

MEMORIA DEL TRABAJO FIN DE GRADO

Análisis comparativo de las finanzas públicas en España durante las crisis de 2008 (Gran Recesión) y de 2020 (Pandemia COVID-19)
(Comparative analysis of public finances in Spain during the 2008 crisis (Great Recession) and the 2020 crisis (COVID-19 Pandemic))

Autoría: Carla Gutiérrez Quintana

Tutorizado por: Carlos Javier Rodríguez Fuentes

Departamento: Economía Aplicada y Métodos Cuantitativos

Grado en ECONOMÍA
FACULTAD DE ECONOMÍA, EMPRESA Y TURISMO
Curso Académico 2022 / 2023

San Cristóbal de La Laguna, a 13 de julio de 2023



Agradecimientos

A mi profesor, Pedro Gutiérrez Hernández, por su inestimable apoyo y orientación a lo largo de todo el TFG. Su dedicación y conocimiento han sido fundamentales para la realización de este trabajo.

A mi familia por su constante comprensión y motivación durante este proceso. Han sido un pilar fundamental en mi trayectoria académica.

RESUMEN

Este trabajo analiza si la desigual respuesta institucional de la Unión Europea frente a la crisis financiera de 2008 y la pandemia de la COVID-19 ha tenido un impacto diferencial sobre las finanzas públicas de España, y su comparación con la UE-27. Para ello, se realiza un análisis de la evolución del gasto público, centrándose especialmente en las funciones relacionadas con los servicios públicos individuales de la Salud, la Educación y la Protección Social. El objetivo es identificar posibles diferencias en la asignación de recursos y las políticas implementadas en cada etapa de ambas crisis. Los resultados obtenidos parecen poder evidenciar que los impactos sobre el gasto en los servicios individuales fueron notablemente diferentes durante ambas crisis.

Palabras clave

Gasto público, Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Crisis Financiera, COVID-19.

ABSTRACT

This study analyzes whether the unequal institutional response of the European Union to the 2008 financial crisis and the COVID-19 pandemic has had a differential impact on Spain's public finances, as compared to the EU-27. To achieve this, an analysis of the evolution of public expenditure is conducted, with a specific focus on functions related to individual public services such as Health, Education, and Social Protection. The objective is to identify potential differences in resource allocation and policies implemented during each stage of both crises. The obtained results appear to suggest that the impact on expenditure for individual services was significantly different during the two crises.

Keywords

Public expenditure, Stability and Growth Pact, Financial Crisis, COVID-19.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1.	INTRODUCCIÓN	1
2.	ENTORNO INSTITUCIONAL	3
2.1.	CRISIS FINANCIERA	3
2.2.	COVID-19	6
3.	IMPACTO SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS	10
3.1.	SITUACIÓN GLOBAL DE LAS CUENTAS PÚBLICAS	10
3.1.1.	Unión Europea	10
3.1.2.	España	11
3.2.	EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA	13
3.2.1.	Unión Europea	13
3.2.2.	España	14
4.	CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO POR FUNCIONES	16
4.2.	COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS	17
4.2.1.	Servicios Colectivos	17
4.2.2.	Servicios Individuales	18
5.	IMPACTO SOBRE EL GASTO EN LOS PRINCIPALES SERVICIOS INDIVIDUALES: SALUD, EDUCACIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL	19
5.1.	SALUD	19
5.2.	EDUCACIÓN	22
5.3.	PROTECCIÓN SOCIAL	23
5.3.1	Gasto en Protección Social, excluyendo la Subfunción Edad Avanzada	24
5.3.2	Gasto en Desempleo	26
6.	CONCLUSIONES	31
7.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	32

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. SURE: Asignaciones totales en millones de euros.....	8
Gráfico 2. UE-27: Recursos y empleos no financieros (mill. de euros), capacidad/necesidad de financiación (% PIB) y tasa de variación anual “real” del PIB (%). 2000-2022.....	10
Gráfico 3. España: Recursos y empleos no financieros (mill. de euros), capacidad/necesidad de financiación (% PIB) y tasa de variación anual “real” del PIB (%). 2000-2022.....	11
Gráfico 4. UE-27: Evolución de la deuda pública.....	14
Gráfico 5. España: Evolución de la Deuda Pública.....	15
Gráfico 6. Gasto Total en Servicios Colectivos per cápita. TMAA por periodos (%).....	17
Gráfico 7. Gasto Total en Servicios Individuales per cápita. TMAA por periodos (%).....	18
Gráfico 8. Gasto total en Salud per cápita. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por periodos (%).....	20
Gráfico 10. Gasto total en Protección Social per cápita excluyendo el gasto en Edad Avanzada. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por periodos (%).....	24
Gráfico 11. Gasto total en Desempleo. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por periodos (%).....	27
Gráfico 12. Tasa de paro (%) y Gasto total en Desempleo per cápita	29
Gráfico 13. Trabajadores en situación de ERTE (suspensión total o parcial) en España 2000-2022.....	30

1. INTRODUCCIÓN

La Gran Recesión iniciada en 2008 tuvo su origen en el sistema financiero (quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008) y se propagó rápidamente a nivel global. Sin embargo, en España, el impacto fue especialmente pronunciado debido a una serie de factores que amplificaron sus efectos.

Una de las principales causas, de acuerdo con el Banco de España (2017) en su Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, fue la burbuja inmobiliaria que se gestó en el país durante los años previos a la crisis. Desde finales de la década de 1990 hasta principios de la década de 2000, se observó un notable incremento en la financiación del sector privado, en particular en el sector inmobiliario, debido a la fácil disponibilidad de crédito y la demanda de viviendas. Los precios de las propiedades alcanzaron niveles insostenibles, alimentando una especulación desmedida. La sobreexposición al mercado inmobiliario y el elevado endeudamiento resultaron en una corrección abrupta en el mercado y en una significativa contracción económica.

La falta de una regulación y supervisión adecuadas en el sector financiero por parte de las autoridades, continuando con lo expuesto por el Banco de España (2017), impidió anticipar y controlar los riesgos asociados con la expansión descontrolada del mercado inmobiliario y la creciente exposición de las entidades financieras. La burbuja inmobiliaria fue el resultado de la laxitud en la concesión de préstamos hipotecarios por parte de las entidades financieras. Los préstamos se otorgaron sin suficientes garantías y con condiciones poco rigurosas, lo que generó elevada deuda y una sobreexposición de las entidades al sector inmobiliario. Cuando los precios de las viviendas comenzaron a caer en 2007, muchos propietarios se encontraron con hipotecas que superaban el valor real de sus propiedades, lo que provocó una ola de impagos y ejecuciones hipotecarias.

Ante la necesidad de rescatar bancos y cajas de ahorro, el gobierno intervino, lo que resultó en un aumento significativo del déficit y deuda pública, y sumió al país en una profunda recesión económica que se prolongó durante varios años.

En respuesta a la crisis, la Unión Europea (UE) centró de manera casi exclusiva sus objetivos en preservar la estabilidad financiera de la zona euro en su conjunto. Para lograrlo, algunos Estados miembros, entre los que se incluía España, se vieron obligados a implementar políticas de austeridad significativas mediante un fuerte ajuste fiscal y la reducción del gasto público, como se comentará más adelante. Este tipo de medidas sería fuertemente criticado posteriormente (2018) en un Dictamen elaborado por el Comité Económico y Social Europeo (CESE), tal y como también se concretará posteriormente.

Por su parte, la crisis de 2020, iniciada en España como consecuencia del brote de COVID-19 en febrero de 2020, conforme a lo descrito por García Delgado y Myro (2021), rápidamente se convirtió en una de las peores crisis sanitarias mundiales en la historia reciente. A diferencia de la crisis anterior, esta emergencia fue causada por la propagación del virus en todo el mundo y la facilidad de contagio. Factores como la globalización, los patrones de movilidad, o el alto grado de

interconexión, jugaron un papel fundamental en su rápida expansión. Además, la situación en España se vio agravada por el envejecimiento de la población y la estructura productiva centrada principalmente en el sector servicios.

El 14 marzo de ese mismo año, mediante el Real Decreto 463/2020, se declaró en España el estado de alarma con el objetivo de contener la propagación del virus, que se prolongaría inicialmente hasta el 21 de junio de ese año. Posteriormente, y mediante el Real Decreto 926/2020 de 25 de octubre, se declararía un nuevo estado de alarma, que sería nuevamente prorrogado mediante el Real Decreto 956/2020 de 3 de noviembre, extendiéndose hasta 9 de mayo de 2021. La declaración del estado de alarma implicaba el confinamiento de la población o restricciones muy amplias que limitaban la libertad de circulación de las personas.

Adicionalmente, continuando con el análisis de García Delgado y Myro (2021), el cierre de empresas y la paralización de actividades no esenciales como resultado de los confinamientos y las medidas de distanciamiento social tuvieron un efecto devastador en diversos sectores económicos. Las pymes, especialmente aquellas dependientes del consumo interno, se vieron obligadas a cerrar, lo que resultó en la pérdida de empleo y una disminución en la demanda interna. Por otra parte, también un impacto significativo en el sector turístico. Las restricciones de viaje y las medidas de confinamiento impuestas llevaron a la paralización de este sector. Estas acciones, necesarias para contener la propagación del virus, generaron una drástica disminución en el turismo, provocando a su vez una notable caída en el gasto agregado.

La crisis de la COVID-19 también ha evidenciado la vulnerabilidad de determinados sectores, como la sanidad y la atención a personas mayores, que se vieron desbordados por la demanda y enfrentaron dificultades para hacer frente a la emergencia sanitaria.

La respuesta de la UE frente a la emergencia sanitaria, como se expondrá en el siguiente capítulo, fue, a diferencia de lo ocurrido en la anterior crisis, rápida y efectiva, con una visión más solidaria y de apoyo mutuo entre los países miembros.

Durante la elaboración de este trabajo, la base de datos de EUROSTAT ha sido una fuente primordial para obtener la información necesaria. Los datos analizados se enfocan en los recursos (ingresos) y empleos (gastos) de las Administraciones Públicas, y se han clasificado utilizando la Clasificación Funcional del Gasto (COFOG).

Es importante tener en cuenta que, debido a la limitada disponibilidad de datos actualizados, algunos cálculos se basan en datos correspondientes al período comprendido entre 2000 y 2021, mientras que otros abarcan el período desde 2000 hasta 2022.

En el proceso de análisis de datos, se han aplicado deflatores a las variables para calcular los valores a precios constantes (en volumen), Además, se han utilizado Paridades de Poder Adquisitivo (PPAs) para ajustar los valores económicos y eliminar las diferencias en los niveles de precios entre países.

En cuanto al cálculo de precios constantes (en volumen), se han utilizado los índices de precios (deflatores implícitos) publicados por EUROSTAT, que tienen como año base 2015. Este índice se emplea como referencia para ajustar los valores y reflejar las variaciones en términos reales (en volumen).

En relación a las PPAs, se han utilizado las publicadas por EUROSTAT para el Gasto en Consumo Final de las Administraciones Públicas (total, individual y colectivo), con un año base en 2020 y una referencia de 1 para la UE-27. Estas PPAs se han aplicado al Gasto de las Administraciones Públicas para tener en cuenta las diferencias en los niveles de precios y obtener una medida más precisa de la capacidad de compra y el nivel de vida entre países. Los resultados obtenidos por este procedimiento se presentarán en una unidad monetaria de referencia común artificial en la Unión Europea denominada *poder adquisitivo estándar* (PPS, por sus siglas en inglés)¹.

Es relevante destacar que, debido a la ausencia de una PPA específica para el Gasto Total de las Administraciones Públicas, se han utilizado las referidas al Gasto en Consumo Final como una aproximación adecuada para realizar los cálculos pertinentes. Por ello, debe tenerse en cuenta que los cálculos realizados están sujetos a una limitación, pues mientras que el Gasto en Consumo Final solo incluye el coste de la prestación del servicio y las transferencias sociales en especie suministradas por productores de mercado (medicamentos suministrados directamente en las farmacias, conciertos educativos y sanitarios, etc.), el Gasto Total, en cambio, incluye también el gasto en inversión, transferencias de capital y otras transferencias corrientes, como las prestaciones por desempleo, que son de gran relevancia en este análisis.

Sobre esa base, el objetivo de este trabajo es el de evaluar si la diferente respuesta institucional de la Unión Europea ante ambas crisis se ha traducido en impactos diferentes sobre las finanzas públicas, centrándonos fundamentalmente en los componentes de los gastos, y de manera más especial sobre las funciones relacionadas con los servicios públicos de la salud, la educación y la protección social. Así, después de esta Introducción, en el Capítulo 2 se describe resumidamente el entorno institucional en el que se enmarcan las diferentes medidas adoptadas por la Unión Europea para hacer frente a las dos crisis mencionadas. Por su parte, el Capítulo 3 describe el impacto de ambos sucesos sobre los principales agregados relacionados con las finanzas públicas. En el Capítulo 4 se exponen, de manera agregada, los cambios acontecidos en la estructura del gasto público por funciones, distinguiendo entre servicios colectivos e individuales. El análisis sobre el impacto específico que las dos crisis han tenido sobre los servicios individuales de la educación, la salud y la protección social, es abordado en el Capítulo 5. Finaliza el trabajo con la exposición de las principales conclusiones en el Capítulo 6, tras el que se incluye un último apartado de referencias bibliográficas.

2. ENTORNO INSTITUCIONAL

2.1. CRISIS FINANCIERA

¹ Véase Eurostat-OECD (2012).

