensa	1,8	0,9	2,4	1,2	3,1	1,6
Orden público y seguridad	2,8	1,4	3,2	1,6	1,9	0,9
Asuntos económicos	8,4	4,4	9,5	4,7	7,7	3,8
Protección del medio ambiente	0,7	0,3	1,5	0,7	0,0	0,0
Vivienda y servicios comunitarios	1,8	0,9	0,8	0,4	1,9	0,9
Salud	15,3	8,0	12,9	6,4	10,3	5,2
Actividades recreativas, cultura y religión	1,7	0,9	2,0	1,0	3,2	1,6
Educación	11,4	5,9	12,2	6,0	16,1	8,0
Protección social	40,8	21,2	34,8	17,2	46,9	23,4
Gasto Total	100,0	51,9	100,0	49,4	100,0	50,0
Gasto total 2000	Finlandia		Alemania		Italia	
	%/total	%/PIB	%/total	%/PIB	%/total	%/PIB
<i>Funciones</i>						
Servicios públicos generales	12,6	6,1	8,4	3,8	20,6	9,6
Defensa	3,0	1,5	2,7	1,2	2,6	1,2
Orden público y seguridad	2,8	1,4	3,6	1,6	4,4	2,0
Asuntos económicos	9,9	4,8	9,0	4,1	5,7	2,6
Protección del medio ambiente	0,7	0,3	1,4	0,7	1,7	0,8
Vivienda y servicios comunitarios	1,6	0,8	2,3	1,0	1,7	0,8
Salud	11,9	5,8	13,8	6,2	12,7	5,9
Actividades recreativas, cultura y religión	2,3	1,1	1,6	0,7	2,0	0,9
Educación	13,0	6,3	9,3	4,2	10,5	4,9
Protección social	42,1	20,5	47,8	21,6	38,2	17,7
Gasto Total	100,0	48,7	100,0	45,1	100,0	46,5

Fuente: FMI, Government Finance Statistics y elaboración propia.

plicaban en 2000 más del 40% del gasto público. En Italia, Bélgica, Países Bajos o España representaban alrededor de un tercio de los gastos totales, mientras en Portugal se situaba en unos niveles menores. En relación con sus respectivas economías las diferencias son mayores. Mientras en los primeros el gasto se sitúa entre un 20% y un 25% del PIB en Portugal o España no alcanza el 14% de sus economías.

El gasto en salud y educación, con distinto orden, comparten con otras funciones de gasto, como los servicios públicos generales y los asuntos económicos, las prioridades en la composición funcional del gasto en los países europeos. Así, el gasto en salud representa entre el 13% y el 14% del gasto en la mayor parte de países, con un máximo en

Cuadro 13 (continuación)
Distribución del gasto por funciones

Gasto total 2000	Luxemburgo		Países Bajos		Portugal	
	%/total	%/PIB	%/total	%/PIB	%/total	%/PIB
<i>Funciones</i>						
Servicios públicos generales	11,4	4,2	18,5	7,9	14,3	6,5
Defensa	0,7	0,2	3,5	1,5	3,8	1,7
Orden público y seguridad	2,4	0,9	3,1	1,3	4,4	2,0
Asuntos económicos	10,6	3,9	10,0	4,3	12,8	5,8
Protección del medio ambiente	3,1	1,1	1,6	0,7	1,6	0,7
Vivienda y servicios comunitarios	2,6	1,0	3,3	1,4	2,2	1,0
Salud	10,1	3,8	8,9	3,8	14,1	6,4
Actividades recreativas, cultura y religión	4,3	1,6	2,4	1,0	2,7	1,2
Educación	11,8	4,4	10,3	4,4	15,4	7,0
Protección social	43,2	16,1	38,4	16,5	28,8	13,1
Gasto Total	100,0	37,3	100,0	42,9	100,0	45,5
Gasto total 2000	Suecia		España			
	%/total	%/PIB	Mill. €	%/2000	%/total	%/PIB
<i>Funciones</i>						
Servicios públicos generales	17,7	10,2	35129	3,7	13,5	5,4
Defensa	3,7	2,2	7849	5,7	3,0	1,2
Orden público y seguridad	2,3	1,3	12783	6,6	4,9	2,0
Asuntos económicos	6,9	4,0	33423	9,6	12,9	5,1
Protección del medio ambiente	0,4	0,2	4877	8,5	1,9	0,7
Vivienda y servicios comunitarios	1,6	0,9	8152	5,0	3,1	1,3
Salud	11,0	6,3	35004	6,3	13,5	5,4
Actividades recreativas, cultura y religión	1,8	1,0	7160	4,8	2,8	1,1
Educación	12,0	6,9	27890	4,3	10,7	4,3
Protección social	42,5	24,5	87662	6,2	33,7	13,5
Gasto Total	100,0	57,7	259929	6,0	100,0	39,7

