



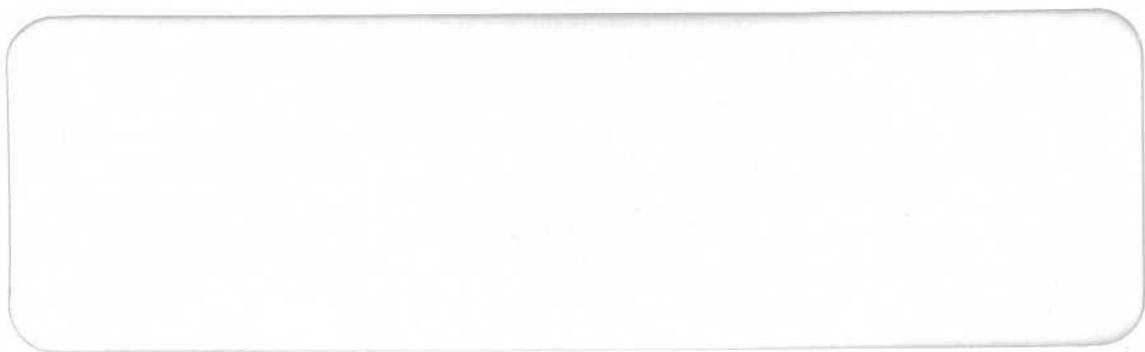
FUNDACION BBV

**LA PROTECCION SOCIAL EN LA
UNION EUROPEA, DE 1981 A 1994**
Con especial atención a la cobertura
de la inactividad laboral

Alfonso Barrada

Marzo 1997

ECONOMIA PUBLICA



**LA PROTECCION SOCIAL EN LA
UNION EUROPEA, DE 1981 A 1994**
Con especial atención a la cobertura
de la inactividad laboral

Alfonso Barrada

Marzo 1997

Centro de Estudios de Economía sobre el Sector Público

Director: **D. José Manuel González-Páramo**, catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Universidad Complutense de Madrid

ALFONSO BARRADA

Alfonso Barrada es Doctor en Derecho y funcionario jubilado del Cuerpo Técnico de la Administración de la Seguridad Social.

Ha sido Profesor encargado de Instituciones Jurídicas de la Seguridad Social en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense y Profesor titular de Historia Social de la Escuela Social de Madrid. Es miembro del Instituto Europeo de Seguridad Social, con sede en Lovaina.

Desde 1982 hasta su jubilación como funcionario ha dirigido, en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la elaboración de las estadísticas españolas que forman parte del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (Seepros) y ha sido miembro del correspondiente Grupo de Trabajo en la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat).

Es autor de numerosas publicaciones sobre materias de protección social.

Los Centros Permanentes de Reflexión de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya abordan, desde una perspectiva multidisciplinar, áreas específicas de actualidad. En cada una de estas áreas se incluyen proyectos de investigación propios, a partir de los cuales se desarrolla una actividad de encuentros periódicos, generalmente en la modalidad de seminarios y conferencias anuales.

Aspiran estos Centros a que la sociedad vea en ellos puntos de referencia de calidad, en los estudios y debates de los temas encuadrados dentro de cada área.

La Fundación Banco Bilbao Vizcaya pretende ofrecer, con el Centro de Estudios sobre Economía Pública, un punto de referencia en el estudio, la reflexión y el debate sobre la actividad del sector público español y las alternativas disponibles para mejorar el diseño de la política pública en sus aspectos fundamentales: fiscalidad, gasto y endeudamiento públicos, regulación económica, gestión pública y des-centralización, etc.

RESUMEN

En materia de bienestar social, las comparaciones internacionales más interesantes serían las referentes a la *extensión* y a la *intensidad* de la protección en las diversas áreas, es decir, las que permitiesen conocer si se protege o no a toda la población necesitada y hasta qué punto se la protege. Pero, en las estadísticas internacionales, la información sobre ambos extremos es nula o muy deficiente.

Con esta limitación, antes de acometer las comparaciones posibles, el trabajo comienza por señalar los factores de coincidencia y de divergencia que se dan en los Estados de la Unión Europea en este campo, dimanantes de sus compromisos internacionales y de sus propias tradiciones.

En primer lugar, somete a crítica el instrumento más usado en estas comparaciones: el de la expresión del gasto de protección social de cada país en porcentaje del producto interior bruto, indicador tosco de la parte de la renta nacional que se redistribuye mediante transferencias sociales. Cuando, como en la Unión Europea, hay grandes diferencias de renta por habitante entre países, esta comparación puede inducir a error, ya que, para redistribuir un mismo porcentaje de su renta, el sacrificio que cada país ha de hacer es mayor cuanto menor es su renta por habitante.

En cuanto a la expresión del gasto de protección social por habitante en una moneda común a precios constantes, es útil, sobre todo, para examinar la evolución comparada de dicho gasto en distintos países; así se comprueba cómo, por lo general, de 1981 a 1994, en los miembros de la Unión Europea, el gasto por habitante ha crecido a mayor ritmo en los países de menor renta.

En tercer lugar, en lo que respecta a la distribución del gasto corriente de protección social, por un lado, entre gasto en prestaciones, gastos de administración y demás gastos corrientes, y, por otro lado, entre las distintas formas de las prestaciones y entre las distintas finalidades de las mismas, el estudio muestra las fundamentales coincidencias y explica las eventuales divergencias entre países.

Al examinarse la evolución de la cobertura de las situaciones de inactividad laboral en la Unión Europea, de 1981 a 1994, en términos del producto interior bruto y del gasto por habitante en ECU a precios constantes, se advierte cómo, las diferencias de país a país en gasto en ECU por habitante son muy grandes, mientras que las diferencias en porcentajes del producto interior bruto son mucho menores.

El examen comparado de los gastos por habitante en prestaciones sanitarias por enfermedad revela que España es uno de los Estados de la Unión Europea en que este gasto es menor.

El estudio analiza también la intensidad de la protección en lo que atañe a las pensiones de jubilación y a las prestaciones por desempleo total, distinguiendo entre intensidad absoluta e intensidad relativa. La primera viene dada por el nivel de satisfacciones que procura la prestación media, nivel evidentemente mayor cuanto más rico es el país. En cuanto a la segunda, viene dada por la relación entre los ingresos en activo y los ingresos en inactividad laboral; es decir, por la tasa neta de sustitución de las prestaciones.

En el trabajo se realiza finalmente un estudio comparado de la evolución, de 1981 a 1994, de las tasas de cobertura de los gastos sociales por los ingresos y de la medida en que últimamente contribuyen a éstos los distintos recursos y los distintos sectores institucionales.

SUMARIO

	Páginas
INTRODUCCION	7
1. LAS COINCIDENCIAS Y LAS DIFERENCIAS ENTRE PAISES DE LA UNION EUROPEA EN EL AMBITO INSTITUCIONAL	11
2. LA COMPARACION DEL GASTO DE PROTECCION SOCIAL EN LOS TERMINOS DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO	15
3. LA EVOLUCION COMPARADA DEL GASTO EXPRESADO EN ECU POR HABITANTE A PRECIOS CONSTANTES	19
4. LA COMPARACION DE LOS GASTOS CORRIENTES DE PROTECCION SOCIAL SEGUN SU DISTRIBUCION	23
4.1. La distribución de los gastos corrientes según su naturaleza	23
4.2. La distribución del gasto en prestaciones según la forma de la prestación	23
4.3. La distribución del gasto en prestaciones según la finalidad de la prestación ..	25
5. LA EVOLUCION COMPARADA DE LA COBERTURA DE LAS SITUACIONES DE INACTIVIDAD LABORAL	29
6. LA COMPARACION DE LA INTENSIDAD GLOBAL DE LA PROTECCION SOCIAL ..	35
7. LA COMPARACION DE LA INTENSIDAD DE LA PROTECCION EN CIERTOS TIPOS DE PRESTACIONES	37
7.1. La intensidad de la protección de la vejez por pensiones de jubilación	37
7.2. La intensidad de la protección del paro por prestaciones de desempleo total ...	41
8. LA COMPARACION DEL GASTO EN PRESTACIONES EN ESPECIE POR ENFERMEDAD	45
9. LA COMPARACION EN LO QUE RESPECTA A LOS INGRESOS CORRIENTES DE PROTECCION SOCIAL	47
9.1. La evolución de las tasas de cobertura de los gastos corrientes por los ingresos corrientes.	47
9.2. La distribución de los ingresos corrientes según los distintos recursos	48
9.3. La distribución de los ingresos corrientes según el sector de procedencia, en porcentajes del total	50
9.4. La distribución de los ingresos corrientes según el sector de procedencia, en porcentajes del producto interior bruto	51
CONCLUSIONES	53
Conclusiones generales	53
Conclusiones relativas a España	54
BIBLIOGRAFIA	57

LA PROTECCION SOCIAL EN LA UNION EUROPEA, DE 1981 A 1994

Con especial atención a la cobertura de la inactividad laboral

INTRODUCCION

En una publicación aparecida en marzo de 1996, dedicada al estudio de los aspectos económicos de la inactividad laboral¹, se ofrecía un panorama de lo que representaba la protección social en la Unión Europea, antes de la incorporación a ésta de Austria, Finlandia y Suecia², con referencia concreta a los años 1981, 1986 y 1991. A mediados de 1996 han aparecido dos nuevas publicaciones de la Oficina estadística de la Unión Europea (Eurostat), consagrada una de ellas a la presentación de la serie de gastos e ingresos de protección social de 1980 a 1994³ y la otra, a poner al día sus monografías sobre las funciones de «vejez» y de «supervivencia»⁴. Esto constituye una buena ocasión para actualizar aquí la información comparada sobre la protección social en este ámbito. La primera de estas publicaciones suministra ya datos de Austria y Finlandia, aunque no de Suecia, con lo que se amplía también el campo de observación.

Con el mismo fin actualizador se van a tener también en cuenta dos obras importantes a efectos comparativos, una de Eurostat relativa a las tasas de sustitución de las pensiones de jubilación en los países de la Europa de los Doce⁵, y otra del Centraal Planbureau de La Haya, sobre las tasas de sustitución de las prestaciones por desempleo total en los mismos países y, además, en los estados norteamericanos de California, Nueva York y Texas⁶.

Como vieron muy bien los creadores de la sociología contemporánea, Comte y Spencer, uno de los instrumentos esenciales para el conocimiento de la realidad social es lo que llamaban el «arte comparativo». Este «arte comparativo» se puede ejercer desde un punto de vista meramente *cuantitativo* o desde un punto de vista eminentemente *cuantitativo*, pero también desde un punto de vista *integrador*, de modo que los aspectos cuantitativos se incorporen en un marco cualitativo suficientemente preciso.

¹ BARRADA, A.: *El marco conceptual de la inactividad laboral. Aspectos económicos*, Bilbao, Fundación BBV, marzo 1996.

² El 1.º de enero de 1995, en virtud del art. 2.2. del Tratado de los doce Estados miembros de la Unión Europea con la República de Austria, la República de Finlandia y el Reino de Suecia, de 24 de junio de 1994 (ratificado por España por Instrumento de 30 de diciembre de 1994).

³ EUROSTAT: *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994*, Luxembourg, 1996.

⁴ EUROSTAT: *Old Age and Survivors: an Update*, Luxembourg, 1996.

⁵ EUROSTAT: *Taux de remplacement vieillesse, Volume I, Rapport entre revenu de retraite et revenu d'activité au moment du départ à la retraite*, Luxembourg, 1993.

⁶ CENTRAAL PLANBUREAU: *Replacement Rates [of the Unemployment Compensation]. A Transatlantic View*, Working Paper n.º 80, The Hague, September 1995.

Dentro del territorio de los Estados miembros de la Unión Europea, las comparaciones de tipo cualitativo, o institucional, referidas tan sólo al régimen general de la seguridad social, son posibles, de modo esquemático, gracias a los *Cuadros comparativos de los regímenes de seguridad social aplicables en los Estados miembros*, editados cada dos años por la Comisión de las Comunidades Europeas (hoy de la Unión Europea). Ultimamente estos cuadros están a cargo de un llamado Missoc (*Mutual Information System on Social Protection in the Community*), y, con notoria impropiedad, se titulan «de protección social», cuando se siguen refiriendo, como siempre, tan sólo al régimen general de la seguridad social.

En cuanto a las comparaciones cuantitativas, los instrumentos básicos en la Unión Europea son los elaborados de acuerdo con la *Metodología del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (Seepros)*, cuyo volumen primero (y único), dedicado a las cuentas de ingresos y gastos, se publicó en 1981. Esta obra es, sin duda, la de mayor empeño realizada hasta ahora en el campo del tratamiento de la información sobre la materia; su mayor laguna es que no incluye en su campo de observación las prestaciones de enseñanza. La información cuantitativa preparada según este método aparece periódicamente en la publicación de Eurostat denominada en los últimos años *Gastos e ingresos de protección social*, a la que ya se ha hecho referencia. En ella, los gastos se ofrecen segregados por funciones y los ingresos, según los tipos de recursos y según los sectores de procedencia.

Constituyen un primer ensayo de comparaciones integradoras los volúmenes monográficos publicados por Eurostat sobre las distintas funciones del Seepros⁷, fruto prematuro de los esfuerzos realizados para llegar a lo que era el

objetivo de la segunda parte de este sistema. En estos volúmenes, para cada país y para cada uno de los tipos de prestaciones de cada función, se ofrecen series anuales, desde 1980, con importes y número de beneficiarios, acompañadas de fichas en las que se detallan la entidad gestora, el campo de aplicación, los requisitos para el otorgamiento de la prestación y la forma de determinación de su cuantía (o el contenido material de la misma, si se trata de una prestación en especie). Aunque estos volúmenes responden a una concepción acertada de lo que debe ser un instrumento ordenado a establecer comparaciones internacionales integradas, el apresuramiento por darlos a la imprenta antes de haber puesto a punto el imprescindible aparato metódico hace que su utilidad para las comparaciones quede muy por debajo del esfuerzo realizado.

La reducida extensión del presente informe no permite, desgraciadamente, entrar en comparaciones integradoras, por lo que no hay más remedio que limitarse, a partir de la documentación que ofrecen los instrumentos antes reseñados, a una comparación básicamente cuantitativa, con muy leves referencias a los aspectos cualitativos.

En esta materia, las comparaciones más importantes que se pueden hacer son las que versan sobre la *extensión* y la *intensidad* de la protección en las distintas situaciones protegidas. En efecto, con fines comparativos no interesa tanto saber cuánto gasta cada país en protección social como qué parte de la población que se encuentra en una determinada situación de necesidad está protegida frente a ella (en esto consiste la *extensión* de la protección), y a cuánto alcanza esta protección: si cubre en su totalidad la situación de necesidad, o sólo en parte, y en qué proporción (en esto consiste la *intensidad* de la protección).