Durante la crisis de 2008, la Unión Europea se enfocó en abordar los desequilibrios fiscales y restablecer la estabilidad financiera en la zona euro. De acuerdo con lo expuesto por Gros, Alcidi y Corti (2021) se implementaron medidas de austeridad a través de la reducción del gasto público y se llevaron a cabo reformas estructurales con el objetivo de restablecer la confianza en los mercados, reducir el déficit fiscal, controlar la deuda pública y lograr una recuperación económica sostenible. La política presupuestaria de la UE se basó en una interpretación estricta del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), lo que resultó en una mayor restricción del gasto y, consolidación fiscal.

España se enfrentó a dificultades para cumplir con los criterios fiscales establecidos en el PEC, que requerían mantener el déficit fiscal por debajo del 3% del PIB y la deuda pública por debajo del 60% del PIB, y que se estudiarán con mayor profundidad en el siguiente apartado. Bajo presión de la UE y con el objetivo de estabilizar su economía, se implementaron medidas de ajuste fiscal que se centraron principalmente, como señala el análisis del Consejo Económico y Social (2012) en la reducción del gasto público en áreas como educación, sanidad y servicios sociales, así como en los salarios de los empleados públicos.

Según el FMI (2012), se implementaron importantes reformas en el sistema de pensiones que incluyeron aumentar la edad de jubilación, modificar los criterios para acceder a la jubilación anticipada e incrementar los impuestos sobre las pensiones más altas.

Se implementaron medidas de contención salarial en el sector público, incluyendo la reducción de los sueldos de los funcionarios. También se realizaron recortes en el gasto en beneficios sociales y se redujo la inversión pública. Estas medidas, aunque buscaban controlar el gasto público, tuvieron un impacto en el crecimiento potencial de la economía.

Según el CESE (2018), los programas de ajuste implementados en los países de la UE provocaron un retroceso de veinte años, ocasionando daños permanentes o recuperables solo a largo plazo en los factores productivos y el funcionamiento del mercado laboral. Esto ha planteado un desafío a la Comisión Europea, instándola a diseñar programas complementarios para abordar los impactos negativos de dichos programas de ajuste.

El PEC establece que el Consejo tiene la facultad de sancionar a los Estados miembros que no tomen las medidas necesarias para corregir un déficit excesivo. Los países que no cumplieron con los criterios del PEC enfrentaron medidas y sanciones por parte de la Comisión Europea, que incluían posibles multas en etapas posteriores y la adopción de programas de ajuste fiscal más estrictos. Continuando con la crítica del CESE (2018), estas medidas penalizaron a los países afectados por la crisis y generaron un mayor nivel de desigualdad en Europa. Por lo tanto, el CESE recomendó a la Comisión adoptar políticas de cooperación, expansión económica y solidaridad como alternativas verdaderas a las restrictivas políticas de austeridad, recomendación que, como se expondrá más adelante, parece que ha sido tomada en consideración por las instituciones comunitarias en su actuación frente a la crisis pandémica.

Continuando con lo acontecido durante la crisis financiera, y además de la reducción del gasto público, se llevaron a cabo reformas laborales con el objetivo de flexibilizar el mercado laboral y promover la generación de empleo. Estas reformas implicaron cambios en la legislación laboral para facilitar la contratación y el despido, así como la reducción de las protecciones laborales. El propósito era incrementar la competitividad económica y fomentar la contratación por parte de las empresas. Una de las medidas emblemáticas fue la Reforma Laboral de 2010, establecida mediante el Real Decreto-ley 10/2010, que generó controversia debido a modificaciones como la penalización de los contratos temporales para incentivar los contratos indefinidos, la facilitación de los despidos con menores costes y la liberalización de la actividad de las Empresas de Trabajo Temporal (ETT) para estimular la creación de empleo temporal. Además, se estableció un fondo para el pago de indemnizaciones y se intensificó la flexibilización interna.

Por otro lado, se implementaron medidas financieras que se centraron en la provisión de préstamos y asistencia financiera a los bancos y otras instituciones en dificultades, con el objetivo de estabilizar el sistema financiero y evitar el colapso.

En 2012, la Unión Europea otorgó a España una línea de crédito de hasta 100.000 millones de euros como ayuda directa a los bancos, en respuesta al desequilibrio de los balances de las entidades financieras debido a la burbuja inmobiliaria. A diferencia de los rescates llevados a cabo en Grecia, Portugal e Irlanda, el caso español de ayuda financiera fue parcial y se enfocó específicamente en ciertas cajas y bancos, y estuvo sometido a una estricta condicionalidad. Finalmente, España demandaría de esa línea de crédito algo más de 40.000 millones de euros. Según el ya citado informe del Banco de España (2017, pág. 247), entre 2008 y 2014 las ayudas netas (ayudas menos reembolsos) otorgadas a las instituciones financieras alcanzaron un valor total de 59,959 millones de euros, lo que representaba un 5,6% del PIB de 2015.

Paralelamente, y por las implicaciones que tuvo para España, también hay que resaltar lo acontecido en Grecia por aquellos años.

Grecia, en 2009, enfrentaba un déficit público significativamente alto y una deuda pública que superaba los límites establecidos en el PEC, representando un desequilibrio del 13% del PIB en comparación con el límite del 3% y una deuda que duplicaba el valor permitido del 60% del PIB.

Ante el riesgo de que Grecia suspendiera el pago de su deuda y el posible contagio a otras economías más importantes de la UE, se llevó a cabo un rescate financiero. Este rescate fue proporcionado por el Fondo Monetario Internacional y los Estados de la zona euro, y estuvo condicionado a la implementación de un duro programa de reformas por parte de Grecia (Tomé Muguruza, 2015).

Se realizó una operación de rescate que incluyó un préstamo de 110 mil millones de euros proporcionados por la Troika (BCE, CE y FMI). A cambio de esta ayuda financiera, Grecia se comprometió a implementar medidas de austeridad, reformas estructurales y privatizaciones de activos gubernamentales. La participación de España en este primer rescate supuso una aportación de 9.792 millones de euros. Posteriormente, y dado que Grecia continuaba con

problemas de solvencia en sus arcas públicas, se implementaron otros dos rescates. Así, en 2012, se aprobó un segundo rescate por importe de 130.000 millones de euros, de los que España aportó 16.700 millones. El tercer rescate griego se aprobó en 2015 por un importe total de 86.000 millones de euros, aportando España una cifra aproximada de 6.000 millones. En los tres rescates mencionados, España, ante el desequilibrio en sus cuentas públicas con elevados déficits, debió acudir al endeudamiento para poder financiar sus aportaciones.

En el informe del CESE (2018), se reconoce la competencia técnica del FMI, pero se recomienda que, en situaciones de crisis futuras que afecten a Estados miembros de la UE, sean las instituciones de la Unión Europea las únicas responsables de elaborar y aplicar programas de ajuste. Además, se afirma que las instituciones europeas no estaban preparadas para hacer frente a una crisis de esta magnitud, lo que las llevó a adoptar las propuestas del FMI sin transformarlas previamente según las normas y valores de la comunidad europea. Las políticas implementadas por la troika evidenciaron una falta de consideración hacia las graves repercusiones sociales y empresariales, especialmente para los pequeños y medianos empresarios.

De manera resumida, y para finalizar este apartado, debemos enumerar algunos de los principales instrumentos implementados por la UE para hacer frente a la crisis financiera. Así, en 2010, se crearon el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) y Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) como instrumentos temporales para ayudar a los Estados miembros en dificultades. El MEEF permite a los Estados solicitar asistencia financiera en forma de préstamos o líneas de crédito respaldada por el presupuesto de la Unión Europea, mientras que el FEEF, aunque no está vinculado al presupuesto de la Unión, proporcionó préstamos condicionados a países como Irlanda, Portugal y Grecia. Posteriormente, el programa de ayuda a España fue transferido al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), nuevo instrumento que sustituiría a los dos temporales mencionados anteriormente.

2.2. COVID-19

La respuesta de la Unión Europea ante la crisis de la COVID-19 ha sido rápida y efectiva. La Comisión Europea ha adoptado una postura diferente en comparación con la anterior crisis y, en lugar de aplicar estrictas políticas de austeridad, se han implementado medidas, expuestas en el Informe sobre La Gobernanza Económica de la UE (Consejo Económico y Social de España, 2021), para proporcionar ayuda financiera a los países afectados, con la concesión de préstamos a fondo perdido y la suspensión temporal de las reglas fiscales establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La UE ha tomado medidas excepcionales al flexibilizar temporalmente las disposiciones del PEC, permitiendo a los países desviarse de los objetivos fiscales establecidos mediante la "cláusula general de salvaguardia".

Así, en la Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del PEC, de marzo de 2020, se expone que la envergadura del esfuerzo presupuestario necesario para proteger a los ciudadanos y las empresas europeos de las

consecuencias de esta crisis y para apoyar la economía tras la pandemia hace necesario recurrir a una mayor flexibilidad dentro del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Como resultado, el 17 de marzo de 2020, la presidenta de la Comisión anunció la activación inminente de la conocida como cláusula general de salvaguardia. La cláusula se introdujo como parte de la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento llevada a cabo en 2011, que incorporaba las enseñanzas extraídas de la crisis económica y financiera. En particular, dicha crisis puso de manifiesto la necesidad de introducir disposiciones específicas en las normas presupuestarias de la UE para permitir que todos los Estados miembros pudieran desviarse temporalmente de forma coordinada y ordenada de los requisitos normales en situaciones de crisis generalizada causadas por una ralentización económica grave en la zona del euro o en el conjunto de la UE. La cláusula general de salvaguardia permite a los Estados miembros adoptar medidas presupuestarias para hacer frente adecuadamente a tales situaciones, dentro de los procedimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Esta flexibilización ha posibilitado un aumento del gasto público y la implementación de medidas de estímulo económico sin enfrentar sanciones de la UE. Como resultado de la suspensión de estas reglas, también se ha eliminado el Procedimiento por Déficit Excesivo, evitando la imposición de sanciones cuando un país no cumple con dichas reglas.

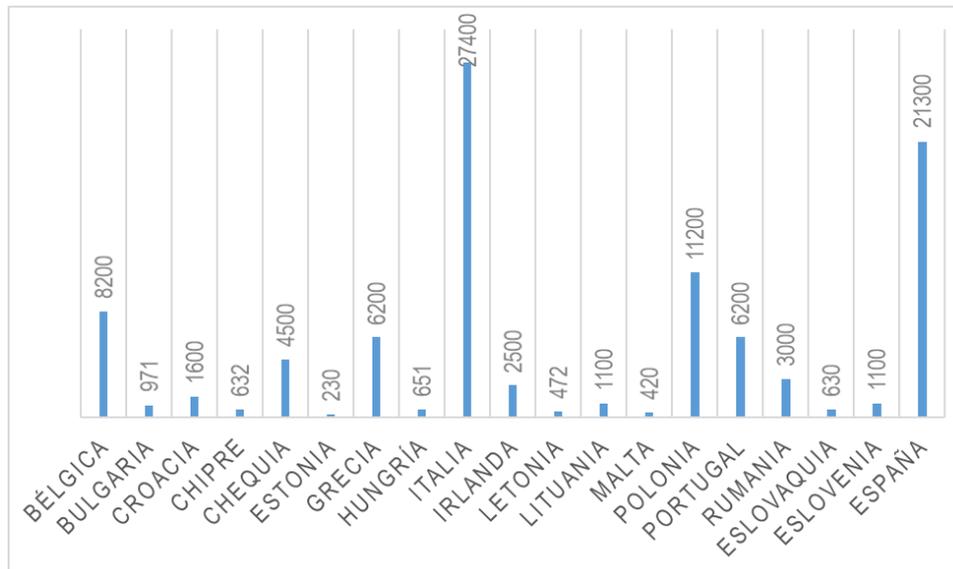
La activación de la cláusula general de salvaguardia, inicialmente prevista para los años de 2020 y 2021, fue posteriormente prorrogada para 2022 (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, sobre *Coordinación de las políticas económicas en 2021: superar la COVID-19, apoyar la recuperación y modernizar nuestra economía*, de junio de 2021), estando prevista su desactivación durante el año 2023, aunque en la actualidad se mantiene vigente, a la vez que se ha iniciado un proceso para la reforma del PEC.

La UE ha implementado principalmente dos importantes iniciativas de ayuda para abordar los desafíos económicos y sociales como respuesta a la pandemia de la COVID-19: el SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) y el NGEU (Next Generation EU)

El SURE (Reglamento UE 2020/672 del Consejo, de 19 de mayo de 2020, relativo a la creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia a raíz del brote de COVID-19), es un instrumento de liquidez, y según la definición de la Comisión Europea, ha sido diseñado con la finalidad de complementar los esfuerzos nacionales para salvaguardar los empleos y los ingresos de los trabajadores asalariados y autónomos, y mitigar el desempleo en los Estados miembros afectados por la crisis. Durante la anterior crisis financiera no se implementó en la UE ningún instrumento similar, a pesar de las nefastas consecuencias que dicha crisis tuvo para el empleo. El SURE cuenta con un programa de préstamos respaldados por garantías de los Estados miembros, con un límite de 100.000 millones de euros, orientados al apoyo económico y la promoción de la recuperación en Europa, fomentando la estabilidad y el crecimiento en la región.

Los préstamos SURE han sido utilizados en gran medida para respaldar programas de trabajo a corto plazo y medidas similares implementadas por los países solicitantes. En el caso de España, ha supuesto una herramienta fundamental para financiar los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), la prestación extraordinaria para autónomos y las incapacidades laborales derivadas de la pandemia.

Gráfico 1. SURE: Asignaciones totales en millones de euros



Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea (2023)

En diciembre de 2022 se realizó el último desembolso del programa SURE, alcanzando una ayuda financiera total de 98.400 millones de euros para 19 Estados miembros. Como muestra el Gráfico 1, Italia ha sido el país que ha recibido la mayor cantidad de préstamos (27.438 millones de euros), seguido de España (21.324 millones), Polonia (11.236 millones) y Bélgica (8.197 millones).