Fuente: FMI, Government Finance Statistics y elaboración propia.

Austria (15,3%) y un mínimo en los Países Bajos (8,9%). El gasto en educación absorbe proporcionalmente más recursos en los países nórdicos y en Portugal, mientras en Alemania, España, Italia o Países Bajos presenta unos porcentajes menores.

En el resto de partidas se presentan más diferencias aunque no son tan significativas en términos de PIB, especialmente en el caso de las políticas tradicionales, como defensa, orden público y seguridad en las que, con alguna excepción, el nivel de gasto conjunto se sitúa en el entorno del 3%.

En España las mayores diferencias respecto a otros países se sitúan más en el área del gasto social, presentando un menor peso relativo en relación con el tamaño de nuestra economía. Así, los gastos en protección social, salud y educación suponen el 23,2% del PIB, mientras en los países nórdicos, como Suecia (37,7%), Dinamarca (36,6%), y Finlandia (32,6%), presentan unos niveles claramente superiores, al igual que en Austria (35,1%) o Alemania (32%). En Italia (28,5%), Bélgica (29,6%), Portugal (26,5%), Países Bajos (24,7%) y Luxemburgo (24,3%) los niveles son más próximos aunque superiores.

En consecuencia, el gasto social es el que presenta una mayor importancia y también mayores diferencias por países y ha sido y sigue siendo el objetivo fundamental de todas las reformas planteadas en los últimos años. Estas han conseguido romper la tendencia incrementalista de principios de los 90 y han contenido su peso en proporción a la economía europea en el último quinquenio. Así, el gasto social recogido en las estadísticas SEEPROS ha reducido su importancia en relación con el PIB entre 1996 y 2000, salvo en Grecia, Italia y Portugal. En este último año las diferencias por países eran significativas. Nueve Estados mantenían unos niveles de gasto social por encima del 27% de sus economías. Grecia, Reino Unido, Italia y Finlandia se situaban por encima del 25% y tan sólo Portugal, Luxemburgo, España e Irlanda mantenían proporciones más reducidas, disminuyendo, salvo Portugal su peso en los últimos años.

El nivel de gasto social por habitante en paridades de poder de compra muestra también grandes diferencias por países. Luxemburgo, Dinamarca, Austria y Suecia gastaban en estas políticas más de un 20% más que la media. Alemania, Países Bajos, Francia y Bélgica se situaban también por encima de la media, mientras Grecia, España y Portugal se distancian en más de un tercio de la misma.

La distribución del gasto por grupos de función pone de manifiesto la importancia del gasto en vejez (46,4%), especialmente en algunos países como Italia (63,4%), mientras en Irlanda (25,4%) este gasto es poco significativo. Los gastos en enfermedad (27,3%) le siguen en importancia también con diferencias importantes entre países, aunque proporcionalmente las diferencias son más acusadas en los gastos en familia, incapacidad, desempleo y exclusión social.

