

La protección social en la Unión Europea

.....
EVA CARRASCO MORALES*
.....

El objeto de este artículo es analizar la protección social en la Unión Europea, a través de la información estadística disponible, comparando los gastos e ingresos de protección social de los distintos Estados miembros. Dicha comparación exige que los métodos de elaboración de las estadísticas sean armónicos con la finalidad de que los resultados obtenidos sean homogéneos y, en consecuencia, se puedan establecer las relaciones pertinentes en la política presupuestaria de los Estados miembros de la UE. Por este motivo, se han utilizado las estadísticas que se producen en el marco del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS).

Palabras clave: protección social, política social, cobertura social, estado del bienestar, pensiones, servicios sociales, estadísticas, Unión Europea.

Clasificación JEL: H50, I10.

1. Introducción

El futuro de los sistemas de protección social es actualmente uno de los retos a los que tiene que hacer frente la UE. Por citar un ejemplo, la Comisión Europea va a adoptar una Comunicación en la que se considera que los Estados miembros deben utilizar el actual crecimiento económico (empañado en las últimas fechas por el progresivo debilitamiento del euro y la subida del precio del petróleo) para garantizar la viabilidad de las pensiones futuras, lo cual pone de manifiesto que la protección social – y en concreto uno de sus aspectos como son las pensiones— es una de las principales preocupaciones de los países europeos.

Según la mayoría de los autores, parece necesario acometer determinadas reformas para evitar la quiebra del Estado de Bienestar y asegurar su viabilidad futura. Por esta causa, cabe preguntarse la razón que justifica que se haya llegado a tal

conclusión, lo que conduce al análisis de la evolución de los gastos e ingresos de protección social en la UE.

Este artículo se ha estructurado en cuatro partes, siguiendo un doble enfoque.

En primer lugar, en las dos primeras partes, se intenta aclarar determinados aspectos metodológicos que se han considerado necesarios para poder posteriormente profundizar en el tema objeto de análisis. En este sentido, se ha comenzado por definir el concepto de protección social y enumerar los riesgos o necesidades susceptibles de ser cubiertos por ella según la nueva metodología del SEEPROS 1996. A continuación, se explica a grandes rasgos esta metodología, cuya importancia radica en que, a nuestro juicio, representa un intento de dotar de homogeneidad a las estadísticas procedentes de los Estados miembros en materia de protección social. Aun a pesar de sus limitaciones, esta metodología, cuya última revisión en 1996 ha intentado paliar alguno de los defectos de los que adolecía anteriormente, permite que las comparaciones de los gastos e ingresos de los países que conforman la actual UE tengan la suficiente consistencia.



COLABORACIONES

* Doctora en Ciencias Económicas y licenciada en Derecho. Este artículo ha sido elaborado, a partir de un trabajo presentado para las IV Jornadas de Política Económica organizadas por la Universidad de la Laguna.

CUADRO 1
GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UE (1990-1996)
(En % del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Bélgica.....	26,8	27,4	27,4	29,0	29,1	29,5	30,0
Dinamarca.....	30,3	31,4	32,1	33,5	35,1	34,3	33,6
Alemania.....	25,4	27,0	28,4	29,1	29,0	29,5	30,5
Grecia.....	22,7	21,7	21,1	22,0	22,1	22,7	23,3
España.....	20,4	21,6	22,8	24,4	23,3	22,6	22,4
Francia.....	27,7	28,4	29,3	31,2	30,5	30,6	30,8
Irlanda.....	19,1	20,2	20,8	20,8	20,3	19,9	18,9
Italia.....	24,1	24,6	25,8	26,0	25,8	24,5	24,8
Luxemburgo.....	23,5	24,6	24,4	25,2	24,7	25,3	26,2
Países Bajos.....	32,5	32,6	33,2	33,7	32,7	31,7	30,9
Austria.....	26,7	27,0	27,6	29,0	29,8	29,7	29,5
Portugal.....	15,5	16,8	18,7	21,0	21,0	20,7	21,6
Finlandia.....	25,5	30,4	34,4	35,4	34,6	32,7	32,1
Suecia.....	32,9	34,2	36,9	38,6	37,5	35,6	34,8
Reino Unido.....	23,1	25,4	27,8	28,8	28,0	27,7	27,7
EU-15.....	25,4	26,6	27,9	29,0	28,7	28,5	28,7
EUR-11.....	25,5	26,5	27,6	28,8	28,4	28,3	28,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales de EUROSTAT publicados en: «Dépenses et recettes de protection sociale: Union Européenne, Islande et Norvège (Données 1980-1996)», Luxembourg 1999.