Los informes semestrales de la Comisión Europea reflejan los enormes beneficios de este programa en la lucha contra el desempleo y el apoyo a la economía real. Según estos informes, los Estados miembros han invertido casi 122.000 millones de euros en medidas respaldadas por SURE, beneficiando a millones de personas y empresas. Se estima que las políticas implementadas, con el apoyo de SURE, han evitado el desempleo de alrededor de 1,5 millones de personas en 2020. El programa ha sido especialmente beneficioso para las pequeñas y medianas empresas en los sectores más afectados por la pandemia. Además de los beneficios sociales y laborales, se estima que los Estados miembros han logrado ahorrar 9.000 millones de euros en pagos de intereses.

Por su parte, Next Generation EU (NGEU) es un programa de recuperación y resiliencia lanzado por la Unión Europea en respuesta a la crisis económica provocada por la pandemia de COVID-19. Este programa cuenta con un presupuesto total de 750.000 millones de euros y tiene como objetivo apoyar a los Estados miembros en su lucha contra la pandemia, fortalecer programas existentes y contribuir a la recuperación económica. Su financiación se acometerá mediante la

emisión a gran escala de deuda pública supranacional, lo que supone un paso sin precedentes en la UE, cuyo vencimiento se escalonará entre 2027 y 2058 (Banco de España, 2021, *Informe anual 2020*).

Dentro de los fondos NGEU, se incluyen transferencias a fondo perdido destinadas a los países de la UE. El componente principal (390.000 millones de euros) consiste en subvenciones que no requieren reembolso, con las positivas implicaciones que ello tiene sobre el déficit y endeudamiento público, y supone también una novedad con respecto a los mecanismos financieros que se implementaron durante la anterior crisis financiera. Además de estas subvenciones, otra parte de los fondos se distribuye en forma de préstamos con tasas de interés bajas y plazos de reembolso extendidos. Esta combinación de subvenciones y préstamos tiene como objetivo aliviar la carga financiera de los países receptores, brindando apoyo económico y financiero durante la crisis.

En el marco de la iniciativa NGEU se crean dos instrumentos financieros: el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia (MRR)² y el programa de Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE).

La principal novedad del programa ha sido el MRR, dotado con 672.500 millones de euros. Este mecanismo proporciona un apoyo financiero a gran escala para las reformas y las inversiones realizadas por los Estados miembros. Su objetivo es mitigar el impacto económico y social de la pandemia, impulsar las economías de la UE hacia opciones más sostenibles y resilientes, y abordar los desafíos de la transición ecológica y digital.

El MRR, tiene un fuerte componente redistributivo, priorizando a los países de la Unión Europea con un menor PIB, una mayor tasa de desempleo y una población más grande. Esto garantiza que los países más vulnerables económicamente reciban un mayor apoyo financiero para cerrar brechas y promover un crecimiento equitativo en toda la UE.

España recibirá un total 140.000 millones de euros, de los que 60.000 millones corresponden a transferencias no reembolsables. Además, podrá acceder a un volumen máximo de 80.000 millones de euros en préstamos.

Por otro lado, REACT-UE es un fondo de 47.500 millones de euros para responder y reparar los efectos de la crisis del COVID-19 y de los que España recibió 12.000 millones entre 2021 y 2022. Se ejecutará a través de fondos europeos como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD).

² Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Además, el NGEU proporcionará recursos adicionales a otros programas y fondos europeos, fortaleciendo así las iniciativas existentes.

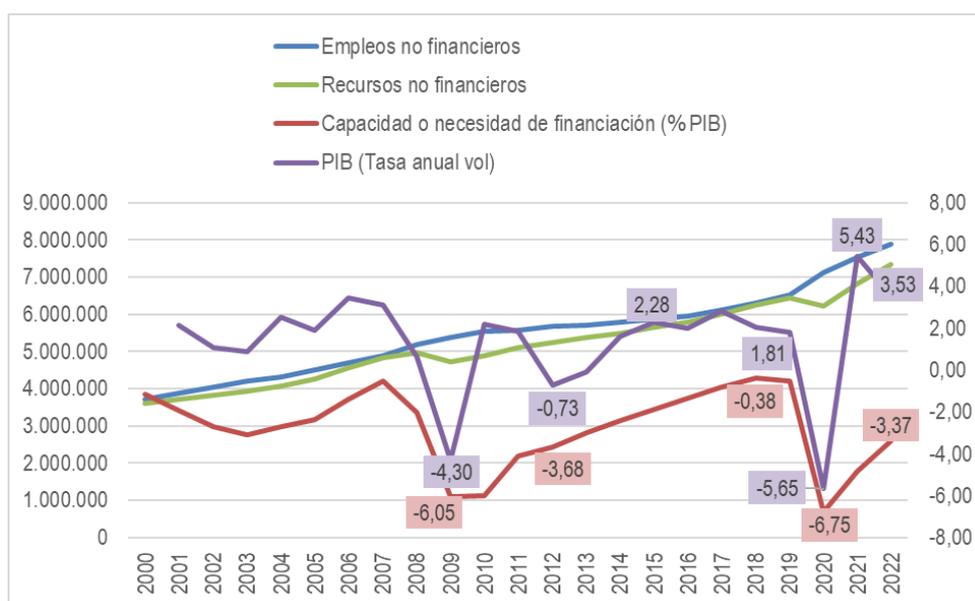
3. IMPACTO SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Expondremos de manera breve en este capítulo el impacto de ambas crisis sobre las finanzas públicas, distinguiendo los siguientes cuatro periodos: 1) 2000-2008, expansión; 2008-2013, crisis financiera; 2013-2019, recuperación; 2019-2021, crisis pandemia COVID-19. Los indicadores analizados serán los relativos a la capacidad o necesidad de financiación (déficit o superávit) de las administraciones públicas (AAPP) como porcentaje del PIBpm, ingresos (recursos) y empleos (gastos) no financieros de las AAPP (euros corrientes), y variación del PIBpm en euros constantes (volumen), comparando lo acontecido en la Unión Europea (27 miembros, excluyendo al Reino Unido) y España.

3.1. SITUACIÓN GLOBAL DE LAS CUENTAS PÚBLICAS

3.1.1. Unión Europea

Gráfico 2. UE-27: Recursos y empleos no financieros (mill. de euros), capacidad/necesidad de financiación (% PIB) y tasa de variación anual “real” del PIB (%). 2000-2022



NOTA: eje de ordenadas en millones de euros para los empleos y recursos no financieros de las AAPP; eje de abscisas en porcentajes para la capacidad o necesidad de financiación de las AAPP sobre el PIB, y para las tasas de variación (en volumen) del PIB.

Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT

Tal y como se muestra en el Gráfico 2, durante el primer período analizado (expansión), la Unión Europea experimentó déficits en sus cuentas públicas de manera constante, aunque se mantuvo por debajo del límite establecido en el PEC (-3% del PIB). La brecha entre los ingresos (tasa anual acumulativa del 4,0%) y gastos (tasa anual acumulativa del 4,3%) de las AAPP se mantuvo

relativamente estable hasta 2008 (media del -4,2%). La tasa de variación del PIB se mantuvo positiva durante todos esos años (tasa real anual acumulativa del 2,0%).

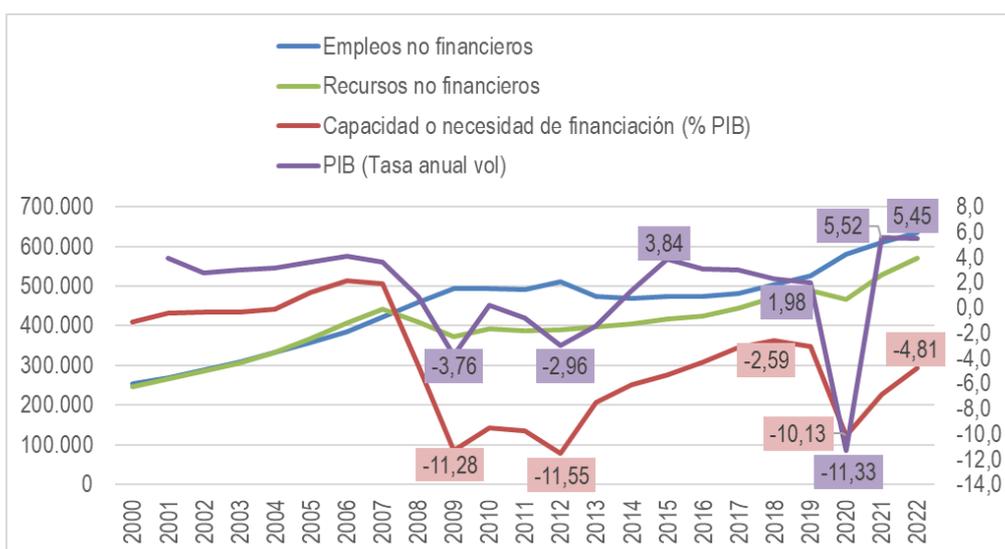
Sin embargo, a partir de 2009, se produjo un cambio drástico en la situación financiera de la UE-27. La necesidad de financiación aumentó significativamente, alcanzando niveles negativos máximos en 2009 y 2010 (6,1% y 6,0%, respectivamente), siempre por encima del límite establecido en el PEC, a excepción del último año de este segundo periodo, 2013 (3,0%), como consecuencia directa de la ampliación de la brecha entre los ingresos y gastos de las AAPP, que, como media, se duplica en este periodo en comparación con el anterior (media del -8,3%), y de la caída del PIB (tasa real anual acumulativa del -0,2%, con un máximo del -4,3% en 2009).

Entre 2013 y 2019 la situación en la UE registra una mejoría generalizada en todos los indicadores que se comentan, recuperando los valores observados entre 2000 y 2008: el déficit de las AAPP se mantiene de manera constante por debajo del límite establecido en el PEC (media del 1,48% del PIB); la brecha entre ingresos y gastos de las AAPP se reduce de manera notable (media del -3,1%); el PIB crece a una tasa real anual acumulativa del 2,1% (máximo en 2017, 2,8%).

La irrupción de la crisis sanitaria en 2020 provocó ese año una caída significativa en el PIB de la UE-27, con una disminución del 5,65%, y un incremento destacado en el déficit de las AAPP (-6,8% del PIB en ese año), consecuencia tanto de la citada caída del PIB, como del notable aumento de la brecha entre ingresos y gastos de las AAPP (-12,8% en ese año). Estos indicadores para el último de los periodos que se analizan (2019-2021) registraron los siguientes valores: media del déficit de las AAPP, 4,0% del PIB; descenso del PIB a una tasa real anual acumulativa del -0,3%; brecha media entre ingresos y gastos de las AAPP del -7,7%.

3.1.2. España

Gráfico 3. España: Recursos y empleos no financieros (mill. de euros), capacidad/necesidad de financiación (% PIB) y tasa de variación anual “real” del PIB (%). 2000-2022



NOTA: eje de ordenadas en millones de euros para los empleos y recursos no financieros de las AAPP; eje de abscisas en porcentajes para la capacidad o necesidad de financiación de las AAPP sobre el PIB, y para las tasas de variación (en volumen) del PIB.

Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT

Durante la etapa expansiva (Gráfico 3), España registra en sus finanzas públicas mejores resultados que los ya comentados para el conjunto de la UE. Los ratios del déficit público de las AAPP sobre el PIB, durante los cinco primeros años de este periodo alcanzan un valor máximo de solo el -1,2% en 2001, mientras que entre 2005 y 2007 se registran superávits (máximo del 2,1% en 2006). Esos resultados son consecuencia directa de la reducción constante en la brecha entre los ingresos y gastos de las AAPP, así como del dinamismo mostrado por el PIB, que entre 2000 y 2007 registra una tasa real anual acumulativa del 3,5%, muy superior a la observada en la UE. Sin embargo, en el último año de este primer periodo, 2008, cuando ya empiezan a detectarse los primeros síntomas de la crisis financiera, el déficit crece de manera notable, y representa el -4,6% del PIB, como consecuencia tanto del notable incremento de la brecha entre ingresos y gastos de las AAPP (-12,40%), como de la ralentización en el crecimiento del PIB (0,9%). Ese dato del déficit origina una primera advertencia de la Comisión Europea sobre la posibilidad de que la situación pueda derivar en un déficit excesivo, pues interpreta que ese mal indicador no está justificado por causas excepcionales o coyunturales.

El año 2009, en el segundo periodo que se analiza (crisis financiera), la economía española se desploma: la brecha entre ingresos y gastos de las AAPP registra un -32,3% (el peor registro entre 2000 y 2021), el PIB se contrae en un -3,8%, lo que origina que el ratio del déficit público sobre el PIB alcance el valor del -11,3%. Será en este momento (año 2019), cuando el Consejo de la UE adoptará su decisión sobre la existencia de un déficit excesivo en España, con lo que se iniciaba el correspondiente procedimiento, que obligaría a España a iniciar el saneamiento de sus cuentas públicas de manera sostenida y duradera, con el objetivo de cumplir con los límites máximos establecidos en el PEC para el ratio del déficit sobre el PIB (-3%). Las medidas de ajuste y consolidación fiscal adoptadas por España a partir de ese momento y durante los siguientes años como consecuencia de ese procedimiento por déficit excesivo afectaron a numerosos ámbitos de actuación. Sin ser exhaustivos, y entre otras medidas, pueden mencionarse la congelación de la oferta de empleo público y congelación salarial de los empleados públicos, los recortes en el gasto en los servicios públicos de educación y salud (con la finalidad de intentar mantener el gasto en pensiones y prestaciones por desempleo), la reforma del sistema público de pensiones, mediante el endurecimiento de los requisitos necesarios para los perceptores, o la reforma del mercado laboral, facilitando el despido y abaratando el correspondiente subsidio.