A lo largo de la década anterior se pueden observar dos comportamientos generales absolutamente diferenciados, con un mayor crecimiento del gasto social en los primeros años y una contención muy significativa del gasto en la segunda mitad de la década. Así, con la excepción de Grecia, Italia y Portugal, el aumento del gasto social por habitante ha sido claramente menor que el crecimiento de la renta en el período 1996-

Cuadro 14
Importancia del gasto social

2000	Distribución por grupos de función									
	%/PIB 1991	%/PIB 1996	%/PIB 2000	PPC/H	Vejez	Enfer- medad	Familia	Incapa- cidad	Desem- pleo	Exclu- sión
Bélgica	27,1	28,6	26,7	105	43,8	25,1	9,1	8,7	11,9	1,4
Dinamarca	29,7	31,4	28,8	126	38,1	20,2	13,1	12,0	10,5	6,1
Alemania	26,1	29,9	29,5	114	42,2	28,3	10,6	7,8	8,4	2,6
Grecia	21,6	22,9	26,4	66	49,4	26,6	7,4	5,1	6,2	5,4
España	21,2	21,9	20,1	60	46,3	29,6	2,7	7,6	12,2	1,6
Francia	28,4	31,0	29,7	110	44,1	29,1	9,6	5,8	6,9	4,5
Irlanda	19,6	17,8	14,1	77	25,4	41,2	13,0	5,3	9,7	5,5
Italia	25,2	24,8	25,2	97	63,4	25,0	3,8	6,0	1,7	0,2
Luxemburgo	22,5	24,0	21,0	150	40,0	25,2	16,6	13,7	3,3	1,2
Países Bajos	32,6	30,1	27,4	114	42,4	29,3	4,6	11,8	5,1	6,8
Austria	27,0	29,5	28,7	120	48,3	26,0	10,6	8,2	4,7	2,1
Portugal	17,2	21,2	22,7	60	45,6	30,6	5,5	13,0	3,8	1,5
Finlandia	29,8	31,6	25,2	96	35,8	23,8	12,5	13,9	10,4	3,5
Suecia	34,3	34,7	32,3	120	39,1	27,1	10,8	12,0	6,5	4,5
Reino Unido	25,7	28,1	26,8	98	47,7	25,9	7,1	9,5	3,2	6,8
UE-15	26,4	28,4	27,3	100	46,4	27,3	8,2	8,1	6,3	3,7

Fuente: SEEPROS y elaboración propia.

99, poniendo fin al signo expansivo que había caracterizado la evolución de los gastos asociados a estas funciones en años anteriores.

En unos sistemas de protección social basados en su mayor parte en modelos de reparto, las políticas de mercado de trabajo cobran un papel fundamental para mejorar el nivel de empleo y hacer sostenibles las prestaciones. El gasto público en medidas relativas a las políticas de mercado de trabajo se ha potenciado en los últimos años, orientando el gasto cada vez en mayor proporción hacia las medidas incentivadoras de la contratación y hacia la formación profesional no reglada frente a las prestaciones por desempleo.

La contención del gasto social en los últimos años ha incrementado los niveles de desigualdad en la Unión Europea en los niveles de renta, a la vez que se han ampliado en algunos casos las diferencias entre países. Grecia, Portugal, España y el Reino Unido presentan las mayores dispersiones entre la renta disponible equivalente recibida por el 20% de la población más rica en relación con el 20% más pobre en 1999. Por el contrario, en los países nórdicos las diferencias entre ambos extremos son más reducidas. La red de prestaciones sociales constituye una garantía para reducir el riesgo de entrar en una situación de pobreza en todos los Estados miembros, pero en grados muy diferentes, como lo prueban los índices elaborados por Eurostat a partir del Panel de Hogares de la Comunidad Europea. Así, con datos referentes a 1999 y utilizando el 60% de la renta media nacional