En segundo lugar, se ha seguido un enfoque empírico en las dos últimas partes del artículo donde se estudia la evolución de los gastos e ingresos de protección social en la UE. Se considera necesario hacer dos puntualizaciones en cuanto al ámbito temporal y espacial de este análisis:

— Por lo que respecta al ámbito temporal, la fuente estadística utilizada (1) permite analizar la situación de la protección social en un periodo de tiempo más extenso, concretamente 1980-1996. Sin embargo, se ha estudiado únicamente el periodo 1990-1996, pues la intención de este artículo no es ofrecer una visión histórica de la situación de la protección social en la UE durante un amplio periodo de tiempo, sino analizar lo sucedido en el pasado reciente. El periodo analizado finaliza en 1996, último dato disponible en las estadísticas que se han utilizado para este estudio.

— En cuanto al ámbito espacial, se ha limitado el estudio al espacio de la Unión Europea, por lo que se han incluido los tres países que se han incorporado en fechas más recientes a la Comunidad (Austria, Suecia y Finlandia), concretamente el 1 de enero de 1995, pero se han excluido los datos de Islandia y Noruega, por no ser todavía miembros de la UE. Siempre que las fuentes estadísticas utilizadas incorporaran información que pudiera resultar de interés para el

análisis, se ofrecen no sólo los datos referentes a la Europa de los 15 sino también a la de los 11 Estados miembros que han accedido a la tercera fase de la Unión Monetaria Europea (la llamada Europa de los 11). Tal es el caso del Cuadro 1, que refleja los gastos de protección social en la UE durante el periodo 1990-1996. Los Cuadros 2 y 3 contienen información sobre los ingresos de protección social en la UE en el año en que se inicia el periodo analizado (1990) y en el último año analizado.

2. Concepto de protección social

Para poder realizar el análisis propuesto, hay que empezar por definir en primer lugar el concepto de protección social. De una forma general se entiende que son «los distintos mecanismos o procedimientos diseñados para la cobertura de las cargas que suponen para los individuos o las familias la aparición o existencia de ciertos riesgos, eventualidades o necesidades; los gastos de estas coberturas deben suponer la intervención de un tercero y no existir una contrapartida simultánea y equivalente del beneficiario» (2).

La cobertura del riesgo, contingencia o necesidad ha de realizarse de forma colectiva, lo que excluye los gastos que pudieran resultar

(1) EUROSTAT: «Dépenses et recettes de protection sociale: Union Européenne, Islande et Norvège. Données 1980-1996», Luxembourg 1999.

(2) Se ha seguido la definición dada por el Instituto Nacional de Estadística en «Indicadores sociales de España. 1997», que coincide con la de EUROSTAT en su «Manual SEEPROS 1996».



COLABORACIONES

de iniciativas individuales de particulares o de hogares, tomadas únicamente en su propio favor.

En el caso concreto de España, es el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales el que elabora fundamentalmente los datos que, a través de sus distintas publicaciones estadísticas, ofrecen las cifras de la protección social en nuestro país. El marco estadístico en el que se integran los datos relacionados con la protección social es el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), que se analiza en el segundo apartado. Este marco metodológico se encuentra en permanente revisión, lo que hace frecuente las revisiones de los datos debido a modificaciones de carácter metodológico o como consecuencia de la mejora de los instrumentos de contabilización de las operaciones registradas.

En la nueva metodología «SEEPROS 1996», se establece, por convenio, la lista de los riesgos o necesidades susceptibles de ser cubiertos por la protección social:

- *Enfermedad / atención sanitaria*: se entiende cualquier enfermedad, física o mental con excepción de la invalidez, así como la asistencia sanitaria que tenga por objeto conservar, restablecer o mejorar el estado de salud de las personas protegidas, cualquiera que sea el origen de la enfermedad.

- *Invalidez*: mantenimiento de las remuneraciones salariales, tanto en metálico como en especie (salvo gastos médicos), en relación con la incapacidad de los discapacitados físicos o mentales para desarrollar actividades económicas y sociales.

- *Vejez*: mantenimiento de las remuneraciones salariales, tanto en metálico como en especie (salvo gastos médicos), en relación con la situación de vejez.

- *Supervivencia*: mantenimiento de las remuneraciones salariales, tanto en metálico como en especie, en relación con el fallecimiento de un miembro de la familia.

- *Familia / hijos*: remuneraciones en especie (salvo gastos médicos) en relación con el embarazo, alumbramiento y adopción, el cuidado de hijos u otros familiares.

- *Desempleo*: mantenimiento de las remuneraciones salariales en metálico en relación con la situación de desempleo.

- *Vivienda*: Ayuda para los gastos de alojamiento.

- *Exclusión social*: prestaciones en especie (salvo cuidados médicos) destinados específicamente a luchar contra la exclusión social cuando no estén cubiertas por otra función.