Tanto para lo uno como para lo otro es esencial definir de manera inequívoca lo que

⁷ Se da referencia completa de todas estas monografías en la bibliografía que acompaña a este informe.

se entiende por «número de prestaciones». Eurostat, en sus monografías sobre las distintas funciones del Seepros, habla de «número de beneficiarios a 31 de diciembre de cada año». Con ello incurre en dos errores. El primero estriba en hablar de «número de beneficiarios» cuando, salvo acaso en el supuesto de prestaciones por una sola vez, es harto probable que se trate de «número de prestaciones», y no de «número de beneficiarios» distintos. El segundo error es el de referir dicha cifra al 31 de diciembre; excepto en el caso de las prestaciones por una sola vez, en que el «número de prestaciones» es la suma de todas las que se han devengado desde el 1.º de enero al 31 de diciembre, en los demás casos, tendría que utilizarse el número medio de prestaciones anuales, o, de no ser posible, el número de prestaciones a 1.º de julio. En el caso de prestaciones en especie, algunas veces se podrá conocer el número de prestaciones, pero es prácticamente imposible saber el número de beneficiarios distintos que han sido percepto-

res de ellas⁸. En el caso de prestaciones en dinero, hay que llegar a un modo unívoco de computar las prestaciones que originan un devengo único (prestaciones por una sola vez) y los diversos tipos de prestaciones que originan devengos trimestrales, mensuales o diarios (prestaciones periódicas) ⁹.

Para determinar la extensión de la protección es necesario comparar el número de prestaciones de cada tipo con el número de personas expuestas a la situación de necesidad que se trata de remediar con ese tipo: número de personas en situación de vejez, de invalidez, de paro, etc. Estos últimos datos no proceden, por lo general, de instituciones de protección social, sino de estadísticas de otro orden.

En cuanto a la determinación de la intensidad de cada tipo de prestación, en el caso de las prestaciones en especie esto es sumamente difícil y sólo se puede lograr mediante artificios estadísticos diseñados *ad hoc*. En el caso de las

⁸ Cuando Eurostat, sin haber terminado de elaborar la metodología pertinente, se aventuró a publicar volúmenes monográficos sobre las distintas funciones de protección social combinando datos de importes con cifras de «beneficiarios» (no de «prestaciones»), al llegar a las funciones de «enfermedad» y de «maternidad», hubo de renunciar a publicar el número de «beneficiarios» de los distintos tipos de prestaciones en los volúmenes monográficos destinados a dichas funciones.

⁹ Para llegar a un tratamiento homogéneo de la determinación de la cuantía media de todo tipo de prestaciones en dinero se habría de aplicar la fórmula siguiente: $c = i / (p \cdot d)$, donde:

c = cuantía media de cada devengo de la prestación;
 i = importe anual gastado en el tipo de prestación de que se trate;
 p = número de prestaciones;
 d = número de devengos o vencimientos anuales de la prestación.

El número de devengos o vencimientos anuales será:

1, en las prestaciones por una sola vez;

4, en las prestaciones trimestrales;

12, en las prestaciones mensuales;

365, en las prestaciones diarias.

De acuerdo con esta fórmula, el «número de prestaciones» será:

- a) el número de prestaciones/año, en las prestaciones por una sola vez;
- b) el promedio anual de prestaciones/trimestre, en las prestaciones de vencimiento trimestral;
- c) el promedio anual de prestaciones/mes, en las prestaciones de vencimiento mensual;
- d) el promedio anual de prestaciones/día, en las prestaciones de vencimiento diario.

Esto implica que, cuando se trate de pensiones o de subsidios de desempleo, «número de prestaciones» significará, en principio, promedio anual de prestaciones mensuales, pero cuando se hable de subsidios de incapacidad temporal, significará promedio anual de prestaciones diarias.

No estará de más añadir que esta fórmula, propuesta por España, no se aplica por Eurostat. Es más, la Oficina estadística de la Unión Europea, tras haber avanzado tanto por este camino, parece que renuncia a proseguirlo y, hoy por hoy, se ha limitado a actualizar los datos numéricos de las funciones de «vejez» y «supervivencia», en las condiciones poco satisfactorias en que los había presentado unos años antes. En esta situación, pues, las posibilidades de comparación siguen siendo muy limitadas.

prestaciones en dinero, hay que distinguir entre lo que se podría llamar intensidad absoluta e intensidad relativa.

La *intensidad absoluta* se mide por el repertorio de satisfacciones que la prestación puede procurar. Para ello, a efectos de comparación entre países, son necesarias dos operaciones: la primera tiene por objeto averiguar la cuantía media de la prestación; la segunda, convertir a un patrón común de poder adquisitivo la cuantía media obtenida. Esto último se puede lograr convirtiendo dicha cuantía media, en moneda nacional, a unidades de Paridad de Poder de Compra (PPC). De este modo se puede averiguar, por ejemplo, que, con la pensión media de jubilación del país A se puede adquirir el 80 % de cosas que con la misma pensión media del país B. Ahora bien, este tipo de comparaciones sólo tiene sentido cuando se trata de países de similar nivel económico, como Francia y Bélgica, pero no lo tiene cuando se trata de países que difieren grandemente en su nivel económico, como Dinamarca y Grecia.

La *intensidad relativa* de la protección parece en estos casos un objetivo mucho más razo-

nable. Una vía para establecerla puede ser la de expresar la cuantía media de la prestación en porcentaje de la renta familiar por habitante del país o, al menos, en porcentaje del Producto Interior Bruto a precios de mercado (PIBpm) por habitante: la *intensidad relativa* de la protección otorgada por un tipo concreto de prestación será mayor en el país en el que la cuantía media de la prestación represente, por ejemplo, un mayor porcentaje del PIBpm por habitante, con independencia de que el poder adquisitivo de la misma sea mayor o menor, según el nivel económico general de cada país. En el supuesto específico de las prestaciones sustitutivas de rentas de activo, como las prestaciones de jubilación o de desempleo, el procedimiento puede ser el de la determinación de la *tasa de sustitución* que representa la prestación con respecto a la renta del trabajo que obtenía el beneficiario cuando se encontraba en activo. En este caso es muy importante llegar a la *tasa neta de sustitución*, es decir, a la que resulta de la comparación de la renta neta del sujeto, deducidos impuestos directos y cotizaciones sociales, antes y después de producirse el hecho causante de la prestación.

I. LAS COINCIDENCIAS Y LAS DIFERENCIAS ENTRE PAISES DE LA UNION EUROPEA EN EL AMBITO INSTITUCIONAL

En el territorio de la Unión Europea coexisten, en el campo de la regulación de la protección social, fundamentales coincidencias con múltiples diferencias. Las coincidencias se deben, en buena medida, a la ratificación, por la mayor parte de los Estados miembros de la misma, de Convenios internacionales que regulan estas materias. Las diferencias proceden, por un lado, de la flexibilidad que permiten las normas de estos Convenios y, por otro, de la peculiar evolución histórica seguida en cada país por sus instituciones de protección social.

En la aproximación de las legislaciones nacionales ha jugado un papel importante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ya que, desde su constitución en 1919, se ha dedicado a la promoción de convenios en materia de seguros sociales. Esta labor culminó, en 28 de junio de 1952, con la adopción del Convenio número 102, sobre norma mínima de seguridad social¹⁰, cuyo texto sirvió de patrón para el Código Europeo de Seguridad Social, hecho en Estrasburgo el 16 de abril de 1964¹¹. Este último representa una ampliación de la «norma mínima de seguridad social» establecida por el primero, del que prácticamente reproduce todas sus cláusulas, aunque acentuando sus exigencias. En uno y otro, las áreas de protección, cubiertas y definidas por las correspondientes prestaciones, son las mismas; a saber:

- a) asistencia médica,
- b) prestaciones monetarias por enfermedad,

- c) prestaciones por desempleo,
- d) prestaciones de vejez,
- e) prestaciones en caso de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales,
- f) prestaciones familiares,
- g) prestaciones de maternidad,
- h) prestaciones de invalidez,
- i) prestaciones de supervivencia.

Para la ratificación del respectivo convenio no es preciso que se acepten todas estas partes, sino que basta con que se acepten algunas de ellas, dentro de ciertas reglas. Así, según el Convenio número 102 de la OIT, han de aceptarse tres, al menos, de las partes mencionadas, y una de esas tres ha de ser alguna de las relativas a:

- c) desempleo,
- d) vejez,
- e) accidentes del trabajo y enfermedades profesionales,
- h) invalidez,
- i) supervivencia.

Por otro lado, según el Código Europeo de Seguridad Social, han de aceptarse, al menos, seis de las nueve partes indicadas, quedando entendido que la parte de asistencia médica contará como dos y la de vejez, como tres. Esta condición se considerará cumplida si se aplican tres de esas nueve partes, de modo que una de ellas sea alguna de las cinco últi-

¹⁰ El Convenio número 102 de la OIT fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado* número 240, de 6 de octubre de 1988, juntamente con el Instrumento de 17 de mayo de 1988, por el que fue ratificado por España.

¹¹ El Código Europeo de Seguridad Social fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 65, de 17 de marzo de 1995, juntamente con el Instrumento de 4 de febrero de 1994, por el que fue ratificado por España.

mamente mencionadas y se acredite que la seguridad social en vigor otorga, en determinadas ramas de estas últimas partes, protección superior a la prevista por el Código.

Las partes de este Código aceptadas por los Estados miembros de la Unión Europea son las que se muestran en el cuadro I.

Hasta 1994, ni Austria ni Finlandia habían suscrito el Código Europeo de Seguridad Social. Finlandia tampoco había suscrito el Convenio número 102 de la OIT. Austria tiene ratificado este Convenio para las partes siguientes: asistencia médica, desempleo, vejez, familia y maternidad.

En cuanto a los países de la Unión Europea que han ratificado el Código Europeo de Se-

guridad Social, sólo cuatro han aceptado todas las áreas de protección del mismo. Estos cuatro países son Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos. Solamente una de las partes, la relativa a vejez, ha sido aceptada por todos. El país que ha aceptado menos partes es Italia, que solamente ha aceptado cinco. Ahora bien, el que un Estado no acepte una parte no significa que carezca en absoluto de protección en dicha área, sino que no está dispuesto a mantenerla en las condiciones exigidas por el Código.

A pesar de todo, como ya se ha indicado, la necesaria flexibilidad de estas normas internacionales en concurrencia con la peculiar historia de la protección social en cada país hace que, sobre un lecho de fundamental coincidencia, las legislaciones de cada uno de ellos re-

Cuadro I
Código Europeo de Seguridad Social.
Partes aceptadas por los Estados miembros de la Unión Europea
que lo han ratificado

	Asistencia médica	Prestaciones monetarias por enfermedad	Desempleo	Vejez	Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales	Prestaciones familiares	Maternidad	Invalidez	Supervivencia
Alemania	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Austria	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bélgica	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Dinamarca	x	x	x	x	x	x	x	x	-
España	x	x	x	x	x	-	x	x	-
Finlandia	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Francia	x	-	x	x	x	x	x	x	-
Grecia	x	x	-	x	x	-	x	x	x
Irlanda	-	x	x	x	-	x	-	-	x
Italia	-	-	-	x	x	x	x	-	-
Luxemburgo	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Países Bajos	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Portugal	x	x	x	x	-	x	x	x	x
Reino Unido	x	x	x	x	-	x	-	-	-
Suecia	x	x	x	x	-	x	x	x	x

Las x señalan las partes aceptadas por cada Estado.

velen las variantes de regulación más insospechadas. Así, por ejemplo, la edad normal de acceso a la pensión de vejez o de jubilación se sitúa, por lo general, en los 65 años, pero hay países en que esta edad se adelanta a los 60 e, incluso, a los 55 años, y países en los que se retrasa hasta los 67; en todos ellos hay casos en los que se puede adelantar, en condiciones muy diversas. Otros ejemplos: hay países donde las pensiones de invalidez o de viudedad son, en principio, vitalicias, y países en los que, al llegar a cierta edad ya no se tiene derecho a ellas, porque se tiene derecho a una pensión de vejez; hay países en los que todos los residentes tienen derecho a los servicios públicos de asistencia sanitaria, países en

los que sólo tienen derecho los incluidos en el campo de aplicación de un determinado régimen de seguridad social y países en los que no todos los incluidos en uno de estos regímenes tiene derecho a dicha asistencia.

Estas y otras variantes institucionales hacen que, cuando se pretende llegar a comparaciones internacionales de tipo cuantitativo, las dificultades sean muy grandes, ya que, entre otras muchas cosas, la frontera de la vejez puede ir de los 55 a los 67 años, y la misma situación que en un país está protegida por una prestación de vejez en otro lo está mediante una prestación de invalidez o de supervivencia.

2. LA COMPARACION DEL GASTO DE PROTECCION SOCIAL EN LOS TERMINOS DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO

En muchos casos, la comparación internacional en esta materia no pasa de comparar lo que gasta cada país en protección social, expresado este gasto en porcentajes del PIBpm, sin mencionar siquiera cuál sea el PIBpm de cada país, a diferencia de lo que se hace aquí en el cuadro II.

Se suele creer que expresar el importe total del gasto en protección social en porcentaje del PIBpm es un modo de indicar el esfuerzo que cada país realiza en este campo. Pero esto

no es exactamente así. Lo que este indicador permite conocer, con alguna aproximación, es la parte de la renta nacional que se redistribuye por la vía de la protección social.

Para que la aproximación fuera mayor, el referente tendría que ser la propia renta nacional, y el correlato habría de ser el gasto en prestaciones de protección social, pues sólo esta parte es la que se redistribuye por vía de transferencias, y no la totalidad del gasto corriente de protección social.

Ahora bien, a igualdad de porcentaje dedicado a estos menesteres, realizará un esfuerzo mayor de redistribución el país cuyo PIBpm

Cuadro II
Relación entre el producto interior bruto y el gasto corriente de protección social en los Estados miembros de la Unión Europea

En 1994

	PIBpm por habitante		Gasto corriente de protección social por habitante				
	En ECU (A)	En % de la media europea	En ECU (B)	En % de la media europea	En % del PIBpm (100 B/A)	Esperado* en ECU (C)	Indicador de esfuerzo (100 B/C)
Luxemburgo	29.249,4	175,9	7.278,5	152,4	24,9	8.867,3	82,1
Dinamarca	23.763,8	142,9	8.019,6	167,9	33,7	7.046,9	113,8
Alemania	21.181,9	127,4	6.519,8	136,5	30,8	6.190,1	105,3
Austria	20.813,8	125,2	6.275,6	131,4	30,2	6.068,0	103,4
Francia	19.351,7	116,4	5.902,8	123,6	30,5	5.582,8	105,7
Bélgica	19.009,9	114,3	5.142,1	107,7	27,0	5.469,4	94,0
Suecia	18.854,0	113,4	:	:	:	5.417,6	:
Países Bajos	18.316,4	110,1	5.923,7	124,1	32,3	5.239,2	113,1
Europa-14 **	16.628,7	100,0	4.775,1	100,0	28,7	4.679,2	102,0
Finlandia	16.127,1	97,0	5.615,9	117,6	34,8	4.512,7	124,4
Italia	14.980,6	90,1	3.789,1	79,4	25,3	4.132,3	91,7
Reino Unido	14.697,3	88,4	4.127,8	86,4	28,1	4.038,3	102,2
Irlanda	12.252,7	73,7	2.590,5	54,3	21,1	3.227,0	80,3
España	10.386,1	62,5	2.450,5	51,3	23,6	2.607,6	94,0
Grecia	7.724,4	46,5	1.236,4	25,9	16,0	1.724,4	71,7
Portugal	7.355,1	44,2	1.435,4	30,1	19,5	1.601,8	89,6

* Estimado a partir de la ecuación de regresión lineal que correlaciona el PIBpm por habitante y el gasto corriente de protección social por habitante de todos los Estados menos Suecia, a saber: $y = -838,929 + 0,332 x$ ($r = 0,95$).