Cuadro 15
Evolución del gasto social

Aumento anual	Crecimiento del gasto total PPC			G. social/h		PIB/h	
	1990-1994	1994-1999	1990-1999	1996-1999	1996-1999	1996-1999	1996-1999
Bélgica	3,9	1,8	2,8	1,9		2,7	
Dinamarca	5,5	0,5	2,7	0,0		2,2	
Alemania	3,9	2,2	2,9	1,3		1,7	
Grecia	0,0	6,2	3,4	7,1		3,3	
España	4,7	1,4	2,9	1,0		4,0	
Francia	3,1	2,0	2,5	1,6		2,4	
Irlanda	5,5	5,2	5,4	2,2		8,9	
Italia	2,0	1,8	1,9	2,2		1,7	
Luxemburgo	7,2	5,0	6,0	1,9		5,6	
Países Bajos	1,0	1,3	1,1	1,1		3,3	
Austria	4,6	1,9	3,1	2,2		2,5	
Portugal	10,5	6,4	8,2	5,8		3,7	
Finlandia	4,9	0,5	2,5	-0,8		4,9	
Suecia	2,5	1,2	1,8	1,5		3,3	
Reino Unido	6,5	1,9	3,9	0,7		2,4	
UE-15	3,8	2,0	2,9	1,6		2,5	

Fuente: SEEPROS y elaboración propia.

como umbral, la tasa de riesgo de pobreza antes de transferencias sociales, no computando entre estas las pensiones de jubilación y supervivencia, alcanzaba una media del 24%. Después de las transferencias sociales el porcentaje de población con riesgo de pobreza se reducía en 9 puntos porcentuales. La disminución superaba los 10 puntos en Bélgica (12), Dinamarca (13), Irlanda (12), Luxemburgo (11), Austria (11), Suecia (19) y Reino Unido (11). En Alemania (10), Francia (9), Países Bajos (10) y Finlandia (10) se situaba en ese umbral, mientras en Grecia (1), España (4), Italia (3) y Portugal (6) apenas se producían reducciones significativas y mantenían mayores porcentajes de riesgo de pobreza.

La sostenibilidad de los sistemas de protección social en Europa constituye una preocupación que está presente en la agenda política de las autoridades nacionales y comunitarias. El Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001 constituye el punto de partida de los trabajos más recientes sobre la adecuación y viabilidad de las pensiones¹ y el futuro de la asistencia sanitaria y de la atención a las personas mayores². Los Estados miembros y las autoridades comunitarias, a través de varios Consejos Europeos, han destacado el desafío que supone el envejecimiento de la población y sus implicaciones para el mantenimiento de unas pensiones adecuadas y sostenibles. El Consejo Europeo de Estocolmo, de marzo de 2001, puso además las bases para el método abierto de coordinación en materia de pensiones, aprobándose en el Consejo de Laeken, en diciembre de 2001, una serie de objetivos comunes divididos en 3 partes: velar por que los sistemas de pensiones sean capaces de lograr sus objetivos sociales, mantener su viabilidad financiera y responder a los cambios en las necesidades de la sociedad.

Cuadro 16
Políticas de mercado de trabajo, distribución de la renta y riesgo de exclusión social

%PIB 2000	Gasto público en medidas relativas a las políticas de mercado de trabajo				Desigualdades y riesgo de pobreza 1999		
	Total	Incentivos	Formación	Desempleo	Distribución	Riesgo antes TS	Riesgo después
Bélgica	3,18	1,00		2,18	4,2	25	13
Dinamarca	4,05	1,64	0,03	2,38	3,2	24	11
Alemania	2,90	0,92	0,06	1,92	3,6	21	11
Grecia	0,72	0,25	0,02	0,45	6,2	22	21
España	2,03	0,63		1,39	5,7	23	19
Francia	2,44	0,93	0,11	1,40	4,4	24	15
Irlanda	1,73	0,93	0,02	0,79	4,9	30	18
Italia	1,18	0,44	0,14	0,61	4,9	21	18
Luxemburgo			0,04	0,44	3,9	24	13
Países Bajos	2,85	0,92	0,04	1,89	3,7	21	11
Austria	1,60	0,37	0,03	1,20	3,7	23	12
Portugal	1,23	0,25	0,10	0,88	6,4	27	21
Finlandia	2,86	0,74	0,02	2,09	3,4	21	11
Suecia	2,92	1,51		1,41	3,2	28	9
Reino Unido	0,63	0,09	0,10	0,43	5,2	30	19
UE-15	2,04	0,68	0,08	1,28	4,6	24	15

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.