3. El Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS)

Según el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, la Comunidad tiene la misión de promover un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros. Por lo tanto, a los efectos del tema que se analiza en este artículo, interesa destacar que se reconoce de forma explícita en un texto de derecho originario que una de las funciones de la Comunidad es favorecer la protección social, junto con otras misiones relacionadas con aspectos socioeconómicos. Para poder llevar a cabo este objetivo, la Comisión debe disponer de informaciones detalladas y actualizadas sobre la organización, la situación y la evolución de la protección social en los países miembros.

Es evidente que para realizar una comparación consistente de la protección social entre los países europeos es condición previa garantizar la homogeneidad en las estadísticas utilizadas, lo que exige utilizar la misma metodología en su elaboración. Por este motivo, en la Comunidad Europea desde los últimos años de la década de los setenta las estadísticas de protección social de los Estados miembros de la UE se elaboran según el SEEPROS.

Esta metodología fue aprobada en 1980 y publicada por EUROSTAT en 1981. Su implantación modificaba el sistema de Cuentas Sociales de las Comunidades Europeas, con el que se elaboraron estadísticas desde 1967 (3). Años más

(3) El lector interesado en profundizar sobre los antecedentes, metodología inicial del SEEPROS y criterios para su revisión,



COLABORACIONES

tarde, el SEEPROS fue modificado para que pudiera cumplir mejor los fines que tenía encomendados, conservando en cualquier caso la estructura inicial de conceptos fundamentales y nomenclaturas, dando lugar al Manual SEEPROS 1996. Esta nueva metodología supone la evolución a un sistema central acompañado de módulos que se pueden calificar de periféricos. El sistema central incorpora las informaciones generales sobre gastos e ingresos de protección social publicadas anualmente por EUROSTAT. Los módulos, por el contrario, recogen informaciones estadísticas complementarias sobre ciertos aspectos de la protección social y no aplican de una forma tan estricta las definiciones y convenios adoptados por el sistema central, teniendo cada módulo su propia metodología.

En opinión de Barrada (1999), las dificultades técnicas que presenta la producción de estadísticas internacionales y la inclinación a la rutina de algunas administraciones hacen que las posibilidades de comparación internacional que dichas estadísticas ofrecen sean muy limitadas, en relación sobre todo con lo costoso de su elaboración.

Según el mencionado autor, la principal ventaja teórica del SEEPROS es la de ofrecer un método que permita dar homogeneidad a los datos de los distintos países, lo cual en principio parece facilitar y mejorar las comparaciones que pudieran realizarse entre los sistemas de protección social de distintos países. El rigor de este método resulta útil incluso a escala nacional, ya que permite clasificar adecuadamente y de modo uniforme prestaciones que en los distintos regímenes reciben a veces denominaciones distintas.

Sin embargo, su principal inconveniente es el de no incluir entre las funciones de protec-

ción social la de enseñanza. Asimismo, no se pueden establecer comparaciones fiables entre países en un campo tan importante como el de la protección de la vejez, que representa en algunos casos más de la mitad de todo el gasto de protección social de un país (4). Existen además dos temas esenciales en materia de comparación internacional que no quedan satisfactoriamente resueltos con el SEEPROS: son los de la extensión y la intensidad de la protección. En efecto, lo realmente interesante a la hora de realizar comparaciones internacionales no es tanto saber cuánto gasta cada país en protección social como qué parte de la población que se encuentra en una cierta situación de necesidad está protegida frente a ella (es decir, cuál es la extensión de la protección) y hasta qué punto esta protegida (es decir, cuál es la intensidad de la protección).

A continuación se analiza la protección social en la UE en el periodo 1990-1996. En nuestra opinión, si se quisiera comparar la protección social en España con la del resto de los países europeos, sería interesante utilizar las estadísticas elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y publicadas en «Indicadores Sociales de España». En efecto, su última edición de 1999 (5) permite analizar la realidad social de nuestro país, y concretamente el tema de la protección social, para un periodo de tiempo relativamente reciente (desde 1990 hasta 1997), con el suficiente rigor y exhaustividad. Otra razón que justifica la idoneidad de esta fuente estadística, además de la actualidad de sus datos, es que se ha elaborado siguiendo la nueva metodología del SEEPROS 1996, por lo que se garantiza la homogeneidad de los datos, y en consecuencia la consistencia de las conclusiones que se pudieran extraer de la comparación entre la situación en España y en el resto de la UE.

sobre las estadísticas empleadas anteriormente por las Comunidades Europeas, así como sobre la metodología de la Encuesta sobre el Costo y el Alcance de la Protección de la Seguridad Social, que elabora la OIT, con datos desde 1949, y sobre la de Datos Sociales de la OCDE, con información desde 1960, puede consultar: BARRADA, A., ALCALDE, M. y GORTER, C.: «El Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS)», Guipúzcoa 1995. En la segunda parte del citado trabajo, se profundiza sobre el SEEPROS y su desarrollo, y en la tercera y última parte se analiza la metodología SEEPROS en España, y en concreto la conversión de los datos nacionales en términos del SEEPROS.