Entre 2009 y 2013 no se logró reducir de manera significativa el déficit público, que, como media para el periodo, registró un ratio del -9,9% del PIB, alcanzando el máximo valor en 2012 (-11,6%). La brecha entre ingresos y gastos de las AAPP se mantuvo elevada durante todos los años (media del -27%), y ello a pesar de la importante contención del gasto debida al ajuste fiscal impuesto por la UE (tasa anual acumulativa del 0,6%, frente al 7,7% de la anterior etapa), pues los ingresos cambiaron el registro observado en el periodo anterior (tasa anual acumulativa del -0,6%; 6,6% entre 2000 y 2008). El PIB, registró, con la excepción del año 2010 (0,16%), tasas de variación

anual negativas durante el periodo (tasa real anual acumulativa del -1,8%). La comparación de la situación de España durante este periodo con la registrada por el UE resulta claramente desfavorable.

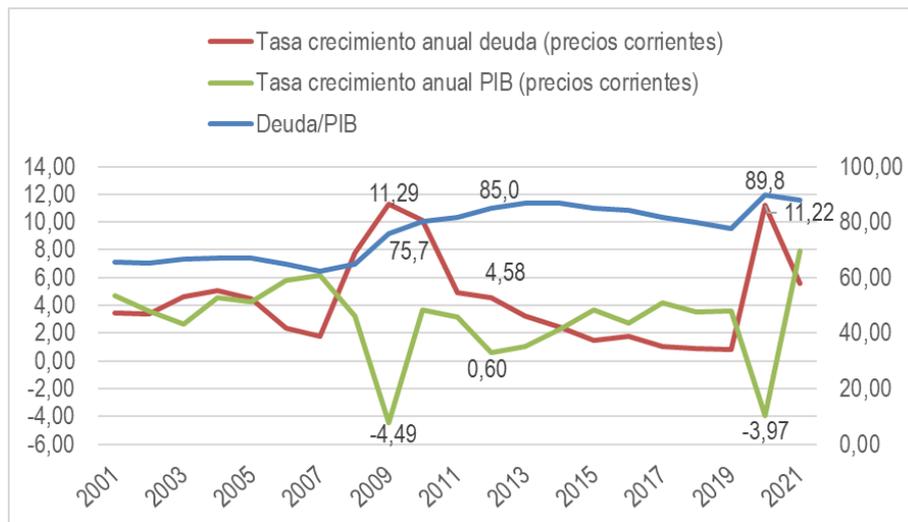
Durante el tercer periodo que se analiza (recuperación), todos los indicadores que se comentan muestran una mejora, aunque la evolución no resulta tan favorable como la registrada en la UE. El déficit público (% del PIB), se reduce de manera constante, logrando en 2018 cumplir con los requerimientos del PEC (-2,6%), tras casi 10 años de ajuste y consolidación fiscal, lo que originó que en junio de 2019 el Consejo de la UE derogara la decisión adoptada en 2009 sobre la existencia de un déficit excesivo en España. La reducción en ese ratio es consecuencia tanto de la disminución en la brecha entre los ingresos y gastos de las AAPP (media del -11,8%), como del dinamismo registrado por el PIB (tasa real anual acumulativa del 2,6%), superando el valor registrado por la UE para este mismo periodo.

La crisis originada por la pandemia de la COVID-19 provoca en 2020 el hundimiento de la economía española, lo que supone la mayor caída del PIB desde la Guerra Civil, con un descenso del 11,3%. El déficit de las AAPP (% del PIB) registra una elevación sobresaliente, multiplicando por tres el indicador del año anterior: -10,1%, frente al -3,1% de 2019. Ese fuerte incremento en el mencionado indicador es resultado tanto de la destacada caída del PIB, como de la combinación de un incremento notable en los gastos de las AAPP (10,3%) con una disminución de sus ingresos (-4,3%). Este conjunto de indicadores evidencia el mayor impacto negativo de esta crisis en la economía española en comparación con lo observado en el conjunto de la UE. Sin embargo, 2021 supone un cambio muy significativo y muestra para ese conjunto de indicadores resultados mucho más favorables, y similares a los registrados para ese mismo año por la UE: disminución de casi 4 puntos porcentuales en el déficit público (% del PIB), hasta el -6,9%, como consecuencia del descenso en la brecha entre ingresos y gastos de las AAPP (los primeros crecen un 13%, mientras que los segundos lo hacen en un 5,2%), y del dinamismo mostrado por el PIB, que crece un 5,5%. Esta evolución, por su rapidez, contrasta claramente con la registrada durante el periodo referido a la crisis financiera, en el que, desde 2009, debieron transcurrir cinco años para alcanzar una disminución equivalente de cuatro puntos porcentuales en el déficit público (% del PIB), aunque con una justificación muy diferente: disminución de los gastos de las AAPP (tasa anual acumulativa del -1,1% entre 2009 y 2013), débil incremento en los ingresos (tasa anual acumulativa del 1,5%); y, caída del PIB en esos 4 años (tasa real anual acumulativa del -1,3%).

3.2. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

3.2.1. Unión Europea

Gráfico 4. UE-27: Evolución de la deuda pública



NOTA: eje de ordenadas, en porcentajes para las tasas de variación (precios corrientes) del PIB y de la deuda pública; eje de abscisas, en porcentajes para la deuda de las AAPP sobre el PIB (precios corrientes).

Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT

La información disponible abarca el período comprendido entre 2001 y 2021, e incluye datos sobre la evolución de la deuda pública como porcentaje del PIB, así como la tasa de crecimiento anual tanto de la deuda como del PIB (a precios corrientes) en la UE-27.

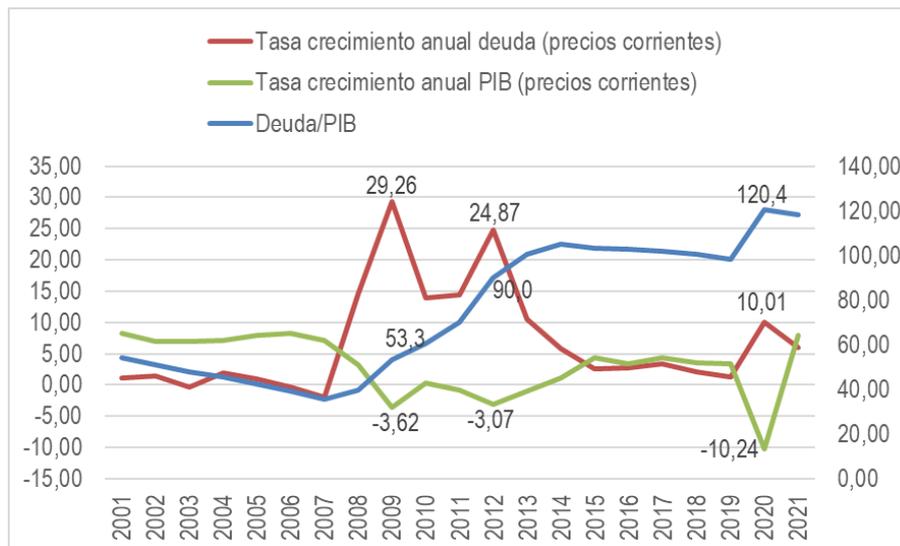
En 2001 (Gráfico 4), la proporción de la deuda pública con respecto al PIB en la UE-27 fue del 65,6% y se mantuvo relativamente estable hasta el año 2008 (65%). A partir de la crisis financiera, la deuda pública experimentó un aumento significativo. En 2009, alcanzó el 75,7% del PIB, con una tasa de crecimiento sobre 2008 de la deuda del 11,29% y una disminución del 4,49% en el crecimiento del PIB a precios corrientes. Ese ratio creció de manera constante durante esta segunda etapa, finalizando en 2013 con un valor del 86,8%, resultado de un incremento de la deuda del 6,8% y del PIB del 0,8% (tasas anuales acumulativas a precios corrientes).

Durante la etapa de recuperación, y especialmente a partir de 2015, el ratio de la deuda sobre el PIB disminuye en la UE de manera constante hasta 2019, año en que registra un valor del 77,5%. En este periodo el crecimiento de la deuda se ralentiza de manera evidente (tasa anual acumulativa del 1,4%), mientras que el PIB muestra una evolución claramente más dinámica (tasa anual acumulativa a precios corrientes del 3,3%).

Con la aparición de la crisis sanitaria por la pandemia de COVID-19 en 2020, se produjo un nuevo aumento en la proporción de la deuda pública. La tasa de crecimiento anual de la deuda aumentó en un 11,2%, mientras que el PIB experimentó una caída del 3,97%. Como resultado, la proporción de la deuda pública volvió a incrementarse, alcanzando el 89,8% en 2020. En el año siguiente, en 2021, la deuda pública se situó en el 87,9% del PIB.

3.2.2. España

Gráfico 5. España: Evolución de la Deuda Pública



NOTA: eje de ordenadas, en porcentajes para las tasas de variación (precios corrientes) del PIB y de la deuda pública; eje de abscisas, en porcentajes para la deuda de las AAPP sobre el PIB (precios corrientes).

Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT

España (Gráfico 5), durante la fase expansiva, registra ratios de deuda sobre el PIB claramente inferiores al conjunto de la UE, ratios que prácticamente disminuyen de manera constante durante todo el periodo (54% en 2001; 39,7% en 2008).

La crisis financiera y la subsiguiente recesión entre 2008 y 2013 provocaron un aumento significativo en la deuda pública española. Con el fin de estabilizar la economía y el sistema financiero, se implementaron, mediante préstamos, medidas de rescate y estímulo, que resultaron en un incremento de dicha deuda. En 2009 ese ratio se incrementa hasta alcanzar un registro del 53,3% del PIB, incremento que se mantiene constante hasta 2013, en que casi se duplica (100,5%). Si bien el crecimiento de ese ratio viene explicado parcialmente por la caída del PIB (tasa anual acumulativa a precios corrientes del -1,7% entre 2008 y 2013), el desencadenante principal de ese aumento es el notable incremento de la deuda, que durante ese periodo crece a una tasa anual acumulativa del 18,4%.

Entre 2014 y 2019, se observó una disminución gradual en la deuda pública, aunque a un ritmo lento. Pasó de representar el 105.1% del PIB a situarse en un 98.2% en el último año de ese periodo. Entre 2013 y 2019, y en comparación con la anterior etapa, se ralentizó de manera significativa el crecimiento de la deuda, pues lo hizo a una tasa anual acumulativa del 3%.

La crisis del COVID-19 y las medidas tomadas para mitigar su impacto tuvieron un efecto significativo en las finanzas públicas. La deuda pública española, en relación al PIB, experimentó un crecimiento considerable, alcanzando niveles históricos en el país. En 2020, se situó en el 120.4%, con un aumento en la deuda del 10.01% respecto al año anterior. Si se compara este ratio con el registrado por la UE para ese mismo año (89,8%), el resultado es claramente

desfavorable para España, pues lo supera en casi 30 puntos porcentuales. Sin embargo, como ya se ha dicho en un apartado anterior, esto evidencia el hecho del mayor impacto negativo que esta crisis tuvo sobre la economía española, aunque resulta necesario precisar el comportamiento de los dos indicadores que conforman ese ratio. A pesar de que en 2020 el incremento de la deuda en España fue algo menor que el observado en la UE (10% y 11,2%, respectivamente), la caída del PIB (a precios corrientes) en la UE en 2020 fue bastante menor (-4%) que la registrada en España, en la que superó más del doble (-10,2%), y es la evolución de este último indicador la que justifica principalmente la elevada diferencia del ratio que se comenta entre España y la UE. En 2021, esa diferencia de casi 30 puntos porcentuales en el ratio se mantiene, aunque tanto en España como en el conjunto de la UE se reduce en dos puntos porcentuales (118,3% y 87,9%, respectivamente), pues el crecimiento del PIB nominal es exactamente el mismo (8%), mientras que la deuda crece a tasas muy similares (6,1% y 5,6%, respectivamente).

4. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO POR FUNCIONES

4.1. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (COFOG)

La Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas (COFOG) es una herramienta estadística desarrollada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) y publicada por la División de Estadísticas de las Naciones Unidas (UNSD). Esta clasificación tiene como objetivo categorizar el gasto público de acuerdo a la finalidad que persiguen los fondos, siguiendo la metodología del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (SEC 2010)³.

El primer nivel de la COFOG organiza el gasto en 10 divisiones, conocidas como grupos funcionales. La estructura de divisiones en este primer nivel incluye las siguientes funciones: servicios públicos generales, defensa, orden público y seguridad, asuntos económicos, protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, salud, ocio, cultura y religión, educación, y protección social.

Esta clasificación cruzada del gasto público por naturaleza económica y funciones se utiliza como una herramienta de análisis importante, especialmente en comparaciones internacionales, ya que las administraciones desempeñan funciones económicas y sociales.

Las diez funciones de la COFOG se agrupan en dos grandes categorías de servicios: 1. Servicios Individuales, cuya finalidad es la de atender necesidades individuales de los hogares, e integra las funciones de Salud, Ocio, cultura y religión, Educación y Protección Social. 2. Servicios Colectivos,

³ Reglamento (UE) 2023/734 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2023 por el que se modifica el Reglamento (UE) nº.549/2013 relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea y se derogan once actos jurídicos en el ámbito de las cuentas nacionales.

en la que se agrupan las seis funciones restantes, cuya finalidad es la de prestar o suministrar servicios a toda la sociedad. Esta distinción nos permitirá analizar de manera diferenciada el impacto y la asignación de recursos en estas áreas clave del gasto público.