Basándose en las proyecciones del Comité de Política Económica en 2001 sobre el gasto público en pensiones en la UE (sin tener en cuenta la legislación adoptada por cada país con posterioridad a 2000) las previsiones apuntan hacia un mantenimiento del gasto respecto al PIB hasta 2010, un progresivo crecimiento hasta 2040 y una moderada reducción en 2050³.

Actualmente, el grado de cobertura de las transferencias sociales a través de cotizaciones sociales es relativamente elevado en el conjunto de la Unión Europea, aunque claramente descendente y muy desigual por países en función del tipo de sistema que han adoptado. Así, mientras en Dinamarca, Irlanda y Reino Unido las cotizaciones sociales cubren una parte poco significativa de las transferencias sociales, en Países Bajos y Bélgica superan su cuantía. La evolución de las cotizaciones y prestaciones sociales presenta una tónica muy similar, de tal modo que, con la excepción de Países Bajos, Portugal y el Reino Unido, las transferencias crecen más que los ingresos por cotizaciones sociales.

Otro componente importante del gasto público en la Unión Europea, que se encuentra en una posición a medio camino entre el gasto social propio del Estado del Bienestar y el gasto directamente productivo al incidir en el principal factor de producción, es el gasto público en educación. Con una proporción media del 5% del PIB europeo y

Cuadro 17
Sostenibilidad de los sistemas sociales

Millones de euros	Cotizaciones sociales		Transferencias sociales		% Cot/Transf.
	4.º T 2002	%/2001	4.º T/2002	%/2001	
Bélgica	10.768,5	1,3	10.460,0	6,7	103
Dinamarca	764,8	-22,7	7.479,5	5,2	10
Alemania	100.170,0	1,8	104.890,0	5,8	96
Grecia	3.553,0	-13,1	5.298,0	-17,2	67
España	22.542,0	6,6	25.120,0	9,6	90
Francia	66.428,2	2,9	69.640,9	5,2	95
Irlanda	1.447,1	7,8	3.100,9	17,2	47
Italia	49.196,3	5,7	64.496,1	8,1	76
Luxemburgo	718,9	5,8	1.018,5	27,6	71
Países Bajos	15.021,0	5,1	12.955,0	4,1	116
Austria	8.242,5	0,0	9.176,8	4,5	90
Portugal	3.886,5	13,9	4.747,8	11,9	82
Finlandia	4.298,0	-2,5	5.872,9	1,9	73
Suecia	9.770,1	2,0	11.404,2	3,5	86
Reino Unido	27.647,8	3,5	58.817,0	2,5	47
UE-15	324.454,8	2,9	394.477,6	5,1	82

Fuente: Comisión EUROPEA y elaboración propia.

canalizado fundamentalmente a través de propias las instituciones educativas (públicas o privadas concertadas), presenta, igualmente, diferencias importantes por países. El gasto más elevado se sitúa nuevamente en los países nórdicos, mientras en Grecia, Alemania, España, Italia, Irlanda, Países Bajos y el Reino Unido presenta unas proporciones por debajo de la media. El gasto por estudiante en paridades de poder de compra muestra unos mayores niveles de recursos en los países nórdicos, Austria, Francia y Bélgica, mientras Grecia, Irlanda, Portugal y España se sitúan por debajo del 90% de gasto medio. La enseñanza primaria y la superior son los niveles que concentran las mayores diferencias por países y, en el último caso, especialmente en España, aunque el esfuerzo en términos de PIB per-cápita resulta mucho más parecido.