(4) Para profundizar sobre estas razones, se recomienda la lectura de BARRADA, A.: «El gasto público de bienestar social en España de 1964 a 1995». Fundación BBV, 1999.

(5) La edición 1999 de «Indicadores Sociales de España» continúa en la línea de anteriores publicaciones relativas a las operaciones de síntesis de estadísticas sociales del INE: *Indicadores Sociales 1991 y 1997*, y *Panorámica Social de España 1994*.



COLABORACIONES

4. Los gastos de protección social

Ante todo cabe señalar que la nueva metodología SEEPROS 1996 subdivide los gastos de los regímenes de protección social en prestaciones sociales, gastos administrativos, transferencias entre regímenes y otros gastos.

Por razones de simplicidad, se ha limitado el estudio al análisis de la primera categoría, es decir, las prestaciones sociales que según el SEEPROS 1996 están constituidas por aquellas transferencias a los hogares o particulares realizadas por los regímenes de protección social y destinadas a aliviar la carga resultante de los ocho riesgos o necesidades (las llamadas «funciones de protección social») que se enunciaron anteriormente.

Una segunda matización es que, por las mismas razones de limitación de espacio a las que se acaba de hacer alusión, se ha limitado el estudio de los gastos de protección social en la UE en porcentaje del PIB, con la intención de no sobrecargarlo con datos estadísticos. En este sentido, se destaca que el análisis realizado se basa fundamentalmente en el estudio de los cuadros que se incorporan en el anexo. Obviamente, el realizar un análisis no sólo en términos de porcentaje del PIB, sino también por habitante, en moneda nacional o europea (a precios corrientes y a precios constantes), y en paridad de poder de compra, resulta ciertamente enriquecedor, pero desbordaría los límites propuestos en este artículo.

Finalmente, parece interesante destacar que aunque la mayoría de los estudios se centran en determinar a qué porcentaje del PIB (a precios de mercado) equivale el gasto de protección social de un país, este indicador presenta algunas limitaciones, pese a ser el más utilizado cuando se realizan comparaciones internacionales en materia de protección social. En efecto, según Barrada (1999), cabe citar las siguientes:

En primer lugar, en cuanto a las comparaciones en el espacio, hay que advertir que cuanto más rico es un país más parte de su PIBpm puede dedicar a la protección social; por lo tanto, un mayor porcentaje del PIBpm dedicado a ello sólo indica un mayor esfuerzo del país en este terreno

cuando se comparan países de similar PIBpm por habitante.

En segundo lugar, en cuanto a las comparaciones en el tiempo, no se puede olvidar que con dicho indicador se está midiendo no sólo la evolución de la protección social, sino también la de la economía general del país; por ello, una subida del gasto de protección social expresado en porcentaje del PIBpm lo mismo puede significar una subida real de la protección social que un descenso del PIB del país, y viceversa.

Con estas matizaciones, el análisis del cuadro 1 del anexo estadístico permite extraer las siguientes conclusiones.

Los países que aparentemente dedican un mayor porcentaje del PIB en gastos de protección social, por encima de la media tanto de la Europa de los 15 como de los 11 (que ofrecen, por ende, datos muy similares) son en 1996 (último dato disponible) Suecia, Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Francia, Alemania, Bélgica y Austria. Algunos de estos países partían ya a principios del periodo analizado de porcentajes situados por encima del 30 por 100 del PIB, como es el caso de Suecia, Dinamarca y Países Bajos (país donde se ha producido un descenso desde el 32,5 por 100 en 1990 hasta el 30,9 por 100 en 1996). El resto de los países mencionados han experimentado un crecimiento a lo largo de la década de los 90, si se exceptúa el periodo 1993-1994 en el que se produjo un ligero descenso en la mayoría de ellos, como consecuencia probablemente de los efectos de la crisis económica de 1993. Otro bienio en el que se aprecia una disminución de los gastos de protección social en varios Estados miembros es el de 1994-1995, como consecuencia del ciclo económico contractivo iniciado anteriormente.

Entre los países cuyo porcentaje de gasto en protección social se situaba en 1996 por debajo de la media europea, cabe mencionar un primer grupo que se caracteriza por presentar un nivel prácticamente estancado a lo largo del periodo (Irlanda en el 20 por 100 e Italia en el 25 por 100) y un segundo grupo donde el porcentaje ha ido aumentando desde 1990 a 1996, destacando especialmente el caso de Portugal (que ha pasado del



COLABORACIONES

15,5 por 100 en 1990 al 21,6 por 100 al final del periodo) y en menor medida del Reino Unido (del 23,1 en 1990 al 27,7 por 100 en 1996) y Luxemburgo (23,5 por 100 en 1990 y 26,2 en 1996). Dentro de este último grupo estaría España, que ha pasado del 20,4 por 100 en 1990 al 22,4 por 100 en 1996, lo que parece poner de manifiesto que en España el gasto en protección social ha tenido una ligera tendencia creciente a lo largo del periodo analizado.