** Todos los Estados menos Suecia.

Fuente: Elaborado a partir de datos de EUROSTAT: *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994*, Luxembourg, 1996.

por habitante sea más bajo, por la razón evidente de que cuanto más alta es una renta, menos sacrificio cuesta apartar un mismo porcentaje de la misma para un cierto fin.

Por ello resulta imprescindible correlacionar las cifras relativas a gasto social por habitante con las del PIBpm por habitante. Es lo que se ha hecho en el cuadro II con referencia al año 1994, último sobre el que se dispone de datos de todos los Estados miembros de la Unión Europea, incluidos los ingresados el 1.º de enero de 1995, a excepción de Suecia.

Las cifras contenidas en el cuadro II permiten comprobar los extremos que a continuación se mencionan.

1.º Existe una gran diferencia de nivel económico general entre los Estados miembros de la Unión Europea: en 1994, el PIBpm por habitante de Luxemburgo superaba al del promedio de los catorce países de los que se dispone de información sobre protección social en más de un 75 %, mientras el de Portugal era inferior a este promedio en casi un 56 %.

2.º Esta diferencia se trasladaba, como es natural, al gasto de protección social: en 1994, el gasto de protección social por habitante de Dinamarca era superior en casi un 68 % al del promedio de esos catorce países, y superaba la totalidad del PIBpm por habitante de Grecia y de Portugal.

3.º Cuando se ponen en relación las cifras del gasto corriente de protección social por habitante de cada Estado con su respectivo PIBpm por habitante, como variable independiente, se advierte, como también es natural, una fuerte correlación positiva ($r = 0,95$).

4.º Si se acepta la hipótesis de que la línea de regresión obtenida de esta correlación determina el nivel que el gasto corriente de protección social por habitante de cada país tendría que alcanzar de acuerdo con el nivel de su PIBpm por habitante, según los patrones de bienestar social de la Unión Europea, la comparación del valor así estimado con el real permitiría conocer hasta qué punto el gasto real en protección social está en consonancia con el nivel económico de cada país.

5.º De acuerdo con esta hipótesis, el porcentaje que el gasto corriente de protección social por habitante de cada país representa sobre su valor estimado por la vía de la regresión lineal se puede tomar como *indicador de esfuerzo* del país en este campo. Dicho indicador revela que, en 1994, los mayores esfuerzos los realizaba Finlandia, con gastos de protección social por habitante que superaban en más de un 24 % lo que cabría esperar de su PIBpm por habitante; en más de un 13 % los superaban Dinamarca y los Países Bajos. Los menores esfuerzos parecen corresponder a Grecia, Irlanda y Luxemburgo. El bajo indicador de esfuerzo de este último país hay que ponerlo en relación con sus bajísimas tasas de paro, que le ahorran un importante renglón del gasto de protección social, de mucho peso en otros países. España se sitúa un 6 % por debajo de lo que teóricamente le correspondería (indicador: 94,0).

6.º Este ejercicio permite comprobar hasta qué punto pueden ser engañosas las comparaciones del gasto de protección social medido en porcentaje del PIBpm. Así, en 1994, España y Luxemburgo, dedicaron a protección social porcentajes similares de sus respectivos PIBpm (el 23,6 % España y el 24,9 % Luxemburgo); pues bien, reducidos ambos porcentajes a una moneda común, como la Unidad Europea de Cuenta (ECU), resulta que Luxemburgo gastó en protección social, por habitante, casi el triple que España (7.278,5

ECU, frente a 2.450,5); pero este triple gasto lo realizó Luxemburgo con menor esfuerzo que España (82,1, frente a 94,0). Por otro lado, Bélgica y España realizaron aproximadamente el mismo esfuerzo en protección social (94,0 en ambos casos), pero Bélgica dedicó a estas atenciones, por habitante, más del doble que España (5.142,1 ECU, frente a 2.450,5), para lo cual le bastó con emplear en ello un porcentaje del PIBpm superior al de España en sólo 3,4 puntos (27,0 % frente a 23,6 %).

Otra particularidad del porcentaje del PIBpm como medida de la protección social, muy a tener en cuenta en el análisis de series temporales, es que, con dicho porcentaje se está midiendo, a la vez, la evolución general de la economía. En efecto, la mayor parte del importe de los gastos de protección social viene determinada por normas internas ajenas a los avatares de la coyuntura, por lo que man-

tiene su tendencia endógena con independencia de las fluctuaciones del ciclo económico. Por ello, puede suceder que, en las fases ascendentes del ciclo, el gasto de protección social crezca en términos reales al tiempo que descende su valor expresado en porcentajes del PIBpm, por lo que la utilización de este indicador sin conocer sus limitaciones llevaría a pensar que ha descendido la intensidad de la protección social.

La excepción más relevante a este comportamiento autónomo de los gastos sociales con respecto a las vicisitudes del ciclo económico la constituye la protección por desempleo, cuyo gasto asciende, por lo común, en las fases descendentes del ciclo. Excepción menor es la de las prestaciones por incapacidad temporal, cuyo gasto, en términos reales, suele seguir las incidencias ascendentes o descendentes del ciclo.

Cuadro III
Evolución de los gastos corrientes de protección social en los Estados miembros de la Unión Europea

De 1981 a 1994

En porcentajes del PIBpm

	1981	1983	1985	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Finlandia	:	:	:	:	:	25,4	30,1	34,1	35,2	34,8
Dinamarca	30,1	30,1	27,8	27,4	29,9	29,8	30,9	32,1	33,3	33,7
Países Bajos	31,2	33,4	31,7	32,0	31,0	32,2	32,3	32,9	33,4	32,3
Francia	26,7	28,3	28,8	28,1	27,5	27,6	28,4	29,2	30,9	30,5
Austria	:	:	:	:	:	:	:	:	:	30,2
Suecia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Reino Unido	23,7	23,9	24,3	23,5	21,7	22,7	25,3	27,0	27,8	28,1
Alemania occidental ...	29,7	28,9	28,4	28,6	27,6	26,9	26,4	26,8	27,7	27,7
Europa-12/90*	25,6	26,2	26,0	25,9	24,9	25,2	25,9	26,8	27,8	27,6
Bélgica	30,0	30,8	29,3	29,0	26,7	26,9	27,4	27,0	27,0	27,0
Italia	21,1	22,9	22,6	22,9	22,7	23,6	24,1	25,5	25,7	25,3
Luxemburgo	28,2	27,2	23,1	23,1	21,8	22,5	23,6	23,9	24,6	24,9
España	19,5	19,3	19,9	19,7	20,1	20,7	21,8	23,0	24,5	23,6
Irlanda	21,3	23,9	23,6	22,4	19,4	19,4	20,5	21,3	21,5	21,1
Portugal	14,5	14,0	14,1	14,1	14,5	15,0	17,3	18,1	18,5	19,5
Grecia	10,9	13,8	15,4	16,1	16,4	16,1	15,3	14,9	15,8	16,0

* La Europa de los Doce en la situación territorial de Alemania antes del 3 de octubre de 1990.

Fuente: EUROSTAT: *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994*, Luxembourg, 1996.

A pesar de las objeciones que aquí se han hecho a este indicador, Eurostat lo emplea, en primer lugar, para mostrar la evolución del gasto corriente de protección social en los Estados miembros de la Unión Europea. Resulta obligado, por tanto, reproducir aquí dichos porcentajes.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que, al estar excluidas del Seepros las prestaciones de enseñanza, el campo de observación no es completo. Además, aunque últimamente se han incorporado a la Unión Europea Austria, Finlandia y Suecia, Eurostat aún no ha publicado, como ya se ha dicho, los datos en los términos del Seepros de Suecia, y solamente ofrece los de Austria para 1994 y los de Finlandia, de 1990 a 1994. No se pueden, pues, ofrecer series temporales completas de todos los países. Es más, si se quiere trabajar con series un poco largas, con respecto a Alemania es preferible

utilizar solamente los datos de la antigua Alemania occidental. Es lo que se ha hecho aquí; es decir, para la comparación de datos de un solo año, se utilizan, en principio, los de la Alemania reunificada; pero, para el análisis de series temporales, se toman los datos de la República Federal de Alemania en su situación territorial anterior al 3 de octubre de 1990, fecha en que el territorio de la extinta República Democrática de Alemania se incorporó a la República Federal.

En el cuadro III, se han incluido los datos de dos años *bajos* del ciclo económico, 1981 y 1993, y los datos de un año *alto*: 1989. Esto permite comprobar cómo el porcentaje del PIBpm que representan los gastos sociales es, por lo común, mayor en los momentos bajos y menor en los momentos altos del ciclo, y confirma lo que ya se ha dicho sobre las limitaciones de este indicador.

3. LA EVOLUCION COMPARADA DEL GASTO EXPRESADO EN ECU POR HABITANTE A PRECIOS CONSTANTES

Para el análisis de la evolución comparada del gasto de protección social parece más razonable obtener, para cada país, el importe por habitante del gasto de cada año en moneda nacional y convertirlo a una unidad común a los precios de un cierto año de referencia.

Siguiendo una práctica usual últimamente en Eurostat, como unidad monetaria de referencia se ha elegido el ECU a los cambios de 1985. Para la obtención del importe del gasto por habitante de cada país en esta unidad se han realizado las operaciones siguientes:

- a) división del gasto en moneda nacional de cada año por el número medio de habitantes del país en ese año;
- b) conversión del gasto por habitante, en moneda nacional de cada año, a moneda nacional a los precios de 1985, utilizando para ello los respectivos índices de precios de consumo;
- c) conversión del gasto por habitante, en moneda nacional a los precios de 1985, a ECU de 1985, a través del tipo de cambio medio que cada moneda hubiese tenido en este año.

En este proceso de transformación hay, al menos, dos cosas objetables. Por un lado, que no todos los precios evolucionan al ritmo de los precios de consumo; por otro lado, que el cambio en ECU no refleja el poder adquisitivo interior de la moneda de cada país. Pero evitar los sesgos introducidos por estos dos hechos sería excesivamente complicado. En vez de ECU se podrían haber utilizado unidades de Paridad de Poder de Compra (PPC), pero éstas, referidas también a los precios de

consumo, sólo son válidas para hacerse cargo del poder adquisitivo de las prestaciones en dinero, pero no tanto ya para el tratamiento de gastos globales. Por ello se ha optado aquí por la conversión a ECU a los precios de 1985, como hace Eurostat, sin olvidar sus limitaciones. El resultado es el que ofrece el cuadro IV.

Por los datos de los cuadros III y IV se comprueba cómo, para el conjunto de la Europa de los Doce, de 1985 a 1989, el gasto corriente de protección social, medido en porcentajes del PIBpm, descendió del 26,0 al 24,9 %, es decir, un 4,23 %; sin embargo, medido en ECU por habitante a los precios constantes de 1985, pasó de 2.722,1 a 3.035,2, esto es, se incrementó en un 11,5 %, en términos reales. En el caso particular de la Alemania occidental, de 1981 a 1991, el gasto corriente de protección social en los términos del PIBpm descendió del 29,7 al 26,4 %, es decir, un 11,1 %, mientras que, en ECU por habitante a precios constantes, subió de 3.782,5 a 4.424,6, esto es, se incrementó en un 16,98 % en términos reales. Estos datos bastan para hacerse cargo de los errores a que puede dar lugar, en el análisis de series temporales, el uso aislado de la expresión del gasto social en porcentajes del PIBpm.

Si se quiere hacer más visible el ritmo al que ha evolucionado, en cada país, el gasto corriente de protección social por habitante, en términos reales (o próximos a la realidad), conviene convertir a números índices los datos del cuadro IV, tal como se ha hecho en el cuadro V.

Los datos del cuadro V ponen de manifiesto a qué ritmo han evolucionado los gastos corrientes de protección social en los distintos países de la Unión Europea en los últimos años. Por esta vía se advierte cómo, en general, han sido los países que menos gastaban en protección social en 1981 los que han aumentado estos gastos a un ritmo más fuerte. Así,

Cuadro IV
Evolución de los gastos corrientes de protección social en los Estados miembros de la Unión Europea

De 1981 a 1994

En ECU por habitante a precios constantes de 1985

	1981	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Dinamarca	3.916,2	4.174,6	4.722,1	4.760,5	4.994,2	5.210,1	5.446,9	5.762,9
Luxemburgo	3.201,8	3.172,2	3.995,6	4.166,2	4.505,1	4.661,9	5.009,9	5.237,5
Finlandia	:	:	:	4.387,1	4.592,4	4.892,7	4.968,8	5.098,2
Alemania occidental*	3.782,5	3.815,9	4.262,8	4.326,5	4.424,6	4.521,0	4.520,0	4.579,4
Francia	3.196,7	3.605,9	3.925,8	4.007,5	4.127,5	4.272,3	4.444,4	4.474,6
Países Bajos	3.583,9	3.702,9	3.959,2	4.248,0	4.280,2	4.366,7	4.396,3	4.321,7
Austria	:	:	:	:	:	:	:	4.253,7
Bélgica	3.172,5	3.140,4	3.355,5	3.478,9	3.588,3	3.621,3	3.588,6	3.676,2
Suecia	:	:	:	:	:	:	:	:
Reino Unido	2.295,4	2.595,7	2.713,2	2.764,0	3.021,8	3.213,7	3.425,8	3.568,5
Europa-12/90*	2.517,4	2.722,1	3.035,2	3.140,4	3.279,9	3.412,4	3.495,0	3.539,3
Italia	1.934,3	2.230,7	2.671,4	2.865,4	2.995,3	3.158,8	3.138,9	3.132,1
Irlanda	1.469,7	1.675,6	1.722,8	1.786,6	1.893,3	2.011,4	2.135,9	2.216,3
España	1.051,3	1.132,7	1.410,8	1.512,4	1.644,9	1.754,5	1.837,9	1.794,0
Portugal	462,2	436,6	605,8	654,9	784,8	862,1	878,8	937,3
Grecia	534,1	815,3	898,8	874,4	843,8	810,0	840,1	861,1

* La Europa de los Doce con Alemania en la situación territorial anterior al 3 de octubre de 1990.