4. Consideraciones finales sobre las tendencias en la composición del gasto público

De la revisión de la cuantía, estructura y composición del gasto público en la Unión Europea se puede destacar el peso tan significativo que ha adquirido el Estado del Bienestar en sus distintas manifestaciones en la actuación pública desarrollada por los países europeos. A lo largo de los últimos años el nuevo marco normativo más restrictivo y la flexibilidad de los instrumentos de gestión han restado protago-

Cuadro 18
Importancia del gasto en educación

	Gasto público en educación			Gasto por estudiante PPC			Total	Total/ PIBpc	% becas
	1999 %/PIB	Instituciones	Transferencias	Primaria	Secundaria	Superior			
Bélgica	5,5	5,3	0,3	4.212	6.487	8.773	5.807	26	4,6
Dinamarca	8,1	6,5	1,7	6.435	7.084	9.405	6.930	27	20,6
Alemania	4,6	4,3	0,3	3.477	4.302	9.698	5.025	22	7,1
Grecia	2,6	3,6	0,0	1.997	2.756	3.913	2.903	20	1,1
España	4,5	4,4	0,1	3.828	5.235	5.374	4.570	26	2,7
Francia	5,9	5,6	0,3	3.946	7.148	7.139	5.682	26	4,0
Irlanda	4,6	4,3	0,2	2.735	3.924	9.552	4.165	18	6,3
Italia	4,5	4,4	0,3	4.898	5.979	6.962	5.959	27	3,9
Luxemburgo									
Países Bajos	4,8	4,2	0,6	3.827	5.284	11.310	5.309	22	11,6
Austria	5,9	5,6	0,3	6.059	7.872	10.078	7.518	32	3,5
Portugal	5,7	5,6	0,1	3.469	4.853	6.461	4.558	29	2,1
Finlandia	6,2	5,7	0,5	3.794	5.646	8.930	5.507	26	7,8
Suecia	7,5	6,2	1,3	5.268	5.388	12.799	5.821	27	17,1
Reino Unido	4,4	4,2	0,2	3.364	4.618	8.433	4.716	22	5,5
UE-15	5,0	4,7	0,3	3.858	5.267	7.937	5.222	25	6,1

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.

nismo a las Administraciones Públicas y, especialmente, a la Administración Central en cada país en la canalización de las políticas públicas a través de los programas de gasto. Los procesos de privatización y la externalización de algunas actuaciones han reducido el tamaño y alterado la composición del gasto público contabilizado como tal a través de los circuitos presupuestarios tradicionales. Las consecuencias de estas estrategias son, por un lado, la mayor complejidad de su configuración institucional y sus posibilidades de control y, por otro, la reducción de su tamaño, la mayor flexibilidad incorporada en su gestión y su especialización en transferencias sociales y prestaciones en especie.

La aparición reciente de los desequilibrios presupuestarios que se habían controlado en la segunda mitad de los 90 pone de relieve la fragilidad de las finanzas públicas ante una coyuntura económica adversa y la desigual sensibilidad al ciclo económico de los programas de ingresos y gastos públicos, manteniendo estos una dinámica propia que precisa de medidas estructurales más complejas y con efectos más graduales para hacerlos sostenibles financieramente a largo plazo.

Por otro lado, la diversidad en el nivel y composición del gasto por países lejos de reducirse en un contexto de mayor integración económica y política y del hecho de compartir retos y problemas en las principales políticas de gasto social, parece mantenerse en las proporciones actuales. No obstante, las estrategias comunes que se están adop-

tando en algunas políticas, auspiciadas por las autoridades comunitarias, contribuirán sin duda a alcanzar en el futuro una mayor convergencia real en el nivel y calidad de los servicios públicos y prestaciones sociales, acorde con los niveles económicos alcanzados.