Por lo tanto, parece que en tres de los cuatro denominados «países de la cohesión» se ha hecho un esfuerzo por mejorar la situación en este ámbito, si exceptuamos el caso de Irlanda (cuyo gasto en protección social ha descendido desde el 19,1 por 100 en 1990 al 18,9 por 100 en 1996). Así lo confirman los datos que ofrece Portugal (con un incremento de 6 puntos desde el inicio al final del periodo analizado), España (2 puntos), y en menor medida Grecia (0,6 décimas). Estos países se caracterizan por ser los únicos beneficiarios del Fondo de Cohesión, creado a raíz de la Cumbre de Edimburgo e instituido en el Tratado de Maastricht. Este Fondo se destinó exclusivamente a aquellos países que en aquel momento tenían un nivel de renta, medido en paridad de poder de compra, inferior al 90 por 100 de la media comunitaria, para financiar proyectos relacionados con el medio ambiente y las infraestructuras del transporte.

Finalmente, cabe destacar que para el conjunto de los 15 Estados miembros integrantes de la UE se ha pasado del 25,4 por 100 al inicio del periodo al 28,7 por 100 al final del mismo, lo que significa un aumento de 3,3 puntos. Esta tendencia alcista se ha producido a lo largo del periodo analizado, con la excepción de 1993-1994, cuando en diez de los quince países miembros se produjo un ligero descenso en el porcentaje de PIB que representa el gasto de protección social, de ahí que no sea de extrañar que lo mismo suceda en el dato conjunto para la Europa de los 15. Como ya se ha comentado anteriormente, los datos para los 11 países que cumplieron los requisitos de convergencia nominal establecidos en el Tratado de Maastricht son muy similares a los de la Europa de los 15.

En lo que respecta a nuestro país, las estadísticas elaboradas por el INE a las que se ha hecho alusión anteriormente permiten deducir que el porcentaje de gastos en protección respecto del PIB se cifra en torno al 22,5 por 100 en 1996 (6). El fuerte crecimiento que se observa en los gastos de protección social como porcentaje del PIB a principios de los noventa alcanza el máximo en 1993 (24,6 por 100 del PIB). En este año coincide una fuerte tasa de crecimiento del gasto en protección social (5,28 por 100 en términos constantes) con una tasa de crecimiento del PIB negativa.

Por otra parte, prácticamente la totalidad del gasto corriente en protección social (del orden del 97,5 por 100) se concentra en gastos en prestaciones de protección social, es decir, en asignaciones personales, en dinero o en especie, a los individuos o a los hogares, y en el suministro de bienes y servicios, gratuitamente o a precios reducidos (servicios sociales). El resto de los gastos (gastos administrativos y otros gastos corrientes) significan del orden de 2,4 por 100.

En cuanto a la estructura del gasto por funciones de protección social, ésta indica que, aproximadamente, el 85 por 100 de los gastos en prestaciones corresponden a enfermedad y asistencia sanitaria, vejez y desempleo. La función que presenta una tendencia más estable es la de enfermedad y atención sanitaria, que oscila en el periodo 1990-1996 entre el 28,34 (1993) y el 28,99 por 100 (1996) (7). La función vejez concentra la mayor parte del gasto en prestaciones de protección social, rozando casi el 41 por 100 en 1996. La función desempleo es la que presenta mayores oscilaciones. Las razones que justifican este hecho son complejas de identificar. Los requisitos para obtener las prestaciones por desempleo, que establecen el derecho de percepción, el periodo de tiempo y la cuantía de la prestación, determinan el nivel de protección frente al desempleo. Una vez cumplidos los requisitos establecidos,

(6) En 1997, último dato disponible en las estadísticas elaboradas por el INE, esta cifra había disminuido medio punto, situándose en el 20 por 100 del PIBpm.

(7) En 1997, esta cifra había aumentado ligeramente hasta situarse en 29,10.