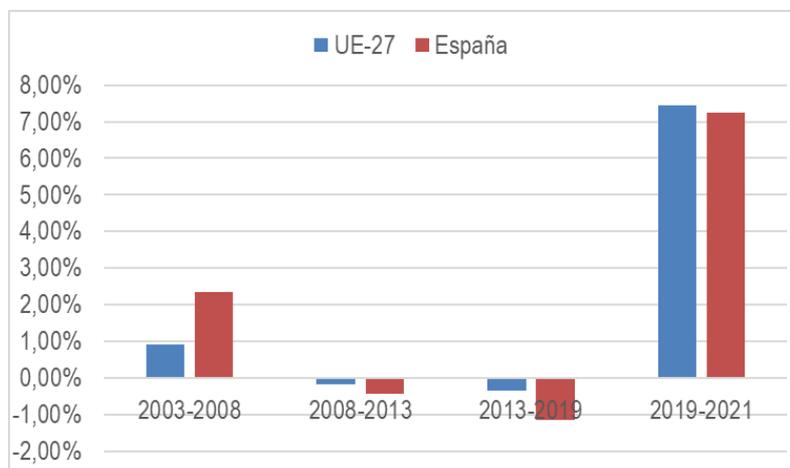
Para evaluar las consecuencias de la distinta respuesta institucional por parte de la UE en ambas crisis sobre las finanzas públicas, y particularmente sobre los grupos de funciones que integran las dos grandes categorías de los Servicios Individuales y Colectivos, utilizaremos el Gasto Total, en lugar del Gasto en Consumo Final, por lo que recordamos la posible limitación derivada de esta elección, tal y como ya se advirtió en el primer capítulo de este trabajo.

4.2. COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS

La clasificación del gasto en servicios colectivos e individuales permite obtener una idea general del impacto de las políticas llevadas a cabo en ambas crisis sobre el Gasto Total de las AAPP. El análisis detallado de la composición del gasto público en los distintos servicios individuales que se llevará a cabo en el siguiente capítulo, proporcionará una visión integral de la asignación de recursos y las prioridades en el ámbito de los servicios públicos, ya que resulta crucial para comprender el impacto de las políticas gubernamentales en el bienestar social y económico de la sociedad.

4.2.1. Servicios Colectivos

Gráfico 6. Gasto Total en Servicios Colectivos per cápita. TMAA por periodos (%)



NOTA: Cálculos realizados sobre datos en PPS, a precios constantes y PPAs (EU27-2020=1)

Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT

Como se puede observar en el Gráfico 6, el Gasto Total en Servicios Colectivos refleja un cambio en la estrategia de resolución de ambas crisis.

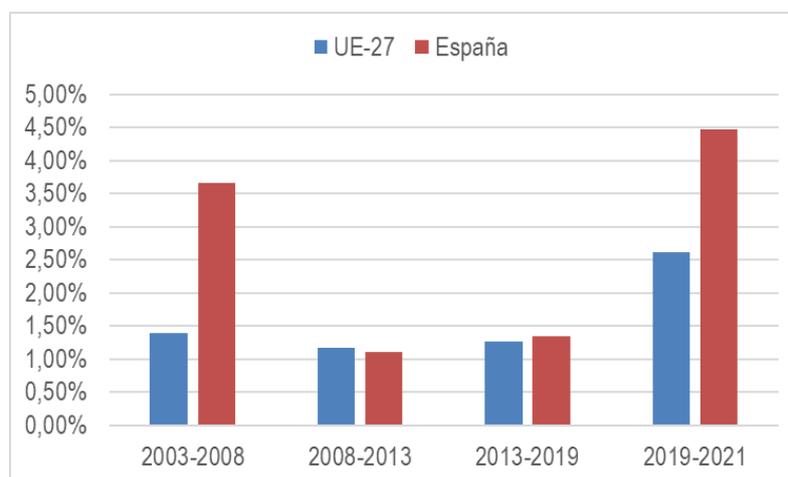
Durante los años de expansión económica, entre 2003 y 2008⁴, tanto la UE-27 como España experimentaron un crecimiento positivo, siendo notablemente mayor en España, donde el crecimiento del Gasto Total per cápita fue del 2,35%, superando el crecimiento del 0,93% de la UE-27.

No obstante, en el periodo inmediatamente posterior, con la aparición de la crisis financiera, tanto la UE-27 como España experimentaron recortes en los Servicios Colectivos, siendo más pronunciados en el caso de España debido a la imposición del ajuste fiscal, con una reducción del -0,41% frente al -0,16% de la UE-27. Entre 2013 y 2019, los recortes en el gasto público continuaron y se observó una disminución más significativa del gasto público per cápita, alcanzando el -1,14% y el -0,34%, respectivamente en España y en la UE-27, favorecido por el mayor ajuste fiscal llevado a cabo en España que en el conjunto de países miembros (Alcalá, 2020).

La crisis pandémica, que comenzó en 2020, como se explicó en el capítulo 3, provocó una caída del 11,3% en el PIB de España. Sin embargo, a diferencia de los dos periodos anteriores, se produjo un aumento notable en el gasto total per cápita en servicios colectivos, registrando un incremento del 4,89% entre 2019 y 2020, y duplicándose entre 2020 y 2021, alcanzando el 9,66% (7,25% entre 2019-2021; un 7,43% para la UE-27). Por el contrario, el comportamiento de la UE-27 fue opuesto en cuanto a la intensidad, experimentando un aumento mayor en el primer periodo (9,43%) y disminuyendo en el siguiente (5,47%).

4.2.2. Servicios Individuales

Gráfico 7. Gasto Total en Servicios Individuales per cápita. TMAA por periodos (%)



NOTA: Cálculos realizados sobre datos en PPS, a precios constantes y PPAs (EU27-2020=1)

⁴ En los capítulos 4 y 5, el primer periodo de análisis se inicia en 2003, y no en 2000 como en el capítulo 3, pues Eurostat solo comenzó a publicar datos sobre PPAs para el gasto en consumo final (individual y colectivo) de las AAPP a partir del año 2003.

Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT

La TMAA del gasto per cápita en Servicios Individuales (Gráfico 7) muestra un crecimiento mayor en comparación con los Servicios Colectivos en todos los periodos analizados. En el periodo de expansión fiscal (2003-2008), España registraba una mayor intensidad en el crecimiento de este tipo de gasto que el observado en el conjunto de la UE-27, más que duplicándolo (3,66% y 1,4%, respectivamente).

Durante la crisis financiera, el duro ajuste fiscal implementado en España se dejó notar de manera evidente en el gasto per cápita en servicios individuales, lo que condujo a una notable ralentización en su crecimiento, muy superior a la registrada en la UE-27. Así, en España pasó entre 2008 y 2013 de una tasa anual acumulativa del 3,66% de la etapa anterior a solo un 1,11%, una caída del 70% en el ritmo de crecimiento anual, mientras que en la UE-27 ese descenso en el ritmo de crecimiento anual fue de solo el 16,2%. En la fase de recuperación económica, entre 2013 y 2019, este crecimiento se mantuvo estable, con tasas medias anuales acumulativas bastante similares al periodo anterior, (1,26% en la UE-27; 1,35% en España).

Entre 2019 y 2020, se produjo un fuerte crecimiento en los Servicios Individuales per cápita como consecuencia principal de las necesidades surgidas tras la pandemia, que será analizado en forma más concreta en el siguiente capítulo. España registró un importante crecimiento anual del 9,34%, mientras que en la UE-27 ese crecimiento fue menor, del 3,17%. Entre 2020 y 2021, una vez superada la fase más crítica de la pandemia, España registró una ligera disminución del gasto per cápita en servicios individuales del -0,18%, mientras que en el conjunto de la UE-27 esa tasa se mantuvo con signo positivo (2,07%). Si se comparan los registros para el conjunto de este último periodo entre 2019 y 2021, se podrá comprobar que la intensidad de este tipo de gasto en España casi duplicó al observado por el conjunto de la UE-27 (4,47% y 2,61%, respectivamente).

5. IMPACTO SOBRE EL GASTO EN LOS PRINCIPALES SERVICIOS INDIVIDUALES: SALUD, EDUCACIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL

En este capítulo, se realiza un análisis más detallado del impacto de las dos crisis en el gasto público en funciones específicas relacionadas con la provisión de los servicios individuales de Salud, Educación y Protección Social:

5.1. SALUD

Conforme al análisis de los datos realizado en el Gráfico 8, se observa que tanto en la UE-27 como en España, el gasto per cápita en Salud experimenta un aumento significativo durante el periodo de expansión económica de 2003 a 2008, con tasas anuales acumulativas de crecimiento del 2,35% y 4,87%, respectivamente. Sin embargo, durante el periodo de ajuste fiscal, España reduce su gasto per cápita en Salud en un -1,25%, mientras que en la UE-27, si bien el crecimiento de ese gasto se ralentiza, registra una variación positiva del 0,79%.

En el contexto de la necesidad de reducir el gasto público tras la Decisión sobre la existencia de un déficit excesivo en España en 2009, se implementaron una serie de medidas con el fin de lograr

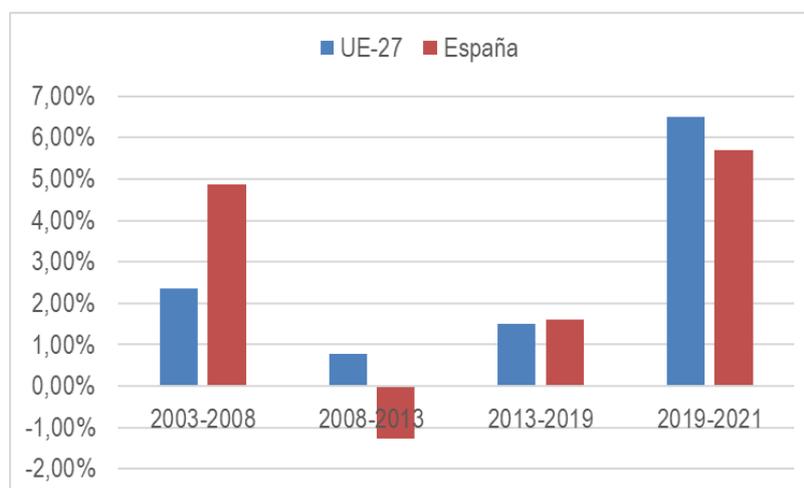
este objetivo. Entre estas medidas se encuentra, en el ámbito de salud, el Real Decreto-ley 16/2012⁵, para establecer las medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud (SNS) y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

Introdujo una amplia reforma en diversos aspectos del sistema de salud en España, que se pueden resumir, de acuerdo con Tena Reiff (2019), de forma sintética en los siguientes puntos:

- Cambios en el acceso a la sanidad. Se modifica la condición de asegurado, limitando la asistencia sanitaria gratuita únicamente a los asegurados y sus beneficiarios.
- Servicios que abarca la sanidad pública. Se modifica la cartera común de servicios del SNS que define los servicios básicos, así como los servicios suplementarios, que incluyen la prestación farmacéutica, ortoprotésica, de productos dietéticos y de transporte sanitario no urgente.
- Eficiencia económica. Se incluyen medidas destinadas a promover la cohesión y garantizar la estabilidad financiera del SNS. Estas medidas abarcan el ámbito económico y financiero, con el objetivo de optimizar los recursos disponibles y asegurar la sostenibilidad del sistema
- Prestación farmacéutica. Se establecen regulaciones para los criterios de financiación de medicamentos, priorizando la prescripción por principio activo.

Este conjunto de medidas fue el que originó como resultado la caída en el gasto per cápita en salud entre 2008 y 2013, al que antes se ha hecho referencia.

Gráfico 8. Gasto total en Salud per cápita. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por períodos (%)



NOTA: Cálculos realizados sobre datos en PPS, a precios constantes y PPA (EU27-2020=1)

Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT

⁵ Vigente desde abril de 2012 hasta julio de 2018, momento en el que se aprobó el Real Decreto-ley 7/2018 con el objetivo de restablecer el acceso universal al Sistema Nacional de Salud.

Entre los años 2013 y 2019, tanto la UE-27 como España experimentaron un crecimiento similar en el gasto per cápita en Salud, con tasas anuales acumulativas del 1,50% y 1,61%, respectivamente. En el caso de España, recordamos, como se dijo en el capítulo 3, que en 2018, después de la fase más intensa del ajuste fiscal, se logró reducir el déficit por debajo del umbral del 3% del PIB, lo que motivó que en 2019 se derogara la Decisión sobre la existencia de déficit excesivo.

Durante el primer año de la emergencia sanitaria (2020), se observa un incremento considerable en el gasto total per cápita en Salud tanto en la UE-27 como en España, derivado de la mayor demanda de servicios de salud y de recursos necesarios para hacer frente a la pandemia. Sin embargo, el crecimiento fue mucho mayor en España, con un aumento del 10,19% en el gasto en salud por persona entre 2019 y 2020, casi el doble del registrado en la UE-27, que presenta un crecimiento del 5,24%, lo que evidencia el mayor impacto y gravedad que tuvo en el ámbito sanitario de España, además de en otros ámbitos, la pandemia de la COVID-19.

Entre 2020 y 2021, se observa un cambio drástico en la tendencia del gasto en Salud. En España, se registra un crecimiento anual del 1,4%, mientras que en la UE-27, el crecimiento es significativamente mayor, alcanzando el 7,77%. La disminución en el gasto per cápita en Salud en España durante este período puede atribuirse a las condiciones favorables que presentaba el país y su proceso de recuperación, ya que, a medida que la situación sanitaria mejoraba y se reducían las necesidades inmediatas relacionadas con la pandemia, se produce una ralentización en el crecimiento del gasto en Salud.