Fuente: EUROSTAT: *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994*, Luxembourg, 1996.

Cuadro V
Evolución de los gastos corrientes de protección social en los Estados miembros de la Unión Europea

De 1981 a 1994

En ECU por habitante a precios constantes de 1985 (Índice: 1981 = 100)

	1981	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Dinamarca	100	106,6	120,6	121,6	127,5	133,0	139,1	147,2
Luxemburgo	100	99,1	124,8	130,1	140,7	145,6	156,5	163,6
Finlandia*	:	:	:	100,0	104,7	111,5	113,3	116,2
Alemania occidental ...	100	100,9	112,7	114,4	117,0	119,5	119,5	121,1
Francia	100	112,8	122,8	125,4	129,1	133,7	139,0	140,0
Países Bajos	100	103,3	110,5	118,5	119,4	121,8	122,7	120,6
Austria	:	:	:	:	:	:	:	-
Bélgica	100	99,0	105,8	109,7	113,1	114,2	113,1	115,9
Suecia	:	:	:	:	:	:	:	:
Reino Unido	100	113,1	118,2	120,4	131,6	140,0	149,3	155,5
Europa-12/90**	100	108,1	120,6	124,7	130,3	135,6	138,8	140,6
Italia	100	115,3	138,1	148,1	154,9	163,3	162,3	161,9
Irlanda	100	114,0	117,2	121,6	128,8	136,9	145,3	150,8
España	100	107,7	134,2	143,9	156,5	166,9	174,8	170,7
Portugal	100	94,5	131,1	141,7	169,8	186,5	190,1	202,8
Grecia	100	152,7	168,3	163,7	158,0	151,7	157,3	161,2

* Índice: 1990 = 100.

** La Europa de los Doce en la situación territorial de Alemania antes del 3 de octubre de 1990.

Fuente: El cuadro anterior.

a la cabeza de todos los países aparece Portugal, que, de 1981 a 1994, ha duplicado largamente su gasto por habitante, en términos reales. La segunda posición la ocupa España, que en 1994 gastaba en protección social por habitante un 70 % más que en 1981. Le sigue Luxemburgo, que incrementó su gasto por habitante en este período en más del 63 %. Las posiciones siguientes las ocupan Italia y Grecia,

con un incremento superior al 61 %, el Reino Unido, con más del 55 %, e Irlanda, con más del 50 %. En los demás países del grupo de los Doce, el incremento fue inferior a la media comunitaria, situada en algo más del 40 %. En este grupo, con la sola excepción de Luxemburgo, figuran todos los países que ya en 1981 gastaban en protección social más de 3.000 ECU-1985 por habitante.

4. LA COMPARACION DE LOS GASTOS CORRIENTES DE PROTECCION SOCIAL SEGUN SU DISTRIBUCION

En lo que afecta al modo de distribuirse el gasto de protección social, las diferencias entre los países de la Unión Europea son mucho menos marcadas que en lo que atañe al porcentaje del PIBpm dedicado a estos menesteres, o al gasto por habitante.

4.1. La distribución de los gastos corrientes según su naturaleza

La primera distinción que hay que establecer en los gastos corrientes es la referente a la naturaleza básica de estos gastos. El grueso de los mismos lo constituyen las prestaciones de protección social, que son transferencias en dinero o en especie a los hogares. Pero la realización de estas transferencias requiere unos gastos de administración. Además, por distintas razones, las entidades gestoras de la protección social realizan ciertos gastos que no se pueden clasificar estrictamente ni como prestaciones ni como gastos de administración, por lo que se anotan bajo la rúbrica residual de «demás gastos corrientes». En España y en otros países, los gastos incluidos en esta última rúbrica son muchas veces gastos sociales que no se pueden, sin embargo, clasificar como prestaciones sociales, por no consistir en transferencias a los hogares. En el año 1994, la distribución de los gastos corrientes según su naturaleza es la que se muestra en el cuadro VI.

Como se ve por este cuadro, en lo que respecta a la distribución del gasto corriente de protección social entre gasto en prestaciones, gastos de administración y demás gastos corrientes, más del 96 % se dedica, en la mayor parte de los países, a prestaciones de protección social. El 4 % restante se reparte entre

Cuadro VI Distribución de los gastos corrientes de protección social entre prestaciones de protección social, gastos de administración y demás gastos corrientes en los Estados miembros de la Unión Europea

En 1994 En porcentajes del total

	Prestaciones de protección social	Gastos de administración	Demás gastos corrientes
Dinamarca	97,22	2,78	:
Finlandia	97,19	2,81	:
Austria	96,70	1,87	1,43
Luxemburgo	96,51	2,81	0,68
España	96,19	2,28	1,53
Reino Unido (1993) ...	96,17	3,72	0,11
Italia	96,10	3,38	0,52
Alemania	96,07	2,62	1,31
Bélgica	95,69	3,24	1,07
Irlanda	95,66	4,23	0,11
Países Bajos	95,60	3,81	0,59
Grecia	94,93	4,08	0,99
Portugal	94,83	4,82	0,35
Francia	94,75	3,91	1,34
Suecia	:	:	:

Fuente: EUROSTAT: *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994*, Luxembourg, 1996.

gastos de administración y demás gastos corrientes. Es de destacar el hecho de que sólo Austria aventaja a España en dedicar menos porcentaje del gasto corriente de protección social a gastos de administración.

4.2. La distribución del gasto en prestaciones según la forma de la prestación

En el cuadro VII se presenta la distribución del gasto en prestaciones entre las diversas formas que éstas revisten. Esto se hace con referencia al año 1991, ya que no se dispone de información completa de los años posteriores.

Cuadro VII

Distribución del gasto en prestaciones de protección social entre las principales formas de prestaciones en los Estados miembros de la Unión Europea

En 1991

En porcentajes del gasto en prestaciones

	Total	Prestaciones en dinero					Prestaciones en especie
		Subtotal	Pensiones	Subsidios	Asignaciones familiares	Otras prestaciones	
Dinamarca	100	61,74	29,02	20,47	3,42	8,83	38,26
Reino Unido	100	66,86	46,25	9,43	7,80	3,38	33,14
Irlanda	100	67,21	37,45	16,55	12,92	0,29	32,79
Francia	100	67,27	47,73	8,69	6,63	4,22	32,73
Alemania occidental	100	67,52	47,81	11,27	5,64	2,80	32,48
Portugal	100	69,32	50,74	7,56	4,03	6,99	30,68
Europa-12/90*	100	69,93	50,09	10,12	5,23	4,49	30,07
Italia	100	73,83	61,27	3,76	3,14	5,66	26,17
España	100	74,31	47,90	19,00	0,46	6,95	25,69
Luxemburgo	100	75,39	58,27	6,06	8,02	3,04	24,61
Bélgica	100	76,81	52,05	12,91	7,20	4,65	23,19
Países Bajos	100	76,92	48,78	16,44	3,82	7,88	23,08
Grecia	100	83,31	76,19	3,99	0,97	2,16	16,69

* La Europa de los Doce en la situación territorial de Alemania antes del 3 de octubre de 1990.

Fuente: BARRADA, A.: *El marco conceptual de la inactividad laboral. Aspectos económicos*, Bilbao, Fundación BBV, 1996, cuadro III; elaborado a partir de datos de EUROSTAT.

Por este cuadro se comprueba que, de promedio, casi el 70 % del gasto en prestaciones de protección social se dedica a prestaciones en dinero y, en torno al 30 %, a prestaciones en especie. De las prestaciones en dinero, unos dos tercios están constituidos por pensiones; el tercio restante se reparte, de modo que difiere de país a país, entre subsidios diversos, asignaciones familiares y prestaciones diversas en dinero. Las diferencias más notables se producen entre lo destinado a asignaciones familiares y lo destinado a subsidios; dentro de los subsidios, el reparto es muy diferente, según los países, entre lo destinado a subsidios de incapacidad temporal y lo destinado a subsidios de desempleo. En cuanto a las prestaciones en especie, cerca de las tres cuartas partes corresponden a asistencia sanitaria; el resto, a servicios sociales diversos.

Cuando se analiza la distribución del gasto entre las diferentes formas de prestaciones sorprenden las grandes desviaciones que se dan, de país a país, con respecto a la estructura media que presenta el conjunto de los países. En algún caso, la explicación es fácil: así, España y Grecia, que son los únicos países que no aceptaron los patrones de la protección familiar al ratificar el Código Europeo de Seguridad Social, son los países que dedican un menor porcentaje de su gasto en prestaciones a dicha protección. También se comprende que Italia, que no aceptó las cláusulas de protección por desempleo y por prestaciones monetarias de enfermedad de dicho Código, dedique un bajo porcentaje a subsidios. Y que Luxemburgo registre un bajo porcentaje en este campo, cuando tiene un bajísimo nivel de desempleo. Pero no se explica cómo Grecia, que aceptó las cláusulas de este Código relativas a asistencia

médica, dedica un porcentaje tan bajo a prestaciones en especie, en el que juegan un papel fundamental las de asistencia sanitaria. En realidad, a menudo las cifras conducen más a plantear preguntas que a dar respuestas. Y la explicación lo mismo la da una peculiaridad institucional del país que un simple error estadístico. Esto último es lo que explica la cuestión planteada sobre el bajo porcentaje de prestaciones en especie en Grecia: se trata de que este país no ha computado gran parte del gasto sanitario por entender erróneamente que, al ser financiado con aportacio-

nes públicas, no se debe incluir en la estadística ¹².

4.3. La distribución del gasto en prestaciones según la finalidad de la prestación

Procede examinar ahora la distribución del gasto en prestaciones, no según las formas de éstas, sino según sus finalidades, es decir, según las funciones que cumplen o pretenden cumplir. A ello responde el cuadro VIII.

Cuadro VIII
Distribución del gasto en prestaciones de protección social entre las principales funciones en los Estados miembros de la Unión Europea

En 1994

En porcentajes del gasto en prestaciones

Con los métodos SEEPROS-1981	Total	Vejez	Enfermedad	Invalidez	Supervivencia	Desempleo	Familia	Otras
Grecia	100	56,23	14,87	9,50	10,61	2,69	0,69	5,41
Italia	100	52,70	20,90	6,75	11,31	2,44	3,11	2,79
Reino Unido*	100	40,08	19,24	11,73	1,25	6,13	10,18	11,39
Francia	100	37,17	26,24	5,86	6,49	6,08	8,16	10,00
Dinamarca	100	36,56	17,40	8,83	0,06	11,34	10,00	15,81
Europa-12*	100	36,55	24,31	9,01	7,74	7,19	6,81	8,39
Bélgica	100	33,43	24,68	8,74	10,74	9,39	7,33	5,69
Portugal	100	32,91	34,17	11,22	7,21	5,26	4,41	4,82
España	100	32,57	25,98	8,07	10,03	17,38	0,83	5,14
Luxemburgo	100	31,76	23,81	11,24	14,21	1,19	12,15	5,64
Países Bajos	100	31,31	21,80	21,83	5,46	10,41	4,82	4,37
Alemania	100	30,96	27,01	8,99	10,22	6,85	6,92	9,05
Irlanda	100	21,41	29,31	7,02	6,08	13,27	11,02	11,89
Con los métodos SEEPROS-1996							Familia/ Infancia	
Austria	100	34,14	25,48	10,11	10,35	5,34	12,87	1,71
Países Bajos	100	31,62	21,80	21,83	5,46	10,41	5,43	3,45
Finlandia	100	28,54	21,43	14,20	3,76	15,18	13,63	3,26
España	100	27,40	28,41	13,57	10,11	18,39	1,43	0,69
Irlanda	100	21,47	34,26	4,40	6,10	16,95	11,73	5,09

* Según datos del año 1993.

Fuente: EUROSTAT: *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994*, Luxembourg, 1996.

¹² Así se explica por EUROSTAT en su volumen monográfico sobre *Maladie*, Luxembourg, 1994.

Antes de entrar en el análisis de los datos de este cuadro es necesario tener presente que, en el Seepros, cada una de las funciones engloba todas las prestaciones en dinero y en especie que tienden a cubrir la correspondiente necesidad. Así, la función «vejez» comprende tanto las pensiones de jubilación como los servicios sociales a ancianos, y la función «enfermedad», tanto la asistencia sanitaria en esta contingencia como las prestaciones monetarias por enfermedad, es decir, los subsidios de incapacidad temporal por este motivo; pero existen también prestaciones de asistencia sanitaria en las funciones de «invalidez-incapacidad», «maternidad» y «accidente de trabajo, enfermedad profesional».

En el cuadro VIII, los datos de Austria y Finlandia se dan de acuerdo con el nuevo método de elaboración del Seepros, en vías de implantación por Eurostat, pues así los han facilitado estos países. De aquí que se haya aprovechado la ocasión para incluir también los datos de los tres países de la Europa de los Doce que los han suministrado de acuerdo con los dos métodos.

Así quedan en evidencia las disfunciones que se producen cuando se aplica un método sin estar debidamente probado.

Según el nuevo método, toda la asistencia sanitaria (que antes había de repartirse, como se acaba de decir, entre las funciones de «enfermedad», «invalidez-incapacidad», «accidente de trabajo, enfermedad profesional» y «maternidad»), se ha de anotar ahora en la función «enfermedad»; también se han de anotar en esta función, además de los subsidios de incapacidad temporal por enfermedad común y accidente no laboral (cosa que ya se hacía), los de incapacidad temporal por accidente de trabajo o enfermedad profesional.

La función «accidente de trabajo, enfermedad profesional» desaparece; sus prestaciones de asistencia sanitaria y los subsidios por incapacidad temporal pasan a la función «enferme-

dad», y las demás prestaciones en dinero y en especie, a la función «invalidez-incapacidad».

También desaparece la función «maternidad», pasando sus prestaciones de asistencia sanitaria a «enfermedad» y los subsidios por maternidad, a una nueva función denominada «familia/infancia», que es la antigua función «familia» a la que se incorporan los subsidios por maternidad.

Igualmente desaparece la función «promoción del empleo», incorporándose sus prestaciones directas a los hogares a la función «desempleo», y no computándose las demás.

Finalmente, la nueva función «marginación social» sustituye a la función de «indigencia» y también, en parte, a la de «diversas», las cuales desaparecen.

En el volumen de Eurostat sobre *Gastos e ingresos de protección social 1980-1994*, de mediados de 1996, no se dice de la nueva metodología más que lo que se acaba de resumir.