COLABORACIONES

el beneficiario accede automáticamente a la prestación, lo que confiere a esta función un carácter especial. Para un nivel de protección por desempleo establecido, el gasto en prestaciones de desempleo aumenta relativamente más, y, por tanto, también la participación de la función en el total de gastos en prestaciones de protección social, en aquellos años de mayor pérdida de empleo. Por el contrario, tiende a disminuir con la recuperación de los niveles de ocupación. Por otra parte, hay que señalar que los requisitos para obtener prestación por desempleo rara vez se mantienen a pesar de los desequilibrios presupuestarios, y de hecho se han endurecido en los últimos años, a raíz de la crisis de 1993, precisamente para aligerar la carga en prestaciones por parte de la administración. La evolución de la función desempleo alcanza, por tanto, el máximo del 21,74 por 100 en 1993, disminuyendo a partir de ese año hasta el 14,53 por 100 en 1996 (8).

Con respecto a la distribución del gasto según agentes de protección, se puede constatar la preponderancia del Sistema de la Seguridad Social, que representa más de la mitad de los gastos en prestaciones de protección social. El INEM, en consonancia con su especialización funcional, presenta una evolución similar al total de la función desempleo, analizada anteriormente. La rúbrica otras administraciones (que incluye las prestaciones de las administraciones autonómicas y de las corporaciones locales, entre otras) concentra desde 1991 alrededor del 25 por 100 del gasto. El fuerte aumento experimentado por esta partida a partir de ese año puede ser consecuencia, en nuestra opinión, del progresivo proceso de descentralización administrativa acaecido en nuestro país, cuyo origen se remonta al establecimiento del Estado de las Autonomías consagrado por la Carta Magna en 1978.

5. Ingresos de protección social

Según la nueva metodología del SEEPROS 1996, los ingresos de los sistemas de protección

social comprenden las cotizaciones sociales, las aportaciones públicas, las transferencias entre regímenes y otros ingresos. Dentro de las cotizaciones sociales, cabe distinguir a su vez tres categorías: las cotizaciones sociales de los empleadores, las de las personas protegidas y las cotizaciones sociales reasignadas. Estas últimas recogen como ingresos del régimen receptor las cuantías de gastos que hace un régimen de protección social a otro con el fin de mantener o incrementar los derechos de las personas que protege.

En este trabajo, se ha optado por analizar la financiación de los gastos de protección social no en función de la naturaleza de los recursos, sino según el sector de procedencia de los mismos. En la fuente estadística utilizada para este análisis, la nomenclatura de los sectores institucionales según la procedencia de los ingresos de protección social es la siguiente:

1. Todas las unidades institucionales residentes
 - 1.1. Empresas (financieras y no financieras)
 - 1.2. Administraciones públicas
 - 1.2.1. Administración central
 - 1.2.2. Administraciones locales
 - 1.2.3. Administraciones de seguridad social
 - 1.3. Hogares
 - 1.4. Instituciones privadas sin fines de lucro
2. Resto del mundo

El estudio de la distribución de los ingresos de protección social según el sector de procedencia para los años 1990 (Cuadro 2) y 1996 (Cuadro 3) permite extraer las conclusiones que se citan a continuación:

En 1990, las empresas eran el principal sector de procedencia de los recursos destinados a financiar los gastos de protección social en Austria, Bélgica, Alemania, Francia, Portugal y sobre todo España e Italia; en estos dos últimos países, los ingresos procedentes de las empresas representaban respectivamente el 43,2 y el 39,8 por 100 del total. En sentido contrario, Dinamarca era el país de la UE que en 1990 presentaba con gran diferencia el porcentaje más bajo (4,3%), situación que se mantiene hasta el final del periodo analizado (6,4%),



COLABORACIONES

(8) En 1997, había disminuido hasta 13,75.

CUADRO 2
INGRESOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UE EN 1990
(En % del total)

	Sectores institucionales						
	Empresas	Admón. Central Locales	Admones. Locales	Admones. de Seg. Social	Hogares	Instituciones sin fines de lucro	Resto del mundo
Bélgica.....	34,4	7,6	25,8	0,1	31,8	0,1	0,2
Dinamarca.....	4,3	48,1	35,5	0,0	5,3	6,8	0,0
Alemania.....	35,4	17,8	16,1	0,3	28,9	1,5	0,0
Grecia.....	29,1	47,8	0,8	0,0	20,0	1,2	1,1
España.....	43,2	30,9	5,0	2,1	18,0	0,1	0,7
Francia.....	36,1	22,8	5,1	2,6	33,0	0,2	0,1
Irlanda.....	15,7	61,9	6,5	0,0	15,6	0,2	0,1
Italia.....	39,8	36,6	6,9	0,5	16,2	0,0	—
Luxemburgo.....	26,0	46,2	3,4	0,4	23,3	0,2	0,5
Países Bajos.....	22,4	32,9	2,4	0,2	39,9	0,0	2,2
Austria.....	33,3	25,4	15,2	0,0	25,1	0,0	0,0
Portugal.....	36,5	33,8	0,4	0,1	20,1	0,0	0,0
Finlandia.....	—	—	—	—	—	—	—
Suecia.....	—	—	—	—	0,0	—	—
Reino Unido.....	34,7	43,5	3,2	1,6	17,0	—	—
Media EU-15.....	30,1	35,0	9,7	0,6	21,0	0,9	0,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales de EUROSTAT publicados en: «Dépenses et recettes de protection sociale: Union Européenne, Islande et Norvège (Données 1980-1996)», Luxembourg 1999.