Como respuesta a la crisis de la COVID-19, se implementaron medidas excepcionales para proteger la salud pública y fortalecer el sistema sanitario. Estas medidas, coordinadas a nivel nacional e internacional, han generado un impacto económico significativo en empresas y sectores específicos de la economía española, así como en los ciudadanos de las áreas afectadas. El objetivo principal ha sido contener la propagación del virus y garantizar la seguridad de la población, adaptando las políticas y recursos en función de la evolución de la situación epidemiológica. Las medidas adoptadas han sido parte de un enfoque integral para enfrentar la emergencia sanitaria a nivel nacional e internacional. Sin duda, la adopción de tales medidas se vio favorecida o facilitada por la activación de la cláusula general de salvaguardia del PEC, tal y como ya se mencionó en el capítulo 2.

En este contexto, el Real Decreto-ley 7/2020 ha establecido medidas urgentes para responder al impacto económico de la COVID-19 en el ámbito sanitario. Este decreto ha habilitado créditos extraordinarios para financiar acciones de refuerzo de la capacidad del sistema sanitario, adquisición de material sanitario, contratación de personal, entre otras medidas necesarias para hacer frente a la pandemia.

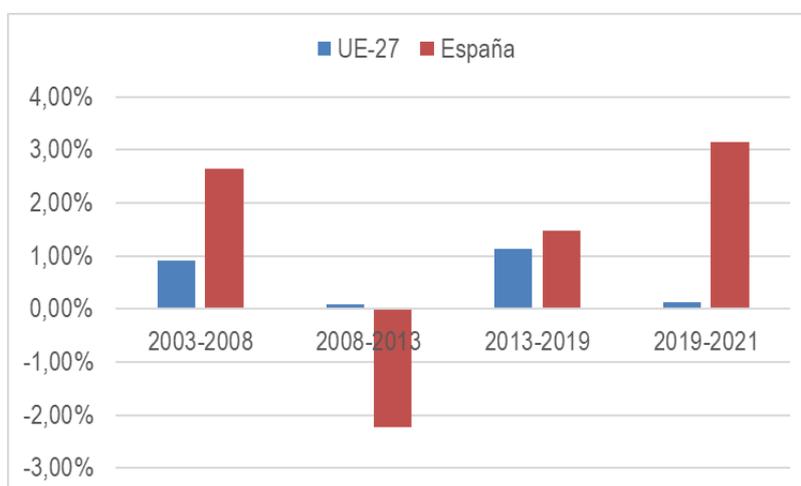
Además, el Real Decreto-ley 21/2020 ha establecido medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria. Este decreto incluye disposiciones específicas para reforzar los recursos del sistema sanitario, como la posibilidad de contratación de profesionales de la salud, ampliación de la capacidad hospitalaria y adquisición de equipamiento

médico. Estas medidas se han implementado con el objetivo de asegurar que el sistema sanitario pueda hacer frente a la creciente demanda generada por la pandemia y salvaguardar la salud de la población.

5.2. EDUCACIÓN

El Gráfico 9 muestra la evolución del gasto per cápita en Educación durante diferentes periodos. Durante la etapa de expansión económica entre 2003 y 2008, tanto España (2,64%) como la UE-27 (0,92%) experimentan un aumento en el gasto per cápita en Educación. Sin embargo, durante la etapa de consolidación fiscal, se observan reducciones significativas en los gastos. En España, el gasto per cápita en Educación se reduce en un promedio anual del -2,22%, mientras que en la UE-27 se mantiene prácticamente estable, con un crecimiento anual del 0,09% entre 2008 y 2013.

Gráfico 9. Gasto total en Educación per cápita. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por periodos (%)



NOTA: Cálculos realizados sobre datos en PPS, a precios constantes y PPAs (EU27-2020=1)

Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT

En respuesta a la necesidad de reducir el gasto público e implementar medidas de austeridad, también se tomaron en España una serie de medidas en el ámbito de la educación con el objetivo de lograr este propósito. Entre estas medidas se encuentra el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. Busca ajustar los recursos y servicios educativos de acuerdo con las necesidades y prioridades, con el fin de lograr una gestión más eficiente del gasto público en el ámbito educativo. Estas medidas fueron adoptadas como parte de un esfuerzo más amplio para afrontar la situación económica y financiera del país en aquel momento y mejorar la sostenibilidad del sistema educativo.

Entre las medidas destacadas, se encuentra, de acuerdo con lo descrito por Robles Egea (2015) la supresión de determinadas ayudas y programas educativos, lo cual implicó la eliminación o reducción de recursos destinados a actividades y servicios complementarios en el ámbito escolar.

Asimismo, se realizaron modificaciones en los requisitos para acceder a becas y ayudas al estudio, con el objetivo de ajustar los criterios de asignación y garantizar una distribución más equitativa de los recursos disponibles.

Otra medida importante fue la reducción de los salarios y retribuciones del personal docente, lo cual impactó en los aspectos económicos y laborales de los profesionales de la educación. Además, se llevaron a cabo acciones para reestructurar los centros educativos, buscando optimizar los recursos y mejorar la eficiencia en la gestión.

En la etapa de recuperación económica, se registran nuevos aumentos en el gasto per cápita en Educación, alcanzando tasas medias de crecimiento del 1,14% en España y del 1,47% en la UE-27.

Cuando irrumpre la pandemia, y a diferencia de lo ocurrido durante la anterior crisis financiera, se produce en España un cambio significativo. Así, entre 2019 y 2020, se produce un crecimiento del gasto per cápita en educación del 1,65%, frente a la reducción observada entre 2008 y 2013 (-2,22%), que contrasta con lo registrado en la UE-27, en la que ese gasto per cápita disminuye un -2,59%. Entre 2020 y 2021, ese gasto registra un mayor dinamismo, creciendo un 4,68% en España y un 2,93% en el conjunto de la UE-27. En el conjunto del último periodo analizado (2019-2021), las tasas de crecimiento anual acumulativas fueron del 3,15% y 0,13%, en España y la UE-27, respectivamente. Al igual que lo ya señalado para los gastos en salud, parece evidente que la flexibilización respecto al cumplimiento de las reglas fiscales como consecuencia de la activación de la cláusula de salvaguardia, tuvieron un efecto positivo para la trayectoria de los gastos en educación en España durante esos años.

Esa flexibilización permitió que en España se implementaron varias medidas en el ámbito del gasto en educación con el objetivo de hacer frente a los desafíos provocados por la pandemia. El Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, por el que se establecen medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 incluye medidas específicas en el ámbito educativo, como la flexibilización de los plazos de tramitación de los procedimientos administrativos relacionados con la educación y la adaptación de las evaluaciones y promoción de los estudiantes. Por otro lado, el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 establece medidas de apoyo económico y social, incluyendo ayudas y prestaciones destinadas a familias y estudiantes afectados por la crisis.

5.3. PROTECCIÓN SOCIAL

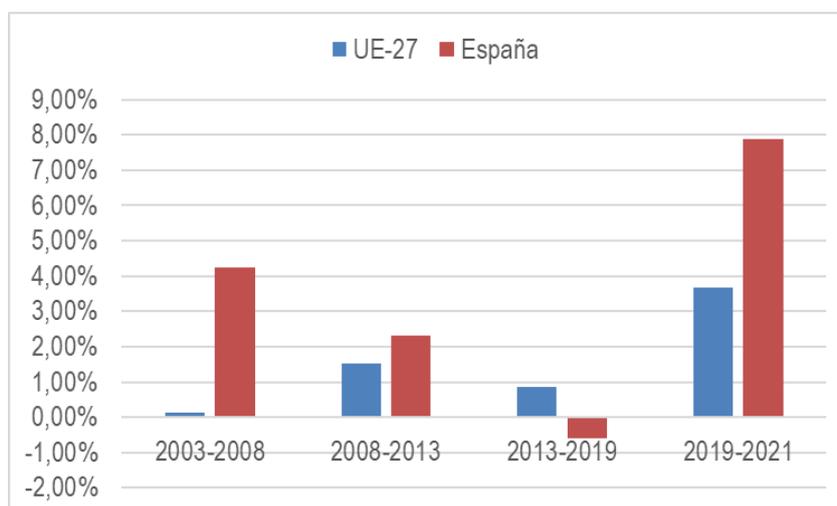
De entre el conjunto de subfunciones que se integran en el gasto en la función de Protección Social de las AAPP, destacan principalmente (en términos de gasto) las referidas a Edad Avanzada, que incluye las prestaciones por jubilación, y la de Desempleo. Ambas subfunciones representan, aproximadamente, el 60% del gasto en Protección Social, tanto en España como en la UE-27, aunque destaca sobremanera la subfunción de Edad Avanzada, que representa, aproximadamente, el 50% del gasto total en esa función. Dado que el gasto en la subfunción de

Edad Avanzada, aunque puede haberse visto afectado por las dos crisis que constituyen el objeto de este trabajo, se relaciona principalmente y directamente con otros factores estructurales, como, por ejemplo, el envejecimiento de la población, hemos considerado conveniente excluirla del análisis que se acomete en este apartado. Al aislar el gasto en Pensiones, se busca examinar y comprender el gasto en otras subfunciones relevantes de Protección Social, como, por ejemplo, la relativa a Desempleo, que será posteriormente tratada de manera individual, y permite evaluar su impacto económico y social a lo largo de las crisis.

5.3.1 Gasto en Protección Social, excluyendo la Subfunción Edad Avanzada

La Gran Recesión y la crisis de la COVID-19 han tenido un fuerte impacto sobre la actividad económica de España. Las principales consecuencias sobre el mercado de trabajo se traducen, especialmente durante la crisis financiera, en destrucción de empleo y un aumento de la tasa de paro. Esto, a su vez, conlleva a un fuerte deterioro de las condiciones de vida y de trabajo para una amplia parte de la población. Como se expondrá más adelante, esas consecuencias pudieron ser parcialmente mitigadas durante la crisis de la COVID-19 mediante la utilización intensiva de un instrumento o herramienta, los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), que ya se encontraba regulado en el Estatuto de los Trabajadores desde 1980⁶, pero que, sin embargo, durante la crisis financiera apenas fueron utilizados por los empresarios, que recurrieron en aquel tiempo con mucha mayor frecuencia a los Expedientes de Regulación de Empleo (ERE)⁷, afectando con ello negativamente a las tasas de paro.

Gráfico 10. Gasto total en Protección Social per cápita excluyendo el gasto en Edad Avanzada. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por períodos (%)



NOTA: Cálculos realizados sobre datos en PPS, a precios constantes y PPAs (EU27-2020=1)

⁶ Se recogen en el artículo 47 del Estatuto de Trabajadores (Ley 8/1980, de 10 de marzo).

⁷ Véase Ramírez Bandera (2023).

Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT

Durante el período de expansión económica entre 2003 y 2008, se observa un aumento significativo en el gasto per cápita en Protección Social (excluyendo Edad Avanzada) en España (4,24%), mientras que en la UE-27 se mantiene prácticamente estable (0,12%), como se muestra en el Gráfico 10.

En el segundo período analizado, que corresponde a la etapa de consolidación fiscal, España experimenta un incremento menor al de la anterior etapa en el gasto medio per cápita en esta función, con una tasa media anual acumulativa del 2,31% entre 2008 y 2013, lo que contrasta con las elevadas tasas de paro registradas en esa etapa en España, como se analizará en el siguiente apartado, mientras que en la UE-27 se registra un aumento del 1,53%.

El gasto en Protección Social en España, durante la crisis de 2008 experimentó cambios y ajustes como resultado de las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis económica, con recortes en algunos programas y prestaciones (Conde-Ruiz, Díaz, Marín, & Rubio-Ramírez, 2016).

Como parte de los esfuerzos para reducir el déficit y controlar el gasto público, se implementaron medidas de austeridad que implicaron reducciones en los presupuestos destinados a programas de protección social y prestaciones. Se llevó a cabo la Reforma del Sistema Público de Pensiones recogida en la Ley 27/2011 con el objetivo de garantizar su sostenibilidad a largo plazo. Estas reformas incluyeron medidas como el aumento de la edad de jubilación (de 65 a 67 años) y la modificación de los cálculos para regular las pensiones. A través del Real Decreto-ley 20/2012 se llevaron a cabo ajustes en las prestaciones por desempleo, incluyendo la reducción de la duración de las prestaciones y la introducción de requisitos más estrictos para acceder a ellas.

Entre 2013 y 2019, España registra una disminución en la tasa de variación para este tipo de gasto del -0,6%, resultado tanto de las medidas de ajuste implementadas como de la mejoría en las tasas de paro una vez superada la fase más intensiva de la crisis financiera, mientras que en la UE-27 presentan un crecimiento medio anual acumulativo del gasto per cápita en Protección Social (excluyendo Edad Avanzada) del 0,87%.

La crisis de la COVID-19 y las medidas implementadas para mitigar su impacto, especialmente las relacionadas con Desempleo, tienen un impacto muy significativo y positivo en la variación del gasto per cápita en Protección Social (excluyendo Edad Avanzada) en España, que crece entre 2019 y 2020 en un 25,2%, mientras que en la UE-27 ese crecimiento es más moderado (10,04%).

Además de las medidas relacionadas con el Desempleo, que serán expuestas en el siguiente apartado, destacaremos el Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, mediante el que se establecieron programas de apoyo económico, como el Ingreso Mínimo Vital, con el fin garantizar un nivel mínimo de ingresos a las personas y familias en situación de vulnerabilidad económica. Además, se ampliaron y flexibilizaron otras prestaciones sociales existentes, como el subsidio por desempleo y las ayudas para trabajadores autónomos.

Una vez superada en España la fase más crítica de la pandemia, con la finalización del confinamiento y el regreso a una “nueva normalidad”, la variación en ese gasto per cápita cambia el sentido de sus registros, pues entre 2020 y 2021 disminuye un -7,08%, mientras que en la UE-27 esa reducción es del -2,35%. Las tasas de variación anual acumulativas de ese gasto per cápita para el periodo transcurrido entre 2019 y 2021 fueron del 7,88% y 3,65% en España y la UE-27, respectivamente.