Sin embargo, según el texto completo de ésta, denominado *Esspros Manual 1996*, aparecido posteriormente, las prestaciones por jubilación anticipada debida a condiciones del mercado de trabajo no se anotarán, como se venía haciendo, en la función «vejez», sino en la función «desempleo» (§ 81); también se dice que, «por razones de «comparabilidad» y con el fin de respetar el principio de la clasificación funcional del Seepros, las pensiones pagadas a beneficiarios que rebasan la edad normal de jubilación fijada en el régimen de referencia, se deben anotar en la función «vejez» (§ 53), aunque se trate de pensiones de invalidez o de supervivencia. Nada de esto se dice en el citado volumen sobre *Gastos e ingresos...*, ni se ha tenido en cuenta en lo que se presenta como serie elaborada según el nuevo método. Al menos, las variaciones que se observan en la nueva serie española acreditan que las pensiones de supervivencia de las personas de 65 años y más se han seguido anotando en la fun-

ción «supervivencia» y que, además, las pensiones de invalidez de personas de 65 años y más, que se venían anotando en la función «vejez», se han pasado a la función «invalidez-incapacidad», es de suponer que en virtud de instrucciones confusas.

Por los datos del cuadro VIII se advierte que, de promedio, más de un tercio del gasto en prestaciones de protección social se dedica a la función «vejez» y en torno a una cuarta parte, a la función «enfermedad», por lo que más del 60 % del gasto en prestaciones (si se prescinde de la enseñanza) lo absorben estas dos funciones. Pero las desviaciones de algunos países con respecto al promedio comunitario son notables. Así, Grecia dedica más del 56 % del gasto a «vejez» y menos del 15 % a «enfermedad». Ello se debe, como ya se ha dicho, a su mal cómputo de la asistencia sanitaria. Sabiendo esto, más sorprendente resulta que Italia dedique casi el 53 % de su gasto a la función «vejez». También sorprende que los Países Bajos gasten más en «invalidez-incapacidad» que en «enfermedad».

Si se comparan los datos del cuadro VIII referentes a la función «familia» con los del cuadro VII relativos a «asignaciones familiares», se ha de tener en cuenta, por un lado, que estas últimas son prestaciones en dinero, mientras que la función «familia» incluye además prestaciones en especie. Pese a ello, en algunos países, como Grecia, Irlanda e Italia, el porcentaje de «asignaciones familiares» supera al de la función «familia»; esto es debido a que, en el primer caso, se trata de datos del año 1991 y en el segundo, de datos de 1994, y a que el peso de la función «familia» viene descendiendo a lo largo de los años en muchos países. Todavía en 1991, en el conjunto de los Doce, la función «familia» aventajaba en peso

porcentual a la función «desempleo»¹³. Es muy importante señalar que, mientras hay países, como Luxemburgo, que dedica más del 12 % de su gasto en prestaciones a protección familiar, otros países, como España y Grecia, no dedican a esta función ni el 1 % de dicho gasto.

En cuanto a los datos referentes a la función de «desempleo», dos de los países que menos parte de su gasto en prestaciones dedican a esta función son Italia y Luxemburgo. Sin más datos que éstos se podría pensar que, así como España y Grecia son los dos países que más desatendida tienen la protección a la familia, Italia y Luxemburgo son los que más desatienden a los parados. Únicamente conociendo las tasas de desempleo de estos dos países se está en vías de sospechar que sólo en Italia es baja la protección por desempleo. Pero el alto porcentaje del gasto en prestaciones dedicado, en este último país, a la función de «vejez» y las bajas edades de jubilación en él requeridas para acceder a una pensión de jubilación (60 años los varones y 55 las mujeres) permite sospechar también que parte de la protección a los desempleados se canaliza a través de la función «vejez»; lo cual ocurre también en otros países.

Con todo esto se confirma la opinión de que estas distribuciones plantean más incógnitas de las que resuelven. Y se avanza la sospecha de que muchas de las diferencias entre países que la estadística muestra no responden a diferencias *institucionales*, sino a diferencias *estadísticas*, es decir, a una mala información o a un defectuoso tratamiento de la misma. Aparte de que, no siendo el mismo, en todos los países, el porcentaje de viejos, de inválidos y de parados sobre la población total, la distribución del gasto entre las distintas funciones no tiene por qué ser la misma.

¹³ La distribución porcentual del gasto en prestaciones de protección social por funciones en la Europa de los Doce se puede ver, con respecto a los años 1981, 1986

y 1991, en BARRADA, A.: *El marco conceptual de la inactividad laboral. Aspectos económicos*, cit., Anexo IV, Cuadro IV.

5. LA EVOLUCION COMPARADA DE LA COBERTURA DE LAS SITUACIONES DE INACTIVIDAD LABORAL

En el trabajo que da pie a este informe se ofrecía un cuadro de lo que representaba, en el año 1991, la cobertura de las situaciones típicas de inactividad laboral en la Europa de los Doce, expresada en porcentajes del PIBpm¹⁴. Para su elaboración se utilizaron las monografías de Eurostat¹⁵ sobre las distintas funciones del Seepros, monografías que, al dar información detallada de los distintos tipos de prestaciones, permitía separar, dentro de cada función, aquellos tipos específicamente dirigidos a cubrir situaciones de inactividad laboral. Al no haber actualizado Eurostat dicha información, salvo, de manera muy incompleta en lo relativo a las funciones de «vejez» y «supervivencia»¹⁶, se hace necesario acudir a una vía indirecta y, por tanto, más insegura. La información se da, además, de forma global, con lo que se compensan posibles sesgos de informaciones parciales.

El procedimiento elegido consiste en sumar los importes de la totalidad de las prestaciones de las funciones de «invalidez-incapacidad», «accidente de trabajo, enfermedad profesional», «vejez», «supervivencia» y «desempleo», que son las funciones en las que se incluyen las pensiones y los subsidios de desempleo, aunque en estas funciones se recogen también prestaciones que no son pensiones ni subsidios. Como elemento de contraste, se ofrece, en el cuadro IX, una comparación entre lo que representaba, en 1991, la cobertura de las situaciones de inactividad laboral según la publi-

¹⁴ Cf. BARRADA, A.: *El marco conceptual de la inactividad laboral*, cit., pp. 38-40.

¹⁵ La relación completa de todas estas monografías, publicadas de 1992 a 1994, se puede ver en la bibliografía que figura al final de este informe.

cación mencionada y lo que representa el importe global aquí considerado.

El examen del cuadro IX permite comprobar que, para la mayor parte de los países, la evaluación global del gasto en prestaciones es muy próxima a la suma de los importes parciales anteriormente calculados. Las mayores diferencias se registran en Grecia, país que ha modificado a la baja algunas de sus estimaciones anteriores del gasto, y cuyo PIBpm también se ha modificado. En los casos de Dinamarca, Irlanda y Luxemburgo, las diferencias se generan fundamentalmente por variaciones en la evaluación de sus PIBpm.

Es de advertir que, con este procedimiento, no se toman en consideración las prestaciones que cubren el permiso por maternidad (incluidas en la función «maternidad») ni los subsidios por incapacidad temporal debida a enfermedad común o accidente no laboral (comprendidas en la función «enfermedad»), aunque sí los subsidios de este tipo por accidente de trabajo y enfermedad profesional.

En cuadros ulteriores se ofrece la evolución del gasto en las funciones más directamente vinculadas a la cobertura de la inactividad laboral con tres presentaciones distintas: en porcentajes del PIBpm, en ECU por habitante a los precios constantes de 1985 y en números índices, a partir de la presentación en ECU por habitante a precios constantes.

Como ya se ha visto con anterioridad, la comparación de la presentación en porcentajes del PIBpm con la realizada en ECU por habitante a precios constantes resulta muy instructiva. Así, en 1994, el país que más dedicaba

¹⁶ EUROSTAT: *Digest of Statistics on Social Protection in Europe. Old Age and Survivors: an Update*, Luxembourg, 1996.

Cuadro IX
**Comparación de la cobertura de la inactividad laboral, en forma desagregada
y en forma global, en los Estados miembros de la Unión Europea**

Año 1991

En porcentajes del PIBpm

	Importes de pensiones y subsidios					Cómputo global actual
	Invalidez y minusvalidez	Vejez	Supervivencia	Desempleo	Total	
Dinamarca	3,51	8,66	0,02	6,13	18,32	17,05
Finlandia	:	:	:	:	:	16,46
Luxemburgo	3,68	8,64	4,31	0,26	16,89	14,64
Países Bajos	7,14	9,81	1,66	2,57	21,18	21,14
Alemania occidental	2,99	7,68	3,02	1,50	15,19	14,72
Austria	:	:	:	:	:	:
Francia	2,02	9,91	2,03	1,98	15,94	15,73
Italia	1,89	11,62	2,50	0,41	16,42	16,55
Bélgica	2,73	8,68	2,87	2,93	17,21	16,94
Reino Unido	3,04	7,91	1,87	1,58	14,40	14,53
Suecia	:	:	:	:	:	:
España	2,13	6,50	2,05	3,82	14,50	14,45
Irlanda	1,47	5,62	1,46	2,71	11,26	9,91
Grecia	1,94	11,00	1,94	0,71	15,59	11,83
Portugal	2,15	5,12	1,12	0,77	9,16	9,25

Fuentes: BARRADA, A.: *El marco conceptual de la inactividad laboral. Aspectos económicos*, Bilbao, Fundación BBV, 1996, y cuadro siguiente. Los países se han ordenado según gasto por habitante en 1994 (cuadro XI, *infra*).

Cuadro X
**Evolución del gasto en prestaciones en las funciones * que cubren la inactividad
laboral en los Estados miembros de la Unión Europea**

De 1981 a 1994

En porcentajes del PIBpm

	1981	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Dinamarca	16,73	15,76	16,58	16,54	17,05	17,46	18,16	18,87
Finlandia	:	:	:	13,38	16,46	19,83	21,41	20,87
Luxemburgo	17,32	14,52	13,37	13,60	14,64	14,76	14,73	14,72
Países Bajos	18,63	20,19	20,09	21,02	21,14	21,42	21,86	21,34
Alemania occidental	16,78	16,52	15,79	15,19	14,72	14,80	15,87	16,00
Austria	:	:	:	:	:	:	:	17,48
Francia	14,69	16,16	15,38	15,39	15,73	16,14	16,84	16,61
Italia	13,45	15,25	15,65	16,14	16,55	17,79	18,24	18,34
Bélgica	18,46	18,36	16,49	16,54	16,94	16,50	16,71	16,64
Reino Unido	14,24	14,95	12,26	12,86	14,53	15,45	15,92	:
Suecia	:	:	:	:	:	:	:	:
España	12,77	13,93	13,29	13,69	14,45	15,23	16,57	15,93
Irlanda	9,66	11,39	9,49	9,34	9,91	10,27	10,25	9,76
Grecia	7,28	12,04	12,41	12,77	11,83	11,50	11,90	12,02
Portugal	7,16	7,27	7,99	8,49	9,25	9,57	10,42	10,93

* «Invalidez-incapacidad», «Accidente de trabajo, enfermedad profesional», «Vejez», «Supervivencia» y «Desempleo».

Fuente: Elaborado a partir de datos de EUROSTAT: *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994*, Luxembourg, 1996. Los países se han ordenado según gasto por habitante en 1994 (cuadro XI, *infra*).

por habitante a esta área de la protección no llegaba a duplicar el porcentaje del PIBpm del que dedicaba menos, pero su gasto por habitante era seis veces mayor. Hay países en los que ligeras variaciones en el gasto por habitante se traducen en fuertes altibajos en el mismo gasto expresado en porcentajes del PIBpm. Está claro entonces que lo que revelan los porcentajes del PIBpm no es tan sólo la evolución de la protección social, sino también la evolución de la economía del país.

La cobertura de las situaciones de inactividad laboral absorbe, de promedio, el 60 % del gasto en prestaciones de protección social (en España, en 1994, el 67,5 %) y en torno al 85 % de las prestaciones en dinero. El gasto por habitante en prestaciones para la cobertura de las situaciones de inactividad laboral ha crecido en todos los países de 1981 a 1994, aunque a ritmos muy diversos. Para el buen entendi-

miento de esta evolución es importante tener en cuenta que el año 1981 fue, en la mayor parte de los países europeos, el mayormente afectado por la segunda crisis del petróleo. Desde entonces se inició en ellos una fase de crecimiento, suave por lo general, que culminó, para la mayoría, en 1989. A partir de este año se produce una desaceleración del crecimiento, o un decrecimiento que, en España y en otros países, toca fondo en 1993. El aumento del paro que origina esta última fase del ciclo económico obliga a un aumento de los gastos sociales, especialmente en el área de las prestaciones por desempleo. En España, el PIBpm por habitante, en términos reales, de 1993 fue inferior en un 1,36 % al de 1992. Pero, en Finlandia, el PIBpm descendió además en términos monetarios de 1990 a 1992 (516 mil millones de marcos finlandeses en 1990, 491 en 1991 y 477 en 1992); esta crisis determinó un fuerte aumento del gasto en pres-

Cuadro XI Evolución del gasto en prestaciones en las funciones * que cubren la inactividad laboral en los Estados miembros de la Unión Europea

De 1981 a 1994

En ECU por habitante a los precios constantes de 1985

	1981	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Dinamarca	2.177,8	2.363,1	2.615,7	2.645,5	2.753,2	2.829,3	2.969,9	3.223,0
Finlandia	:	:	:	2.316,2	2.585,6	2.923,2	3.107,0	3.144,5
Luxemburgo	1.969,9	1.997,4	2.452,6	2.513,8	2.790,2	2.874,0	3.004,8	3.098,7
Países Bajos	2.137,6	2.363,2	2.570,1	2.777,3	2.801,4	2.846,4	2.876,2	2.851,4
Alemania occidental .	2.136,1	2.216,7	2.439,1	2.445,8	2.463,7	2.500,8	2.590,9	2.647,1
Austria	:	:	:	:	:	:	:	2.465,4
Francia	1.758,7	2.021,6	2.193,1	2.230,3	2.287,4	2.359,8	2.423,9	2.436,0
Italia	1.231,9	1.509,0	1.839,0	1.956,6	2.056,7	2.206,6	2.225,5	2.270,8
Bélgica	1.949,8	1.968,5	2.074,8	2.135,2	2.215,2	2.210,7	2.224,4	2.261,0
Reino Unido	1.377,2	1.593,9	1.531,6	1.562,4	1.735,4	1.838,0	1.962,1	:
Suecia	:	:	:	:	:	:	:	:
España	687,1	792,1	932,8	1.000,6	1.088,9	1.163,4	1.244,6	1.211,5
Irlanda	666,2	807,6	843,5	860,9	915,6	969,3	1.019,8	1.022,9
Grecia	298,6	635,7	681,3	692,9	650,3	623,5	633,5	646,7
Portugal	227,7	224,8	334,7	371,0	418,8	455,9	494,7	525,0

* «Invalidez-incapacidad», «Accidente de trabajo, enfermedad profesional», «Vejez», «Supervivencia» y «Desempleo».
Fuente: Elaborado a partir de datos de EUROSTAT: *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994*, Luxembourg, 1996.

taciones de desempleo, que se triplicaron en poco más de dos años; entre el descenso del PIBpm y el aumento de los gastos sociales, el gasto en prestaciones para dar cobertura a las situaciones de inactividad laboral pasó, en Finlandia, de representar menos del 14 % del PIBpm en 1990 a más del 21 % en 1993, multiplicándose por 1,6. En España, en este mismo período, se multiplicó por 1,21. Estos datos acreditan el papel anticíclico del gasto de protección social, que impone el sacrificio de unas mayores transferencias sociales en los períodos bajos del ciclo, pero amortigua los efectos sociales y los económicos de la caída, y contribuye a la recuperación en la medida en que sostiene la demanda agregada.