momento en el que España sigue siendo el país con un porcentaje más alto (39,8%), aunque se haya producido un descenso de 3,4 puntos. Se constata asimismo que en 1996 Bélgica, Alemania, Grecia, Francia, Italia y Austria siguen presentando porcentajes superiores a la media comunitaria. Finalmente, se observa que se ha producido un descenso en este sector desde 1990 a 1996 en los casos de Portugal (-11,3), Luxemburgo (-4,9) y Reino Unido (-4).

En cuanto al sector institucional correspondiente a la Administración, destaca el hecho de que en 1990 se aprecia la existencia de un conjunto de países donde la Administración Central representa un alto porcentaje, siendo la presencia de las Administraciones locales y de Seguridad Social mucho menor. Tal es el caso de Irlanda, Grecia, Luxemburgo, Reino Unido, Portugal y Países Bajos. En el caso de Dinamarca, las Administraciones locales también tienen un peso importante (aunque inferior al de la Administración Central) y en menor medida en Austria. Destaca el caso de Alemania, donde las Administraciones locales tenían en 1990 un peso similar al de la Administración Central, lo cual se justifica por la importancia que en este Estado federal tienen los *länder*. El único país donde en 1990 las Administraciones locales tienen mayor peso que la Administración Central es Bélgica, situación que se reproduce en 1996, cuando también hay que añadir a Suecia como país donde el peso de

las Administraciones locales es mayor al de la Administración Central. En 1996, se observa que en el resto de los Estados la situación es la contraria, siendo los países con mayor presencia de la Administración Central: Irlanda, Luxemburgo, Reino Unido y Grecia.

Se puede observar que la presencia de las Administraciones de Seguridad Social presenta los porcentajes más bajos dentro del conjunto de las Administraciones, destacando únicamente muy por encima de la media al final del periodo analizado Suecia (7,9 por 100) y en menor medida España y Francia (2,8 por 100 en ambos casos).

Precisamente por lo que respecta a nuestro país, se observaba al principio del periodo una fuerte preponderancia de la Administración Central (30,9 por 100) frente a las Administraciones locales (5 por 100), situación que también se da al final del periodo (32,2 por 100 de la Administración Central frente al 6 por 100 de las locales). Cabe pensar que el peso de las Administraciones locales continúe aumentando debido al paulatino proceso de descentralización, como consecuencia del Estado de las Autonomías establecido en el Título VIII de la Constitución Española. Respecto a las Administraciones de Seguridad Social, en España han pasado del 2,1 por 100 en 1990 al 2,8 por 100 en 1996, porcentajes que en ambos casos se sitúan por encima de la media europea (0,6 en 1990 y 1,1 por 100 en 1996).



COLABORACIONES

CUADRO 3
INGRESOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UE EN 1996
(En % del total)

	Sector institucional						
	Empresas	Admón. Central Locales	Admón. Locales	Admón. de Seg. Social	Hogares	Instituciones sin fines de lucro	Resto del mundo
Bélgica	36,7	8,4	21,6	0,5	32,5	0,0	0,3
Dinamarca	6,4	38,5	33,6	0,0	15,3	6,2	0,0
Alemania	31,0	19,6	18,5	0,3	28,9	1,6	0,1
Grecia	31,9	41,9	0,9	0,0	23,4	0,5	1,3
España	39,8	32,2	6,0	2,8	18,7	0,1	0,5
Francia	33,3	26,5	5,5	2,8	31,6	0,2	0,1
Irlanda	14,1	65,5	6,0	0,0	14,2	0,2	0,1
Italia	35,9	36,9	7,4	0,4	19,4	0,0	-
Luxemburgo	21,1	51,9	2,9	0,2	23,6	0,2	0,2
Países Bajos	24,5	24,7	3,0	0,2	45,2	0,0	2,3
Austria	31,8	25,8	15,3	0,0	26,4	0,0	0,0
Portugal	25,2	42,2	0,6	0,1	17	0,0	0,0
Finlandia	-	-	-	-	-	-	-
Suecia	26,7	20,1	37,6	7,9	7,0	0,7	-
Reino Unido	30,7	50,1	4,1	0,3	14,9	-	-
Media EU-15	27,8	34,6	11,6	1,1	22,7	0,7	0,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales de EUROSTAT publicados en: «Dépenses et recettes de protection sociale: Union Européenne, Islande et Norvège (Données 1980-1996)», Luxembourg 1999.