5.3.2 Gasto en Desempleo

Como se dijo al comienzo de este capítulo, las consecuencias sobre el mercado de trabajo en cuanto a destrucción de empleo y aumento de la tasa de paro pudieron ser parcialmente mitigadas durante la crisis de la COVID-19 mediante la utilización intensiva de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE). Para ello, además de los recursos propios de España, se contó con una financiación muy relevante a través del instrumento SURE, creado por la UE en mayo de 2020, que tenía por objetivo atenuar los riesgos de desempleo en la emergencia originada por el brote de COVID-19, tal y como se comentó en el capítulo 2.

Los ERTE son procedimientos administrativos laborales especiales que permiten reducir la jornada o suspender temporalmente los contratos de trabajo sin extinguirlos. Aunque los ERTE se han utilizado durante décadas y han experimentado reformas para facilitar su aplicación, fue en marzo de 2020, en el contexto de la crisis del COVID-19, cuando adquirieron una mayor relevancia, tal como señala García (2021)⁸.

Bajo los ERTE, las empresas pueden suspender los contratos laborales y asumir los costos de cotización a la Seguridad Social. El Estado proporciona a los trabajadores una prestación por desempleo especial para compensar los ingresos perdidos, sin que este período se compute como desempleo en sus registros⁹. El objetivo es que, con ayuda estatal y una vez que la pandemia esté bajo control, se pueda restablecer gran parte de los empleos afectados durante el confinamiento¹⁰.

El Gobierno, mediante la promulgación de varios Reales-Decreto-ley, implementó los ERTE como parte de un plan de contingencia para facilitar la recuperación de empleos perdidos durante el confinamiento y evitar un aumento desproporcionado de la tasa de desempleo: 1) 8/2020, de 17 de marzo, fue el primero en establecer medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, incluyendo las primeras disposiciones para facilitar y regular los ERTE por fuerza mayor como consecuencia de la crisis sanitaria; 2) 30/2020, de 29 de septiembre, prorrogó y amplió las medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo y de los ERTE hasta el 31 de enero de 2021, y también estableció nuevas modalidades de ERTE

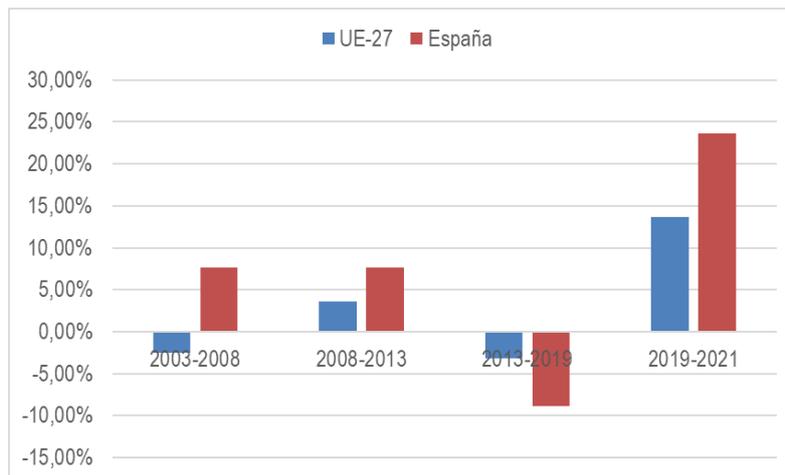
⁸ Véanse también el trabajo ya citado de Ramírez Bandera (2023) y Ruesga y Viñas (2021).

⁹ Según la metodología de Eurostat y de la Organización Internacional del Trabajo, los trabajadores afectados por un ERTE con suspensión de empleo se consideran ocupados (INE, 2020, pág. 1).

¹⁰ Véase Izquierdo, Puente y Regil (2021).

(ERTE de impedimento y ERTE de limitación) y definió los requisitos y procedimientos para acceder a ellos; 3) 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo, que recoge la prorroga hasta el 31 de mayo de los ERTE y la prestación extraordinaria por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

Gráfico 11. Gasto total en Desempleo. Tasas Medias Anuales Acumulativas (TMAA) por períodos (%)



NOTA: Cálculos realizados sobre datos en PPS, a precios constantes y PPAs (EU27-2020=1)

Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT

La evolución del gasto per cápita en Desempleo se presenta en el Gráfico 11.

Durante el período de 2003 a 2008, se observa un aumento del 7,63% (tasa media anual acumulativa) en los gastos de desempleo per cápita en España, mientras que en la UE-27 esa tasa registra un descenso del -2,47%. Durante ese mismo periodo, la tasa de paro se reduce en la UE-27 (del 9,7% en 2003 al 7,2% en 2008), mientras que España se mantiene relativamente estable (11,5% y 11,3%, respectivamente)¹¹.

La irrupción de la crisis financiera afecta duramente a la ocupación en España, más que duplicando la tasa de paro, que en 2013 se sitúa en el 26,1%, lo que contrasta con el crecimiento en el gasto per cápita en desempleo, que mantiene una tendencia similar a la del periodo anterior, con una tasa de variación anual acumulativa del 7,7%, a pesar del notable crecimiento en la tasa de paro. Ese contraste resulta todavía más evidente si el gasto en desempleo se calcula sobre el número de desempleados, y no sobre el número de habitantes, pues entonces la tasa anual acumulativa durante este periodo (2008-2013) registra una disminución del -8,56%. Estos datos parecen poner de manifiesto la dureza del ajuste fiscal implementado en España durante esa etapa de la crisis financiera.

¹¹ Los datos relativos al mercado de trabajo han sido descargados desde la base de datos de Eurostat.

Por su parte, en el conjunto de la UE-27, la información relativa a esos indicadores es la siguiente: la tasa de paro aumenta, aunque lo hace en mucha menor medida que en España (incremento de 4 puntos porcentuales; 11,4% en 2013); el gasto per cápita en desempleo se incrementa a una tasa anual del 3,61%; el gasto por desempleado se reduce a una tasa del -3,21%.

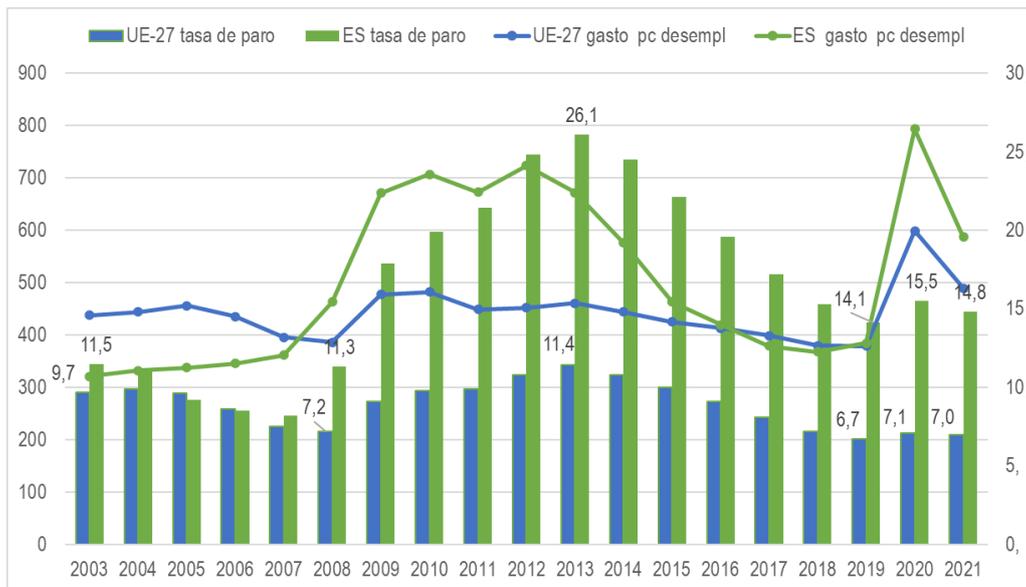
En la etapa de recuperación, a partir de 2013 y hasta 2019, España reduce su gasto per cápita en desempleo, produciéndose una caída media del -8,87%, como resultado tanto de los ajustes que se venían aplicando como, principalmente, por una notable mejoría en la tasa de paro, que en 2019 se sitúa en el 14,1%. Por otro lado, la UE-27 registra una reducción menor en ese tipo de gasto, del -3,21% en el mismo período, mientras que la tasa de paro en 2019 presenta un registro (6,7%) mucho mejor que el de España

Entre 2019 y 2020, cuando se inicia la pandemia, se produce un cambio significativo en España, donde se registra un incremento notable del 106,25% en el gasto medio anual por persona en desempleo. Este aumento abrupto se atribuye, parcialmente, a las medidas implementadas para mitigar el impacto en el mercado laboral, específicamente los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), como se mencionó anteriormente. A nivel de la Unión Europea, también se experimenta un crecimiento importante en este mismo período, aunque no tan importante como en España, con una tasa del 58,14%.

En contraste, entre 2020 y 2021, se observa una disminución significativa del -25,96% en los gastos de desempleo en España, como resultado de la recuperación económica gradual y de las medidas implementadas para mantener el empleo. En la UE-27, también se registra una disminución del -18,29% en los gastos de desempleo per cápita en el mismo período. Los datos globales para el periodo 2019-2021 en relación con la variación en el gasto per cápita en desempleo presentan los siguientes resultados: tasa anual acumulativa del 23,57% en España, y 13,67% en la UE-27.

Para comprender la importancia que los ERTE han tenido para evitar un deterioro muy grave en el mercado laboral como consecuencia de la pandemia de la COVID-19, es necesario aportar, aunque sea de manera breve, alguna explicación o justificación adicional para comprender los datos que hemos aportado para lo sucedido entre 2019 y 2021, pues esos destacados incrementos y disminuciones en el gasto medio per cápita en desempleo, se han producido en un contexto en el que las tasas de paro apenas ha sufrido variaciones. Esas tasas de paro fueron, consecutivamente para los tres años mencionados (2019 a 2021) las siguientes: en España, 14,1%, 15,5% y 14,8%; en la UE-27, 6,7%, 7,1% y 7,0%.

Gráfico 12. Tasa de paro (%) y Gasto total en Desempleo per cápita



NOTA: eje de ordenadas, gasto per cápita en desempleo [en PPS, a precios constantes y PPA (EU-27-2020=1)]; eje de abscisas, tasa de paro (en porcentajes del número de parados sobre el número de activos).

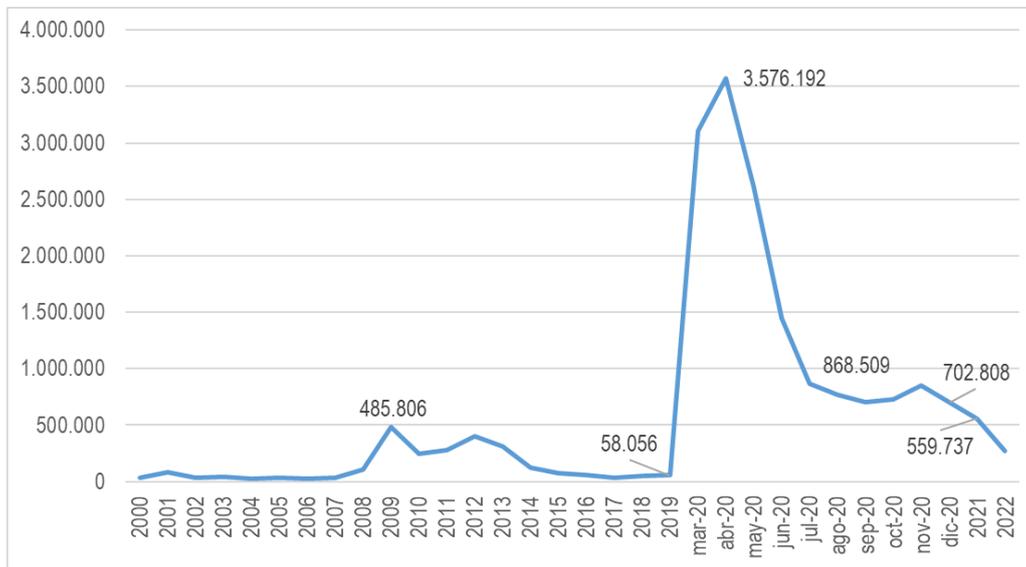
Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT

El Gráfico 12, que presenta los datos relativos a las tasas de paro y gasto per cápita en desempleo entre 2003 y 2021 para España y la UE-27, muestra claramente la no aparente correlación entre la evolución de las tasas de paro y el gasto medio per cápita en desempleo entre 2019 y 2021. La explicación a esa discordancia está justificada por dos hechos. En primer lugar, porque como ya se dijo, según la normativa aplicable, los trabajadores afectados por ERTE se consideran ocupados, y no parados. Y, en segundo lugar, porque aunque esos trabajadores se consideren estadísticamente como ocupados, perciben, en cambio, un subsidio por desempleo, que incrementa el gasto per cápita en desempleo.

No obstante, para poder tener algún otro indicador que pueda explicar el notable incremento, y posterior disminución, del gasto per cápita en desempleo, así como del orden de magnitud de las repercusiones negativas que podría haber tenido la crisis de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo de no haber potenciado los ERTE, se aportan a continuación los datos relativos al número de trabajadores afectados por ERTE en España entre 2000 y 2022. Como los datos anuales referidos al número de trabajadores afectados solo registran los existentes en el último día del año, hemos decidido incluir en el gráfico, para el año de 2020, el de mayor incidencia de la pandemia, los datos correspondientes al último día de cada mes, y no el dato anual. De no ser así, no podría observarse el relevante impacto que la declaración del estado de alarma, así como el confinamiento, ocasionó en el mercado de trabajo. A finales del mes de abril de ese año 2020, algo más de tres millones y medio de trabajadores estuvieron afectados por ERTE, que, aunque se consideraban como ocupados, percibían un subsidio de desempleo. Si bien esa cifra se fue reduciendo a medida que se recuperaba una cierta normalidad, y muchos de los trabajadores afectados se fueron reincorporando a sus puestos de trabajo, dejando de percibir el subsidio de

desempleo, el elevado número de trabajadores afectados durante 2020 justifica sobradamente el relevante crecimiento del gasto per cápita en desempleo en ese año (106,25%), así como su disminución en 2021 (-25,96%).