Las diferencias que se observan, de país a país, cuando el gasto en prestaciones de este tipo se convierte a ECU por habitante a los precios constantes de 1985, son las mismas

que se registran en sus respectivos niveles económicos generales. En 1994, el gasto promedio en la Unión Europea (menos Suecia) era de 2.144,9 ECU-1985 por habitante, pero representaba en torno a los 3.000 ECU en Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo y los Países Bajos; en torno a los 2.500 ECU, en Alemania, Austria, Francia, Italia y Bélgica; en torno a los 1.100 ECU, en España e Irlanda, y en torno a los 600 ECU, en Grecia y Portugal. Portugal y Grecia se estaban aproximando en protección social, en 1994, a los niveles de España e Irlanda de 1981; como estos dos países se van aproximando ahora a los niveles del Reino Unido y de Italia de hace trece años; y éstos se sitúan, en 1994, en niveles similares a los de Alemania, Dinamarca o los Países Bajos de 1981.

Los datos del cuadro XII, al convertir a números índices el gasto por habitante en tér-

Cuadro XII
Evolución del gasto en prestaciones en las funciones * que cubren la inactividad laboral en los Estados miembros de la Unión Europea

De 1981 a 1994 En ECU por habitante a precios constantes de 1985 (índice: 1981 = 100)

	1981	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Dinamarca	100	108,5	120,1	121,5	126,4	129,9	136,4	148,0
Finlandia	—	—	—	100,0	111,6	126,2	134,1	135,8
Luxemburgo	100	101,4	124,5	127,6	141,6	145,9	152,5	157,3
Países Bajos	100	110,6	120,2	129,9	131,1	133,2	134,6	133,4
Alemania occidental ..	100	103,8	114,2	114,5	115,3	117,1	121,3	123,9
Austria	—	—	—	—	—	—	—	—
Francia	100	114,9	124,7	126,8	130,1	134,2	137,8	138,5
Italia	100	122,5	149,3	158,8	167,0	179,1	180,7	184,3
Bélgica	100	101,0	106,4	109,5	113,6	113,4	114,1	116,0
Reino Unido	100	115,7	111,2	113,4	126,0	133,5	142,5	:
Suecia	:	:	:	:	:	:	:	:
España	100	115,3	135,8	145,6	158,5	169,3	181,1	176,3
Irlanda	100	121,2	126,6	129,2	137,4	145,5	153,1	153,5
Grecia	100	212,9	228,2	232,0	217,8	208,8	212,2	216,6
Portugal	100	98,7	147,0	162,9	183,9	200,2	217,3	230,6

* «Invalidez-incapacidad», «Accidente de trabajo, enfermedad profesional», «Vejez», «Supervivencia» y «Desempleo».

Fuente: El cuadro anterior.

minos reales, ayudan a conocer los distintos ritmos a los que ha evolucionado la protección de las situaciones de inactividad laboral a lo largo de estos años.

Por lo general, el ritmo de crecimiento de estos gastos está en función inversa del grado de desarrollo económico de cada país. Así, Grecia y Portugal han duplicado largamente en 1994 sus cifras de 1981. Pero esto no quiere decir que duplicaran sus prestaciones. En efecto, parece casi inverosímil que Grecia duplicara, en términos reales, su protección social en el breve lapso de cuatro años, los que van de 1981 a 1985. También parece extraño que, en este mismo lap-

so de tiempo, Portugal disminuyera su protección. Pero resulta difícil discernir qué parte de estas variaciones se deben a la realidad y cuáles a defectos de la estadística. La tercera y la cuarta posición, por sus ritmos de crecimiento, las ocupan Italia y España, con aumentos en torno al 80 % a lo largo de estos años. En el otro extremo, destacan, por sus bajos ritmos, la Alemania occidental, pero, sobre todo, Bélgica, cuyo gasto por habitante de 1994 superaba en sólo un 16 % al de 1981. En Alemania, desde 1983 hasta 1991, descendió, en términos monetarios y reales, el gasto en prestaciones por desempleo, pero en Bélgica este gasto ha sido casi siempre creciente.

6. LA COMPARACION DE LA INTENSIDAD GLOBAL DE LA PROTECCION SOCIAL

Como ya se ha dicho anteriormente, las comparaciones internacionales más interesantes que se pueden hacer en el campo de la protección social son las que responden a las dos preguntas básicas referentes a la extensión y a la intensidad de la protección. Al lado de estas dos cuestiones, todas las demás resultan de interés secundario. Sin embargo, a estas comparaciones de carácter secundario se ha dedicado hasta aquí todo el espacio del presente informe. Porque lo cierto es que las estadísticas de protección social de la Unión Europea, que son las mejores del mundo en este campo, apenas responden a las dos preguntas básicas.

Una ligera aproximación al tema de la intensidad de la protección la ofrece Eurostat cuando convierte el gasto corriente de protección social de cada país, tomado globalmente, en unidades de Paridad de Poder de Compra (PPC) por habitante. Pero tampoco esta transformación es la más adecuada para medir la intensidad de la protección. Entre otras cosas, porque, tal como está tomado, este indicador se refiere a la totalidad del gasto corriente, en el que se incluyen partidas dedicadas a gastos de administración y a otros gastos corrientes, mientras que lo que va a los beneficiarios es exclusivamente el gasto en prestaciones. Para establecer una comparación global de la intensidad de la protección hubiera sido menester utilizar solamente el gasto en prestaciones. En realidad, la conversión del gasto en prestaciones de cada país a estas unidades de PPC tiene sentido para las prestaciones en dinero, que significan alrededor del 70 % del importe total de las prestaciones. Por lo tanto, la extensión de esta práctica a las prestaciones en especie no es un proceder correcto, aunque admisible, cuando faltan datos para otra cosa.

En el cuadro XIII se ofrece, para el año 1994, el resultado de convertir el gasto en prestaciones de protección social de cada país a unidades de PPC del mismo año y dividirlo por el número de habitantes del mismo. Los datos que se ofrecen en el cuadro XIII se han elaborado *ex professo* para este informe, ya que Eurostat transforma a PPC todo el gasto corriente.

Si se comparan los datos del cuadro XIII con los del precedente cuadro II, donde se presenta, para el mismo año 1994, el gasto

Cuadro XIII
La intensidad global de la protección social en los Estados miembros de la Unión Europea.
Prestaciones de protección social por habitante

En 1994

	En unidades de PPC a los precios de consumo de 1994	En % del importe medio europeo de las prestaciones
Luxemburgo	6.440,8	145,0
Dinamarca	6.197,2	139,5
Austria	5.425,9	122,1
Alemania	5.297,9	119,3
Alemania occidental .	5.319,4	119,7
Alemania oriental ...	5.207,0	117,2
Países Bajos	5.292,5	119,1
Francia	5.211,3	117,3
Finlandia	5.114,4	115,1
Bélgica	4.834,0	108,8
Europa-14	4.442,5	100,0
Reino Unido*	4.193,8	94,4
Italia	4.143,4	93,3
España	2.904,7	65,4
Irlanda	2.747,9	61,9
Portugal	2.050,6	46,2
Grecia	1.561,5	35,1

* Según datos del año 1993.

Fuente: Elaborado a partir de datos de EUROSTAT: *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994*, Luxembourg, 1996.

corriente total de protección social, por habitante, expresado en ECU, se advierte que las diferencias de los valores extremos con el valor medio, con ser grandes, aquí son menos marcadas. Ello se debe a que, por lo común, en los países más pobres del grupo, el poder adquisitivo interior de la moneda nacional suele ser superior a su cambio en ECU. Pese a ello, hay una gran diferencia entre la mayor parte de los Estados miembros de la Unión Europea y los cuatro «colistas». Aun en éstos, las diferencias entre el subgrupo España-Irlanda y el subgrupo Portugal-Grecia son muy grandes. Estas diferencias se deben, como ya se ha indicado, a las grandes diferencias en PIBpm por habitante que se dan entre estos cuatro Estados y el resto de los componentes de Unión Europea. Se observarán además ciertos cambios en las posiciones relativas de algunos países. Por ejemplo, en 1994, el PIBpm por habitante de Irlanda, expresado en ECU, fue superior al de España, y también el importe de sus prestaciones de protección social por habitante (2.478,0 ECU-1994, en Irlanda; 2.357,2 ECU-1994, en España); pero este mismo importe, expresado en unidades de PPC, fue mayor en España. Esto hace que España sea el tercer país por la cola si estas operaciones se valoran en ECU, y el cuarto si se valoran en unidades de PPC.

Ahora bien, a la vista de los datos del cuadro XIII, es forzoso preguntarse si ésta es una manera razonable de establecer comparaciones entre países. Porque, si el PIBpm por habitante de Grecia equivale aproximadamente a la cuarta parte del de Luxemburgo, no tiene nada de extraño que este último país dedique a protección social cuatro veces más que Grecia. Aunque Grecia registrase, en materia de protección social el mismo índice de esfuerzo que Luxemburgo, es más, aunque dedicase a ello el mismo porcentaje del PIBpm, lo que representaría para el Estado heleno un esfuerzo mucho mayor, e incluso aunque dedicase los mismos porcentajes del PIBpm que dedican Finlandia o Dinamarca, su gasto por habitante en PPC seguiría siendo incomparablemente más bajo que el del Gran Ducado. Los datos del cuadro XIII, como los del cuadro II, revelan las diferencias de riqueza entre Estados miembros de la Unión Europea, pero las comparaciones en materia de protección social han de estar lógicamente proporcionadas a lo posible. Lo cual significa que, aunque es bueno conocer lo que pueden los más pudientes y lo poco que pueden los más menesterosos, las comparaciones en este campo, cuando las diferencias de riqueza entre países son tan grandes, no se pueden hacer en términos absolutos, sino en términos relativos.

7. LA COMPARACION DE LA INTENSIDAD DE LA PROTECCION EN CIERTOS TIPOS DE PRESTACIONES

La segunda parte del Seepros, tal como se pensó en 1981, debería procurar la información necesaria para establecer comparaciones solventes sobre la extensión y la intensidad de la protección en las distintas áreas. Desgraciadamente, la publicación de monografías sobre las distintas funciones sin haber desarrollado previamente el método adecuado, aun suministrando interesantes informaciones, sólo permite formular algunas conjeturas más o menos aproximadas. Es lo que se va a ofrecer a continuación en lo que respecta a dos de los principales tipos de prestaciones.

7.1. La intensidad de la protección de la vejez por pensiones de jubilación

La publicación en 1996 de una monografía de la Unión Europea actualizando datos sobre las funciones de «vejez» y «supervivencia» parece que debería suministrar, al menos, datos frescos sobre estas dos áreas de la protección social. Sin embargo, el que Francia, Italia y los Países Bajos no hayan actualizado sus datos y el que el Reino Unido sólo haya actualizado los de «supervivencia», reduce sensiblemente las posibilidades de comparación, como se comprueba por el cuadro XIV.

El cuadro XIV pone en evidencia de la manera más elocuente la imposibilidad de establecer comparaciones válidas entre los países de la Unión Europea a partir de las estadísticas disponibles, a pesar de que las estadísticas del Seepros, de costosa elaboración, han sido creadas con este fin.

La obra de Eurostat *Old Age and Survivors: an Update* ha aparecido a mediados de 1996,

pero sus datos más recientes son de 1993, y no para todos los países, por lo que se ha optado por referir la comparación a 1991. Los países que no han enviado datos sobre la función «vejez» sumaban en 1991 una población de 65 años y más de 27,808 millones de personas, es decir, el 57,4 % de la de todos los países tomados en consideración (48,438 millones).

Para el cálculo de la cuantía de la pensión media se han tomado en consideración solamente los importes que, en las monografías de Eurostat, van acompañadas de cifras de «número de beneficiarios»; no se han contado los beneficiarios de pensiones complementarias, puesto que ya están contados en las básicas, pero sus importes se han sumado a los de las básicas; cuando no todos los importes de éstas iban acompañados del número de sus beneficiarios, sólo se ha computado del importe de las complementarias el mismo porcentaje computado en las básicas. En los casos en que las pagas extraordinarias aparecen registradas aparte, sus importes se han sumado a los de las pensiones.

Entre los tres países que han suministrado datos completos (Alemania, Dinamarca y España) se suman menos de 15 millones de pensiones. Sólo para estos tres países tiene sentido, pues, calcular el importe de la pensión media a efectos comparativos. Para ello es necesario convertir los importes respectivos a unidades de PPC, sumarlos y dividir esa suma por la suma del número de pensiones. De este modo se obtiene una pensión anual media de 7.975,5 unidades de PPC. La española representa el 81,6 % de dicha pensión media y el 74,9 % de la de la Alemania occidental. Pero no se puede poner la mano en el fuego para asegurar que esto fuera así.

Si se convierte el importe de la pensión media de cada país a porcentaje del PIBpm por habitante, se advierten grandes diferencias, que

Cuadro XIV

Importes de las pensiones de vejez, número de beneficiarios y pensión media en algunos Estados miembros de la Unión Europea

En 1991

	Importes		Número de beneficiarios *	Población de 65 años y más	Cuantía de la pensión media anual		
	Totales, en millones de unidades de la moneda nacional	Computados a efectos del cálculo de la pensión media	En miles	En miles	En moneda nacional	En unidades de PPC de 1991	En % del PIBpm por habitante
Luxemburgo	25.114	16.963	39,5	52,3	429.443	11.045,0	44,62
Alemania occ.	187.002	187.002	9.840,0	9.761,0	19.004	8.693,6	45,98
Países Bajos	:	:	:	1.947,1	:	:	:
Reino Unido	:	:	:	9.054,0	:	:	:
Italia	:	:	:	8.689,0	:	:	:
Francia	:	:	:	8.118,3	:	:	:
Dinamarca	52.439	52.439	706,0	803,7	74.276	7.186,9	46,23
España:	3.538.609	3.538.609	4.440,7	5.339,4	796.858	6.509,6	57,89
Irlanda	1.135	821,6	342,9	402,5	3.310	4.553,0	41,29
Bélgica	579.774	425.333	2.480,2	1.513,2	171.491	3.989,6	25,48
Grecia	1.351.082	538.051	977,0	1.452,8	550.718	3.186,4	35,61
Portugal	570.023	470.210	1.471,6	1.304,4	319.520	2.615,1	28,58

* En realidad, número de pensiones.