Pasando ya al sector de los hogares, cabe mencionar en primer lugar que su peso ha experimentado un ligero aumento de 1990 a 1996 en el conjunto de la UE. Al inicio de la década tenía un destacado protagonismo en el caso de los Países Bajos (casi el 40 por 100), Francia (33 por 100) y Bélgica (alrededor del 32 por 100). Estos tres países siguen presentando los porcentajes más altos en 1996. En el extremo opuesto destaca Suecia con el porcentaje más bajo en 1996 (7 por 100). Se observa un fuerte aumento de este sector institucional en Dinamarca, donde se incrementó del 5,3 en 1990 al 15,3 por 100 en 1996.

Las instituciones privadas sin fines de lucro tienen una escasa participación, habiendo disminuido su porcentaje en dos décimas desde 1990 a 1996. El único país donde este sector tiene un mayor peso es Dinamarca, si bien es cierto que se observa una ligera disminución de seis décimas desde el 6,8 en 1990 al 6,2 en 1996.

Igualmente insignificante resulta el porcentaje de ingresos procedentes del último sector institucional, el resto del mundo, que se ha mantenido en el 0,4 por 100 en los dos años que se han tomado como origen y final del periodo analizado.

6. Perspectivas futuras

La evolución de los gastos e ingresos de protección social en los próximos años va a tener

indudables repercusiones de orden no sólo económico sino también social, e incluso político, como lo demuestra el debate que se viene suscitando desde hace algún tiempo en torno a la sostenibilidad y mantenimiento en los próximos años del actual Estado de Bienestar. Mucho se ha progresado desde que en 1881 un Mensaje del Emperador, obra de Bismark, a la Dieta Imperial alemana anunciaba la intención de crear seguros de enfermedad, de invalidez y de accidentes de trabajo. En España, en el año 1883, el mismo en el que se promulgó en Alemania la Ley del Seguro de Enfermedad, por Real Decreto de 5 de diciembre, se creó una Comisión, luego llamada de Reformas Sociales, con el fin de hacer frente a los mismos problemas. Lo cierto es que Europa, desde hace bastantes años, considera que una parte de la renta que los países generan con sus actividades económicas ha de ser redistribuida de modo que se garantice a sus habitantes la satisfacción de ciertas necesidades básicas como son la asistencia sanitaria, la enseñanza, los servicios sociales diversos para quienes se encuentran en ciertas situaciones especiales, las pensiones, los subsidios temporales o las asignaciones familiares. El problema que se plantea es que estas necesidades no dejan de aumentar y que el procedimiento para asegurar su cobertura se hace cada vez más complejo ante las nuevas circunstancias a las que se tiene que enfrentar la sociedad actual,



COLABORACIONES

hasta el punto que algunos autores hablan ya de una quiebra del Estado de Bienestar.

Es evidente que son numerosas las dudas que se plantean de cara al futuro, máxime si se toma en consideración el paulatino proceso de envejecimiento de la población en Europa en general, y en España en particular, pues nuestro país es el quinto Estado de la UE con más personas mayores de 65 años. Otras circunstancias a tener en cuenta, por citar sólo algunas, serían las condiciones políticas, económicas, y sociales del territorio comunitario, así como los grandes retos a los que tiene que hacer frente la UE en los próximos años, como es el caso de la ampliación a los países del Este. En efecto, este hecho implica la incorporación de un conjunto de países cuyo nivel de renta per cápita es inferior al de los actuales Estados miembros —incluidos los denominados «países de la cohesión»—, con las inevitables consecuencias presupuestarias para la UE. ¿Cómo seguir haciendo frente a las necesidades que plantea el actual sistema de protección social? Ante este interrogante, parece que tanto la UE en su conjunto, como los Estados

miembros que la integran, tienen ante sí un difícil desafío.

Bibliografía

1. BARRADA, A. (1999): «*El gasto público de bienestar social en España de 1964 a 1995*», Fundación BBV, Bilbao.
2. BARRADA, A.; ALCALDE, M. y GORTER, C. (1995): «*El Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS)*», Guipúzcoa.
3. EUROSTAT:
 - «*Manuel SESPROS 1996*». Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg 1997.
 - «*Dépenses et recettes de protection sociales: Union Européenne, Islande et Norvège. Données 1980-1996*». Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg 1999.
4. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA:
 - «*Panorámica social de España. 1994*»
 - «*Indicadores sociales de España. 1997*»
 - «*Indicadores sociales de España. 1999*»
5. GARCIA DELGADO, J. L. (2000): GONZALEZ SEARA, L. y MUÑOZ MACHADO, S. (directores): «*Las estructuras del bienestar en Europa*», Escuela Libre Editorial.



COLABORACIONES