Referencias

- COMISIÓN EUROPEA (2001): El futuro de la asistencia sanitaria y de la atención a las personas mayores: garantizar la accesibilidad, la calidad y la sostenibilidad financiera, COM (2001) 723, final.
- COMISIÓN EUROPEA (2002): Propuesta de la Comisión para un informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones COM (2002) 737 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2002): Propuesta de la Comisión para un informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre asistencia sanitaria y atención a las personas mayores: apoyando las estrategias nacionales para garantizar un alto nivel de protección social, COM (2002) 774 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2003): La situación social en la Unión Europea 2003.
- COMISIÓN EUROPEA (2003): Economic Forecasts, Autumn 2003. Autumn 2003 Economic forecasts 2003-2005 for the euro area, the European Union and the Acceding and Candidate countries.
- COMISIÓN EUROPEA (2003): General Government data.
- COMISIÓN EUROPEA (2003): Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones. Bruselas, 3 de marzo de 2003 (6527/2/03 REV2).
- EUROSTAT (2003): Social protection: cash family benefits in Europe. Statistics in focus.
- EUROSTAT (2003): Quarterly accounts. Taxes and social payments. Statistics in focus.
- EUROSTAT (2003): Public Expenditure on Education in the EU in 1999. Statistics in focus.
- IMF (2003) Government Finance Statistics Yearbook.

Notas

1. Véase al respecto la Propuesta de la Comisión para un informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones COM (2002) 737 final.
2. El futuro de la asistencia sanitaria y de la atención a las personas mayores: garantizar la accesibilidad, la calidad y la sostenibilidad financiera, COM (2001) 723, final y Propuesta de la Comisión para un informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre asistencia sanitaria y atención a las personas mayores: apoyando las estrategias nacionales para garantizar un alto nivel de protección social, COM (2002) 774 final.
3. Véase al respecto, Comisión Europea (2003) La situación social en la Unión Europea 2003 y el Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones. Bruselas, 3 de marzo de 2003 (6527/2/03 REV2).

EMU Fiscal Rules and Fiscal Decentralisation*

FABRIZIO BALASSONE

DANIELE FRANCO

STEFANIA ZOTTERI
Banca d'Italia. Research Department

Summary

The paper analyses the interaction between fiscal rules applying to European Union (EU) member states and fiscal decentralisation, a process which has gained momentum in some European countries since the early '90s. Three critical areas are identified. First, while compliance with European rules depends on the behaviour of all levels of government, it is the central government that is held accountable at the EU level; this asymmetry increases the need for rules applying to lower government tiers. Second, European rules demand that the overall budget (both current and capital) be balanced over the medium term; applying this rule at the subnational level may unduly reduce capital outlays. Third, European rules allow margins to deal with the budgetary effects of the economic cycle; replicating this feature at the subnational level, although desirable, may prove difficult. The paper examines the solutions available in principle to deal with these problems and compares them with those actually adopted by five European countries. The paper argues that since European rules call for clear accountability and rapid adjustment, in theory the introduction of explicit domestic rules, mimicking the European ones, has marked advantages over purely co-operative mechanisms. However, in practice the strengthening of consensus-based institutions and procedures has been privileged, with little recourse to formal rules. While co-operation has proved effective in terms of general government deficit reduction, it may be sub-optimal in terms of allocation of resources and it may not withstand stress-testing in terms of both economic and institutional developments.

JEL Classification: C70, E61, H50

Key words: fiscal decentralisation, economic and monetary union, Stability and Growth Pact.

* Paper presented at the conference «25 Años de Actividad Financiera Pública: Del Déficit Público al Equilibrio Presupuestario. XXV Aniversario de la Constitución» organised by the Instituto de Estudios Fiscales in Sevilla on October 16, 2003. The first draft of this paper was prepared for the conference «Rules-Based Macroeconomic Policies in Emerging Market Economies» jointly organised by the IMF and the World Bank, Oaxaca, Mexico, February 14-16, 2002. Section 4 considers the institutional developments which have taken place till 2002. The views expressed in the paper are those of the authors and do not commit the Banca d'Italia. We are grateful to Pablo Hernandez, Anton Matzinger, and Karsten Wendorff for useful comments on previous versions of the paper.