Fuentes: Elaboración propia, sobre datos de EUROSTAT: *Digest of Statistics on Social Protection in Europe. Old Age, Luxembourg, 1992; Old Age and Survivors: an Update, Luxembourg, 1996; Statistiques de base de la Communauté, 30.º éd., 1993.*

van del 25,48 % del PIBpm de Bélgica al 57,89 % de España. En valores próximos al 45 % del PIBpm se sitúan las pensiones medias de vejez o jubilación de países como Dinamarca, Alemania occidental, Luxemburgo. En principio, resulta increíble que la pensión media de Bélgica, expresada en estos porcentajes, sea inferior a la de Grecia o Portugal. Y aún resulta esto más increíble si se comprueba, por datos que ofrecen las fichas descriptivas de prestaciones de la monografía inicialmente dedicada por Eurostat a la función «vejez» (publicada en 1992), que, en este país, la renta garantizada a los ciudadanos belgas residentes en Bélgica, de 65 años (varones) o de 60 años (mujeres), carentes de recursos suficientes (prestación si-

milar a la pensión no contributiva de «jubilación» de la legislación española), era, en 1988, de 250.750 francos belgas anuales, si se trataba de persona casada, y de 188.064 francos belgas anuales, en los demás casos; lo que equivalía, respectivamente, al 44,63 % y al 33,47 % del PIBpm por habitante de aquel año en dicho país.

Este fenómeno se debe poner también en relación con el hecho de que, en Bélgica, el importe computado para determinar esa media, en 1991, era el 73,36 % del importe total de estas pensiones, pero correspondía a un número de prestaciones que rebasaba en un 63,9 % el de la población de 65 años y más.

Por otro lado, en Portugal, para el cálculo de la pensión media se ha computado el 82,49 % del importe total de las pensiones, que corresponde a un número de prestaciones que supera en un 12,8 % el de la población de 65 años y más, mientras que en Grecia el importe empleado para el cálculo de la pensión media sólo representa el 39,82 %, del importe total, correspondiente a un número de prestaciones equivalente al 68,6 % del número de personas de 65 años y más. Es de señalar que también en Luxemburgo el importe computado para el cálculo de la pensión media es sólo del 67,54 % del importe total, correspondiente a un número de pensiones que representa el 75,5 % del número de personas de 65 años y más. En tales condiciones, el crédito que se puede dar a los datos no es mucho.

Con todo, hay algo en el cuadro XIV interesante y que merece crédito. Y es la comparación que se puede hacer entre lo que significa, en distintos países, la cuantía de la pensión media (con independencia del crédito que se le pueda dar como tal pensión media) expresada en porcentaje del PIBpm por habitante y expresada en unidades de Paridad de Poder de Compra. Como se ha visto, en Luxemburgo, Alemania occidental y Dinamarca, la cuantía de la pensión media, expresada en porcentaje del PIBpm, es muy similar. Sin embargo, en poder adquisitivo, la pensión Luxemburgo superaba en un 27,05 % a la de Alemania y en un 53,68 % a la de Dinamarca.

Lo cual lleva también a otra consideración: Si en un país, como Bélgica, con un PIBpm por habitante superior a la media de la Unión Europea, la pensión mínima de vejez de una persona casada se sitúa en una cuantía equivalente al 44,63 % del PIBpm/hab y la de una persona soltera, en una cuantía del 33,47 % del PIBpm/hab, ¿qué nivel de satisfacción se puede procurar a las personas ancianas en países de PIBpm por habitante muy inferiores y con pen-

siones medias de este orden, o inferiores a éstas?

En materia de vejez otra comparación que se puede hacer es la relativa a tasas de sustitución, es decir, la que relaciona los ingresos del último año de la vida activa con los del primer año tras la jubilación. El estudio realizado, a instancias de Eurostat, en los doce países a la sazón miembros de la Comunidad toma como último año de actividad el de 1989. Los resultados son los que se resumen en el cuadro XV.

Si se comparan las tasas de sustitución de las pensiones en algunos países, como Portugal o España, con su gasto en la función «vejez», expresado en porcentajes del PIBpm, se tiene la impresión de que se está ante una nueva versión del milagro de la multiplicación de los panes y los peces, ya que estos países, a muy bajo precio, consiguen algunas de las tasas de sustitución más altas de esos doce países. En cambio, hay países, como el Reino Unido o los Países Bajos, que realizan un fuerte gasto para llegar a unas tasas de sustitución muy bajas. Y hay asimismo países, como Grecia y, en algún caso también, Dinamarca, en que la jubilación es una bendición que cae sobre el trabajador, ya que jubilado gana más que en activo.

A la vista de estos resultados podría pensarse que el estudio realizado para obtenerlos fue una verdadera chapuza. Sin embargo, no es así. La investigación se realizó a partir de un método concienzudamente elaborado, y el estudio realizado en cada país fue cuidadosamente supervisado por un eficiente actuario de seguros. Lo que ocurre es que el propio rigor del método empleado y la complejidad de la realidad institucional han jugado una mala pasada a Eurostat.

En efecto, de acuerdo con el método adoptado, solamente se tomarían en consideración

Cuadro XV
Tasas netas * de sustitución de las pensiones de jubilación de un trabajador del Régimen General con cónyuge a cargo en doce Estados miembros de la Unión Europea

En 1990

	Gasto en la función «vejez» en 1990, en % del PIBpm	Tasas netas de sustitución de las pensiones de jubilación de 1990, en porcentajes del salario neto del año 1989					
		Con salario equivalente a 2/3 del de un trabajador medio de la industria manufacturera		Con salario equivalente al de un trabajador medio de la industria manufacturera		Con salario equivalente al doble de un trabajador medio de la industria manufacturera	
		Con 20 años de carrera total	Con carrera laboral completa	Con 20 años de carrera laboral	Con carrera laboral completa	Con 20 años de carrera laboral	Con carrera laboral completa
Grecia	8,88	125	132	84	114	71	99
Portugal	4,97	58	95	58	98	59	103
España	6,50	75	96	73	98	71	97
Italia	11,19	56	91	57	89	57	94
Francia	9,92	51	94	46	83	47	73
Bélgica	8,28	39	91	43	80	38	62
Dinamarca	10,57	102	104	76	77	48	48
Luxemburgo	6,92	45	85	44	77	39	65
Alemania occ.	7,82	29	66	31	69	24	55
Países Bajos	9,77	90	90	67	67	37	37
Irlanda	4,41	84	84	62	62	35	35
Reino Unido	9,09	40	73	34	59	27	39

* Deducidos impuestos sobre la renta y cotizaciones sociales a cargo del trabajador.

Fuentes: EUROSTAT: *Taux de remplacement vieillesse*. Volume I. *Rapport entre revenu de retraite et revenu d'activité au moment du départ à la retraite*, Luxembourg, 1993; *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994*, Luxembourg, 1996.

las pensiones que resultasen de la combinación del régimen básico obligatorio de seguridad social con regímenes complementarios también obligatorios. Ahora bien, en Europa hay países, como España, en que el régimen general básico procura, para quienes completan su carrera laboral (35 años de cotización) y no sobrepasan en sus ingresos el tope máximo de cotización, pensiones fundamentalmente sustitutivas de sus rentas de activo; hay países, como Francia, en que el régimen básico procura una tasa de sustitución modesta (del 50 %, con 37,5 años de cotización), que es completada con regímenes complementarios obligatorios y mejorada

con regímenes complementarios no obligatorios; hay países, como Alemania, en que, como en Francia, la tasa de sustitución del régimen básico no es muy elevada (del 67,5 %, con 45 años de cotización), y se completa con regímenes complementarios, muy difundidos, pero no obligatorios; y hay otros, como los Países Bajos, en que existe una pensión universal no muy alta cuya cuantía se determina en función, no de los años cotizados, sino del tiempo de residencia en el país (40 años), pensión que se completa por regímenes complementarios, voluntarios, pero también muy difundidos. El estudio en cuestión, de acuerdo con su método,

ha excluido, en casos como los de Alemania y los Países Bajos, los regímenes voluntarios; además, en los Países Bajos, ha seguido el criterio de considerar que, tanto en los supuestos de carrera laboral de 20 años como de carrera laboral completa, los trabajadores cumplieran 40 años de residencia en el país: como consecuencia de la adopción de este criterio, la cuantía de la pensión en los Países Bajos era, pues, la misma para todos los supuestos del estudio.

Estas y otras circunstancias han conducido a los resultados vistos. Entre estas otras circunstancias figura la de haberse omitido la consignación del porcentaje de la población pensionista al que cuadraban las tasas de sustitución obtenidas: en España, dicho porcentaje se ha estimado que cuadraba, en el año 1990, tan sólo a un 17,5 % del total de las pensiones ¹⁷.

7.2. La intensidad de la protección del paro por prestaciones de desempleo total

En 1995, el Centraal Planbureau (CPB) de La Haya dio a conocer un documento de trabajo en el que se ofrecen las tasas de sustitución de las prestaciones por desempleo total en doce países de la Unión Europea y en los Estados norteamericanos de California, Nueva York y Tejas, en la situación existente al 1.º de julio de 1993. Aquí, a efectos de comparación, se presentará, en el cuadro XVI, el gasto total de la función de «desempleo» del año 1993, en porcentaje del PIBpm, según Eurostat, y un extracto de las tasas netas de sustitución obtenidas por el CPB para 1.º de julio de 1993.

¹⁷ Un análisis crítico del mencionado estudio, de su metodología y de sus resultados, a cargo de quien realizó la parte relativa a España, se puede ver en BARRADA, A.: «Las tasas de sustitución de las pensiones de jubilación

En este último trabajo se parte del supuesto de un obrero industrial que trabajaba en jornada normal. Se consideran diversos tipos de remuneración (del obrero medio, salario mínimo, etc.), y las variantes familiares siguientes: persona soltera, persona casada sin hijos y persona casada con dos hijos de 7 a 11 años (en el resumen que se contiene en el cuadro XVI se ha prescindido de los supuestos correspondientes a personas casadas sin hijos). Se supone que los trabajadores solteros están en edades comprendidas entre los 18 y los 50 años y los casados, entre los 25 y los 50; en este último caso sólo trabaja uno de los cónyuges. Se toman en consideración las prestaciones familiares, las prestaciones de ayuda al pago del alquiler de la vivienda, donde las hay, y las exoneraciones fiscales de carácter genérico, pero no las desgravaciones por gastos de transporte al trabajo ni por adquisición de vivienda, al suponerse que todos viven en régimen de alquiler.

Además de las tasas de sustitución para situaciones concretas, el estudio ofrece una tasa media por país. Para obtenerla se han ponderado las cuantías de las prestaciones según la distinta duración del desempleo. En ella se ha otorgado el peso de un tercio a la prestación durante el primer año de desempleo y el de un sexto para cada uno de los cuatro años siguientes. Se han considerado dos niveles de ingresos, el de los ingresos medios y el de dos tercios de éstos, y no se ha tomado en cuenta la situación familiar.

En ningún país, salvo en Bélgica, la prestación contributiva por desempleo se mantiene por tiempo indefinido. En los demás países, más tarde o más temprano, entran en juego las prestaciones asistenciales, sometidas a prueba de insuficiencia de recursos. La tasa

en el momento del abandono de la vida activa, en España y en otros seis países de las Comunidades Europeas», en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, núms. 15-16 (enero-junio 1992), pp. 260-298.

Cuadro XVI
Tasas netas * de sustitución de la prestación por desempleo total
en doce Estados miembros de la Unión Europea

En 1993

	Gasto en la función «desempleo» en 1993, en % del PIBpm	Tasa neta de sustitución en porcentaje del salario neto en activo, a 1.º de julio de 1993									
		Tasa neta media	Obrero soltero, con el salario mínimo interprofesional			Obrero soltero, con ingresos medios			Obrero con esposa que no trabaja y dos hijos, con ingresos medios		
			Prestación inicial	A los 24 meses	A los 60 meses	Prestación inicial	A los 24 meses	A los 60 meses	Prestación inicial	A los 24 meses	A los 60 meses
Dinamarca . .	4,09	90	95,4	95,4	95,4	79,6	79,6	79,6	96,8	96,8	96,8
Países Bajos .	2,93	78	84,8	84,8	84,8	74,2	56,8	56,8	99,5	99,5	99,5
Luxemburgo.	0,20	77	89,3	79,4	79,4	85,2	45,2	45,2	101,8	91,8	91,8
Francia	1,88	75	89,3	80,3	62,5	80,4	73,0	46,7	90,0	88,9	88,2
Alemania . . .	1,57	68	78,6	78,6	78,6	61,1	54,8	54,8	111,8	111,8	111,8
Irlanda	2,97	67	72,5	72,5	72,5	43,8	43,8	43,8	115,4	115,4	115,4
Bélgica	2,51	66	77,0	64,6	64,6	67,1	46,9	46,9	80,8	85,3	85,3
Reino Unido	1,64	63	79,7	79,0	79,0	41,4	41,1	41,1	86,1	86,1	86,1
Italia	0,56	61	79,4	42,5	42,5	55,5	27,7	27,7	86,8	86,8	86,8
España	4,77	59	106,5	106,5	46,8	83,7	71,1	23,2	105,9	105,9	81,3
Portugal	0,85	44	112,4	78,7	0,0	78,7	41,6	0,0	111,1	111,1	9,8
Grecia	0,50	28	79,2	11,9	11,9	47,6	7,1	7,1	89,3	16,4	16,4

* Deducidos impuestos sobre la renta y cotizaciones sociales a cargo del trabajador.

Fuentes: EUROSTAT: *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994*, Luxembourg, 1996; CENTRAAL PLANBUREAU: *Replacement Rates [of the Unemployment Compensation]. A Transatlantic View*, Working Paper N.º 80, The Hague, September 1995.

media no ponderada de los doce países es del 64,7 % y la tasa media española se encuentra por debajo de ésta. Los dos Estados miembros de la Unión Europea que dedican mayor parte de su PIBpm a desempleo son España y Dinamarca: el primero, por sus tasas de paro; el segundo, por su nivel de protección.

En los datos del cuadro XVI hay, por de pronto, dos hechos sorprendentes. El primero de ellos es el de las tasas de sustitución de Italia, relativamente altas en comparación con las tasas de desempleo de este país y con el reducido gasto en prestaciones según los datos del Seepros. A estos efectos se debe consignar que, en un estudio similar realizado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) para el año 1991, la tasa media de sustitución de Italia era del 3 % (la de

España, del 33 %, y la de Dinamarca, del 57 %). El otro hecho que llama la atención es el de la baja tasa media de sustitución de España, en comparación con las tasas atribuidas a los distintos supuestos. Claro que el peso que se da a los tres últimos años en paro, y el no tenerse en cuenta el supuesto de trabajadores con el salario mínimo ni la situación familiar hace bajar mucho esta tasa media. Por ello, los países que obtienen tasas medias más altas son los que mantienen estas tasas en el paro de más larga duración.