Gráfico 13. Trabajadores en situación de ERTE (suspensión total o parcial) en España 2000-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (*Afiliación a la Seguridad Social*) y Ministerio de Trabajo y Economía Social (*Estadística de Regulación de Empleo*)

En el ámbito de la UE no existen datos publicados por Eurostat que registren el número de trabajadores afectados por ERTE, pues los datos de los países no son homogéneos al estar referidos a esquemas de protección muy diversos, a los que, con carácter general, se les denomina *Short-time work schemes (SWT)*, o también *Job retention schemes (JR)*¹². Sin embargo, para poder tener una aproximación a esa cifra, se aportan algunos datos publicados por Müller y Schulten (2020), referidos al número de trabajadores que participaron en Europa, de manera efectiva o como solicitantes, en algún *SWT* o esquema de protección similar entre finales de abril y principios de mayo de 2020. Según esos datos, el número de trabajadores afectados por distintos esquemas de protección en los cuatro países de la UE en los que la pandemia tuvo una mayor incidencia (Francia, Alemania, Italia y España), alcanzó la cifra de 35 millones de trabajadores, lo que permite comprobar la enorme magnitud que tuvo la pandemia en el mercado de trabajo de la Europa comunitaria, y justifica también el importante crecimiento del gasto per cápita en desempleo durante el año 2020.

¹² Una relación sobre los diversos esquemas de protección del empleo durante la pandemia en un conjunto amplio de países, puede consultarse en OECD (2020).

6. CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo ha sido el de evaluar si la diferente respuesta institucional de la Unión Europea ante la crisis financiera de 2008 y la pandemia de la COVID-19 se ha traducido en impactos diferentes sobre las finanzas públicas, centrándonos fundamentalmente en los componentes de los gastos, y de manera más especial sobre las funciones relacionadas con los servicios públicos individuales de la Salud, la Educación y la Protección Social.

Ambas crisis impactaron en forma muy negativa sobre la economía española, lo que se tradujo en unas contracciones muy significativas, con caídas notables en el PIB, especialmente durante la pandemia de la COVID-19, así como brechas importantes entre los ingresos y gastos no financieros de las AAPP, que originaron elevados déficits presupuestarios e incrementaron la deuda pública, superando los límites establecidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).

En el intento por preservar la estabilidad financiera a toda costa tras la crisis iniciada en 2008, la UE exigió el cumplimiento estricto de las reglas fiscales recogidas en el PEC, lo que, en lo que se refiere a España, supuso el inicio de un Procedimiento por Déficit Excesivo, que llevó al país a implementar fuertes medidas de austeridad y ajustes fiscales para intentar estabilizar las finanzas públicas en los años siguientes. Los consiguientes recortes afectaron especialmente a la prestación de los Servicios Colectivos, cuyo gasto per cápita disminuyó de manera significativa entre 2008 y 2013.

En cuanto a la prestación de los Servicios Individuales, si bien durante esta primera crisis su gasto agregado per cápita registró un leve crecimiento, tal aumento solo estuvo justificado por el destinado a la función de Protección Social, y más específicamente por el gasto en Desempleo, pues el gasto per cápita destinado a la Salud y, especialmente, a la Educación disminuyó, cuando la situación en el conjunto de la UE-27 en relación con la prestación de ambos servicios era de diferente signo. No obstante, y como consecuencia de los recortes llevados a cabo, es destacable que el mencionado crecimiento en el gasto per cápita en Desempleo durante esta crisis no parece que guardara una alta correlación con las elevadas tasas de paro que se registraban en aquellos años.

Las nefastas consecuencias que los programas de ajuste implementados durante la crisis financiera tuvieron para varios países europeos, motivaron que el Comité Económico y Social Europeo elaborara en 2018 un duro Dictamen, en el que denunciaba, entre otros, los daños permanentes que las medidas adoptadas habían tenido sobre los factores productivos y el funcionamiento del mercado laboral, instando a la Unión Europea a consolidar la primacía de las políticas de cooperación y expansión económica y la solidaridad como alternativas a las restrictivas políticas de austeridad.

La irrupción de la pandemia de la COVID-19 en 2020, supuso un cambio de orientación en el marco de actuación institucional de la UE. En la Comunicación de la Comisión al Consejo de marzo de 2020, en la que se decidía activar la cláusula general de salvaguardia del PEC, flexibilizando

su aplicación y no exigiendo el cumplimiento de las reglas fiscales establecidas, se reconocía que este cambio de actitud incorporaba las enseñanzas extraídas de la crisis financiera.

Con el objetivo de abordar los desafíos económicos y sociales como respuesta a la pandemia de la COVID-19, además de la activación de la cláusula mencionada, la UE ha implementado principalmente dos importantes iniciativas de ayuda, que suponen una novedad en relación con lo sucedido en la crisis de 2008. Por una parte, el SURE, que constituye un instrumento de apoyo para atenuar los riesgos del desempleo, sin que existiera ninguno similar en la anterior crisis. Por otra, los fondos NGEU, que incluyen un importante volumen de transferencias a fondo perdido, lo que supone otra novedad con los mecanismos financieros implementados durante la crisis financiera.

Así, en España, la llegada de la crisis de la COVID-19 marcó un punto de inflexión en la evolución del gasto público. En respuesta a la emergencia sanitaria y a los impactos económicos derivados de las medidas de confinamiento, se adoptaron políticas expansivas que implicaron, a diferencia de lo ocurrido en la anterior crisis, un aumento significativo en el gasto per cápita en Salud, justificado fundamentalmente por la necesidad de destinar recursos para fortalecer el sistema de salud, Educación (en este caso, muy superior al leve aumento registrado en el conjunto de la UE-27) y Protección Social. El incremento en el gasto per cápita en Servicios Colectivos también ha sido notable durante esta última crisis, tanto en España como en la UE-27.

Particularmente importante ha sido el incremento registrado por el gasto per cápita en Protección Social (excluyendo la subfunción de Edad Avanzada), justificado principalmente por el gasto referido a la subfunción de Desempleo. A diferencia de la anterior crisis financiera, en que en España mayoritariamente se utilizaron como instrumento de regulación del empleo los ERE, con el efecto negativo que ello originó sobre la tasa de paro, durante la pandemia (también en la UE-27) se potenciaron de manera sobresaliente los ERTE (o esquemas similares de protección en otros países), financiados en gran medida mediante el SURE, lo que permitió que la suspensión temporal de la actividad laboral debida al confinamiento, no modificara la situación laboral de los afectados por ese tipo de expedientes de regulación, manteniéndolos como ocupados, a la vez que les permitía percibir un subsidio de desempleo.

Por todo ello, creemos poder concluir que la respuesta de la Unión Europea a la crisis de la COVID-19 difiere significativamente de la adoptada en la crisis financiera anterior, gracias a un marco institucional actualizado que ha permitido tomar medidas rápidas y sólidas para evitar una crisis similar a la experimentada en 2008. En esta ocasión, se ha priorizado la solidaridad y se han adoptado acciones contundentes para abordar los desafíos económicos y sociales derivados de la pandemia.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcalá, F. (2020). ¿En qué es diferente la crisis económica del coronavirus de la gran recesión?, en *La economía española en tiempos de pandemia: Una primera aproximación*, coord.

por De la Fuente, A., Jimeno, J.F. y Roldán, T. (pp. 189-192). Esade, Nada es Gratis, FEDEA, Debate.

Banco de España, (2021) *Informe anual 2020*. Recuperado de:

https://www.bde.es/ff/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/21/Fich/InfAnual_2021.pdf

Banco de España. (2017). *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*. Madrid. Recuperado de:

https://www.bde.es/ff/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/InformacionInteres/ReestructuracionSectorFinanciero/Arc/Fic/InformeCrisis_Completo_web.pdf

Comisión Europea (2023). *Report on the European instrument for Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak pursuant to Article 14 of Council Regulation (EU) 2020/672*. COM (2023) 291 final.

Recuperado de: https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/COM_2023_291_1_en.pdf

Comisión Europea. (2021). *Coordinación de las políticas económicas en 2021: superar la COVID19, apoyar la recuperación y modernizar nuestra economía*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. COM (2021) 500 final.

Comité Económico y Social Europeo. (2018). *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Lecciones extraídas para evitar la severidad de las políticas de austeridad en la UE»*. Dictamen de iniciativa 2018/C 227. Diario Oficial de la Unión Europea del 28/6.

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

Consejo Económico y Social de España (2012). *La nueva Gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento*. Informe 03/2012.

Consejo Económico y Social de España (2021). *La Gobernanza económica de la Unión Europea. El impacto de la pandemia*. Informe 03/2021. Recuperado de: <https://www.ces.es/documents/10180/5250220/Inf0321.pdf>

EUROSTAT-OECD (2012): *Eurostat-OECD Methodological Manual on Purchasing Power Parities*. Luxembourg.

García Delgado, J. L. y Myro, R. (2021). *Economía española. Una introducción*. ARANZADI/CIVITAS.

- Gros, D., Alcidi, C., y Corti, F. (2021). Lecciones de las crisis en la UE: de la estabilidad a la solidaridad. *Anuario Internacional CIDOB*, 64-72.
- INE (2020). *Nota de Prensa* sobre la Encuesta de Población Activa del Segundo trimestre de 2020 (Efectos de la COVID-19 en la EPA de este trimestre).
- International Monetary Fund (2012): *Tacking Stock. A Progress Report on Fiscal Adjustment*, Fiscal Monitor, October. World Economic and Financial Surveys. Recuperado de: <file:///C:/Users/cgc/Downloads/fm1202pdf.pdf>
- Izquierdo, M., Puente, S. y Regil, A: (2021). Los ERTE en la crisis del COVID-19: un primer análisis de la reincorporación al empleo de los trabajadores afectados. *Boletín Económico. Artículos Analíticos*, 2/2021. Banco de España.
- Müller, T. y Schulten, T. (2020). Ensuring fair short-time work - a European overview. *ETUI Policy Brief* (European Trade Union Institute, n° 7).
- OECD (2020): *Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond*.
- Ramírez Bandera, C (2023). Pasado, presente y futuro de los ERTE como mecanismo amortiguador de la destrucción de empleo ante crisis económicas. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 13 (1), 1-22.
- Robles Egea, A. (2015). *Ideología, política y bienestar público en España (2008-2014)*. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/ccec/5972>
- Ruesga, S.M. y Viñas, A.I. (2021). Desempleo y ERTEs: un dilema para España ante la pandemia de COVID-19. *ECONOMÍA UNAM*, vol. 18, núm. 52, 87-106, enero-abril.
- Tena Reiff, S. (2019). *Crisis económicas, sistemas sanitarios y salud*. UCM. Recuperado de: <file:///C:/Users/cgc/Downloads/T41683.pdf>
- Tribunal de Cuentas Europeo (2017). *La intervención de la Comisión en la crisis financiera griega*. Informe Especial presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo. Recuperado de: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_17/SR_GREECE_ES.pdf

REFERENCIAS NORMATIVAS EUROPEAS Y ESPAÑOLAS

- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. *Boletín Oficial del Estado*, 67, de 14 de marzo de 2020. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/03/14/463>
- Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. *Boletín Oficial del*

Estado, 282, de 25 de octubre de 2020.

<https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/10/25/926>

Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS CoV-2. *Boletín Oficial del Estado*, 291, de 4 de noviembre de 2020.

<https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/11/03/956>

Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. *Boletín Oficial del Estado*, 147, de 17 de junio de 2010.

<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2010/06/16/10>

Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. *Boletín Oficial del Estado*, 91, de 1 de abril de

2020. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/31/11/con>

Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. *Boletín Oficial del Estado*, 96, de 21 de abril de 2012.

<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2012/04/20/14/con>

Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. *Boletín Oficial del Estado*, 98, de 24 de abril de 2012.

<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2012/04/20/16/con>

Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo. *Boletín Oficial del Estado*, 23, de 27 de enero de 2021.

<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2021/01/26/2/con>

Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. *Boletín Oficial del Estado*, 168, de 14 de julio de 2012. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2012/07/13/20/con>

Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. *Boletín Oficial del Estado*, 154, de 1 de junio de 2020.

<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/05/29/20/con>

Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. *Boletín Oficial del Estado*, 163, de 10 de junio de 2020.

<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/06/09/21/con>

Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo.

Boletín Oficial del Estado, 259, de 30 de septiembre de 2020.

<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/09/29/30/con>

Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud.

Boletín Oficial del Estado, 183, de 30 de julio de 2018.

<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2018/07/27/7>

Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para

responder al impacto económico del COVID-19, *Boletín Oficial del Estado*, 65, de 13 de

marzo de 2020. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/12/7/con>

Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente

al impacto económico y social del COVID-19. *Boletín Oficial del Estado*, 73, de 18 de

marzo de 2020. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/17/8/con>

Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por

el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, *Diario Oficial de la*

Unión Europea, de 18 de febrero de 2021.

Reglamento (UE) 2023/734 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2023, por

el que se modifica el Reglamento (UE) n.º. 549/2013 relativo al Sistema Europeo de

Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión*

Europea, de 5 de abril de 2023.

Reglamento UE 2020/672 del Consejo, de 19 de mayo de 2020, relativo a la creación de un

instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en

una emergencia a raíz del brote de COVID-19, *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 20

de mayo de 2020.