Un hecho que llama la atención es que, en España y en otros países, hay situaciones en que se registran tasas netas de sustitución superiores a las rentas de activo. En el caso de trabajadores solteros con salario mínimo esto sólo ocurre en España y en Portugal; en el

caso de trabajadores casados con dos hijos a su cargo, también en Alemania, en Irlanda y en Luxemburgo. Estas situaciones de sobreprotección se producen normalmente por el juego de la fiscalidad aplicable a los ingresos, y pueden constituir un estímulo para no encontrar colocación adecuada.

Si se comparan los resultados del estudio sobre tasas de sustitución de las prestacio-

nes por desempleo total con los del estudio sobre tasas de sustitución de las pensiones de jubilación, parece que los del primero son mucho más satisfactorios que los de este último. En descargo de éste hay que decir que el tema de las pensiones de jubilación, por la multiplicidad de regímenes que concurren a prestarlas en todos los países, es aún más complejo que el de las prestaciones por desempleo.

8. LA COMPARACION DEL GASTO EN PRESTACIONES EN ESPECIE POR ENFERMEDAD

Ya se ha dicho que, en el Seeptos, las prestaciones de asistencia sanitaria se reparten entre las funciones de «enfermedad», «invalidez-incapacidad», «accidente de trabajo, enfermedad profesional» y «maternidad». La insuficiencia de la información disponible hace que aquí solamente se haya de comparar el gasto sanitario en la función de «enfermedad», que, por otro lado, absorbe la mayor parte del mismo.

No estará de más decir que, aunque con la nueva metodología del Seeptos todo el gasto de asistencia sanitaria se concentra en la función «enfermedad», tampoco es posible conocer el gasto de asistencia sanitaria, ya que esta función sigue incluyendo las prestaciones monetarias por enfermedad, es decir, los subsidios por incapacidad temporal, que se harían visibles en las publicaciones periódicas sobre *Gastos e ingresos de protección social* si Eurostat no hubiese perdido la buena costumbre de dar separadamente los importes de las prestaciones en dinero y de las prestaciones en especie de cada función.

También hay que decir que, en materia de asistencia sanitaria, no son posibles estudios como los de tasas de sustitución, ni tampoco existen patrones que permitan comparar internacionalmente los niveles de satisfacción registrados en los distintos países. Se dispone de datos como los de médicos por mil habitantes o camas por mil habitantes, que sólo de manera muy indirecta informan sobre niveles de satisfacción. El único indicador directo es el de los años de esperanza de vida al nacer, años que dependen del nivel de asistencia sanitaria del país, pero también de sus pautas de nutrición y de otros factores.

En el cuadro XVII se muestra lo que representó dicho gasto en total (expresado en moneda nacional) y por habitante (expresado en ECU), en el año 1991.

Pocos comentarios requieren las cifras del cuadro XVII. Ya se ha explicado anteriormente cómo y por qué el gasto de Grecia está infravalorado, con lo que la media de los doce países también resulta algo infravalorada. En Alemania, Francia y Luxemburgo, países clásicos del sistema sanitario que se basa en el reembolso de los gastos médicos efectuados por las personas protegidas, el gasto por habitante supera la media comunitaria en por-

Cuadro XVII
Gasto en prestaciones en especie de la función «enfermedad» en doce Estados miembros de la Unión Europea

En 1991

	En millones de unidades de la moneda nacional	En ECU por habitante	Años de esperanza de vida al nacer en 1990
Alemania occ.	148.582	1.136,8	75,2
Francia	444.289	1.116,7	76,4
Luxemburgo .	16.902	1.034,1	74,9
Dinamarca . . .	38.400	942,0	75,8
Italia	78.622.000	903,4	76,0
Europa-12/90.	266.051	810,1	:
Bélgica (1990).	310.017	733,1	75,2
Países Bajos .	21.044	604,3	77,2
Reino Unido .	23.311	575,3	75,7
España	2.410.327	480,8	77,0
Irlanda	1.199,43	443,2	74,6
Portugal	428.381	243,2	74,0
Grecia (1990).	195.24	96,0	76,1

Fuentes: EUROSTAT: *Recueil statistique sur la protection sociale*, Tome 5, *Maladie*, Luxembourg, 1994. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO: *Desarrollo humano: Informe 1991*, Bogotá, 1991.

centajes que van del 27,7 al 40,3 %. El gasto por habitante está, en cambio, por debajo de esta media en los dos países que alcanzan una esperanza más alta de vida al nacer: los Países Bajos y España. Es de destacar que, en Alemania y en los Países Bajos, los trabajadores con ingresos más altos están excluidos del seguro obligatorio de enfermedad. En el Reino Unido,

con un Servicio Sanitario Nacional parecido al Sistema Nacional de Salud español, el gasto por habitante es el 71,0 % del gasto comunitario y en España, el 59,4 %. A pesar de todo, en España se reiteran quejas sobre lo caro que es el servicio sanitario público y se ponderan las ventajas que se obtendrían de la privatización de este servicio.

9. LA COMPARACION EN LO QUE RESPECTA A LOS INGRESOS CORRIENTES DE PROTECCIÓN SOCIAL

Por la parte de los ingresos corrientes, el interés de las comparaciones se dirige a tres cuestiones: la medida en que el conjunto de los ingresos corrientes cubre los gastos corrientes, la proporción en que los diferentes recursos contribuyen a los ingresos y la proporción en que los diferentes sectores institucionales de la vida económica soportan esta carga. En la última edición de la obra de Eurostat sobre *Gastos e ingresos de protección social* no se recogen aún los ingresos de los Estados miembros incorporados a la Unión Europea el 1.º de enero de 1995, por lo que todos los datos se referirán a la Europa de los Doce.

9.1. La evolución de las tasas de cobertura de los gastos corrientes por los ingresos corrientes

Las tasas de cobertura de los gastos corrientes por los ingresos corrientes, es decir, los porcentajes que estos últimos representan sobre aquéllos, han evolucionado, desde 1981, según se muestra en el cuadro XVIII.

Para el promedio de los doce Estados miembros considerados, los importes de los ingresos corrientes de protección social han venido superando a los importes de los gastos corrientes en porcentajes que oscilan entre el 5 y el 8 % de éstos. Sin embargo, las diferencias de país a país son considerables, no sólo en cuanto al grado de cobertura, sino también en cuanto a la regularidad de la misma, pues hay

Cuadro XVIII
Evolución de la cobertura de los gastos corrientes de protección social por los ingresos corrientes en doce Estados miembros* de la Unión Europea

De 1981 a 1994

En porcentajes de los gastos corrientes

	1981	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Países Bajos	118,31	118,40	117,93	114,82	116,46	115,55	113,73	113,46
Reino Unido	113,05	115,41	123,99	121,02	111,55	110,10	109,97	:
Luxemburgo	103,92	110,61	110,94	115,35	108,88	112,33	108,96	106,92
Dinamarca	106,94	110,18	108,92	109,96	108,85	108,36	108,60	112,20
Bélgica	100,71	102,43	110,27	109,44	106,34	111,51	109,19	110,38
Alemania occidental...	105,09	104,04	105,49	106,30	108,75	108,39	110,20	108,83
Europa-12/90**	105,28	106,33	108,24	107,15	106,06	105,44	105,75	:
Grecia	110,27	99,27	100,28	102,57	105,07	107,05	111,23	109,87
Italia	101,85	105,12	105,58	103,64	105,02	103,05	104,24	106,09
Portugal	94,64	105,40	107,62	107,99	94,57	94,76	100,71	98,49
Francia	100,49	102,20	102,22	101,26	100,03	98,95	96,69	97,88
Irlanda	100,53	99,98	100,45	99,20	100,12	99,95	99,83	99,48
España	96,90	99,27	101,62	100,21	96,67	99,03	101,85	97,98

* La ordenación de los países se ha hecho según la tasa media de cobertura de los años incluidos en el cuadro.

** La Europa de los Doce en la situación territorial de Alemania antes del 3 de octubre de 1990.

Fuente: EUROSTAT: *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994*, Luxembourg, 1996.

países que muestran una sustancial regularidad en su modo de financiación, y países con mayores o menores altibajos. Con todo, aun en los países más regulares, las tasas de cobertura no son constantes, y se aprecia, por lo general, un descenso de esta tasa en los momentos bajos del ciclo económico. Así, el año 1989, que fue un buen año, es el único de los recogidos en el cuadro XVIII en que los doce países cubrieron con sus ingresos corrientes sus gastos corrientes de protección social. En los años 1992 y 1994 un tercio de los países de la Unión Europea no llegó a la tasa de cobertura del 100 %.

Conviene, sin embargo, tener en cuenta que, en una presentación global de los datos, como la del cuadro XVIII, la holgura en las tasas de cobertura no significa equilibrio financiero de todos los regímenes del país, sino más bien indica el peso que tienen, en el conjunto de la protección social de cada país, los regímenes que siguen un sistema financiero de capitalización. En todos los países, el sistema financiero que predominantemente se sigue es el de reparto, pero, la mayor o menor proporción de regímenes acogidos a sistemas de capitalización (por lo común, regímenes complementarios de pensiones), es lo que hace que ciertos países registren tasas de cobertura más altas. En cambio, en países donde estos regímenes tienen poco peso, como Irlanda y España, el sistema de reparto hace que el nivel de cobertura bordee siempre el 100 %; también hace que, en un período malo un poco largo, la financiación se mantenga más tiempo del deseable por debajo de la «línea de flotación».

En cuanto a la regularidad de la financiación, las oscilaciones de menor grado las registra Irlanda, cuyas tasas de cobertura se dan dentro de un intervalo de poco más de un punto porcentual. Le siguen Dinamarca e Italia y los Países Bajos, cuyo intervalo máximo se sitúa en torno a 4 puntos. En intervalos máximos en

torno a los 5 puntos se colocan España, Francia y Alemania. Y con intervalos superiores a 10 puntos, Bélgica, Luxemburgo, Grecia, el Reino Unido y Portugal; este país es el que registra el intervalo máximo, de 13,35 puntos. Las oscilaciones de menor grado parecen revelar una mayor disciplina financiera, aunque una evolución de la coyuntura peor de lo esperado puede provocar un descenso de los niveles de cobertura. Sin embargo, las oscilaciones más marcadas lo mismo se pueden deber a factores financieros que a defectos de la estadística.

9.2. La distribución de los ingresos corrientes según los distintos recursos

Los recursos típicos que financian la protección social son las cotizaciones sociales y las aportaciones de las administraciones públicas; entre los demás recursos figuran las rentas patrimoniales de las instituciones de protección social. En el cuadro XIX se muestra la distribución de los ingresos entre las diversas clases de recursos en 1994.

Las cotizaciones sociales pueden estar a cargo de las personas protegidas o de sus empleadores. Dentro de las cotizaciones de los empleadores se distingue entre cotizaciones reales y cotizaciones ficticias; estas últimas, como es sabido, consisten en anotaciones contables que se hacen en el estado de ingresos como contrapartida del gasto que suponen las prestaciones otorgadas directamente por los empleadores a sus empleados sin intervención de una institución mediadora. Desde el punto de vista económico, en el caso de trabajadores asalariados, tanto las cotizaciones reales como las ficticias y tanto las cotizaciones a cargo del empleador como las cotizaciones a cargo de las personas protegidas se consideran costes del factor trabajo, por lo que se deben analizar globalmente, siendo de menor relevancia (sal-

Cuadro XIX

Distribución de los ingresos corrientes de protección social según las distintas clases de recursos en doce Estados miembros de la Unión Europea

En 1994

En porcentajes del total

	Total ingresos corrientes	Cotizaciones sociales						Aportaciones públicas corrientes	Otros ingresos corrientes
		Subtotal	Reales del empleador	Ficticias del empleador	De los asalariados	De los autónomos	De otras personas		
Francia	100	76,53	39,59	9,50	22,11	4,46	0,87	21,52	1,95
Grecia	100	72,37	27,60	18,11	26,66	:	:	19,16	8,47
Alemania	100	70,36	26,19	12,17	22,59	1,05	8,36	26,66	2,98
Bélgica	100	69,63	33,83	9,26	24,10	1,43	1,02	20,59	9,78
España	100	68,28	39,84	10,43	9,29	4,54	4,17	29,61	2,11
Países Bajos ..	100	67,95	14,32	5,79	37,08	1,94	8,83	16,27	15,78
Europa-12* ..	100	64,11	28,43	10,65	25,03	:	:	30,20	5,69
Italia	100	62,86	32,30	14,22	10,35	5,99	:	34,96	2,18
Portugal	100	55,72	29,49	4,92	18,79	2,16	0,36	37,41	6,87
Luxemburgo ..	100	51,35	22,28	7,19	18,53	2,67	0,69	42,59	6,06
Reino Unido*	100	41,72	18,91	7,19	14,53	0,68	0,42	43,85	14,43
Irlanda	100	38,18	15,37	7,66	13,69	1,46	:	61,01	0,81
Dinamarca ...	100	19,30	4,94	4,23	10,14	:	:	75,64	5,06

* Según datos del año 1993.

Fuente: EUROSTAT: *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994*, Luxembourg, 1996.

vo psicológicamente) el que estén a cargo de empleadores o de trabajadores¹⁸.

Los datos del cuadro XIX muestran cómo, en la financiación del gasto de protección social, se registra en los países de la Unión Europea una rica variedad de combinaciones de recursos. Sin embargo, sólo en tres países (Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido) las aportaciones públicas tienen más peso que las cotizaciones sociales. En el promedio de los Doce, alrededor de las dos terceras partes del gasto se financia por cotizaciones sociales. Es lo que se llama el «modelo Bismarck». En realidad, una financiación apoyada masivamente sobre aportaciones públicas, sólo se da en Dinamar-

ca, con el 1,6 % de la población de los Doce. Las cotizaciones de los empleadores predominan en los países con más población de la Europa continental y en Grecia. El Estado que más carga la financiación sobre la cotización de los asalariados es el de los Países Bajos, con el 37,08 %, y el que menos, España, con el 9,29 %. El mayor peso de las cotizaciones de autónomos se da en Italia, España y Francia. Los demás ingresos, entre los que se incluyen las rentas patrimoniales de las instituciones de protección social, sólo tienen una cierta importancia, con un peso situado en torno al 15 % del total de la financiación, en los Países Bajos y en el Reino Unido. En estos dos Estados es donde se han registrado, de 1981 a

¹⁸ La doctrina económica norteamericana ha discutido ampliamente este tema desde hace muchos años. La polémica mantenida a este propósito entre John A. BRITAIN y Martin S. FELDSTEIN se puede ver, junto con otras mu-

chas cuestiones con él relacionadas, en *La economía del sistema de pensiones de la Seguridad Social*, selección e introducción de Miguel Angel LÓPEZ GARCÍA, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987.

1994, las tasas más altas de cobertura de los gastos por los ingresos, según se ha visto en el cuadro XVIII.

9.3. La distribución de los ingresos corrientes según el sector de procedencia, en porcentajes del total

Otra distribución interesante de los ingresos es la que los clasifica según el sector de procedencia. El cuadro XX muestra esta clasificación en el año 1994.

Como se ve comprueba por el cuadro XX, en el conjunto de los doce países, un tercio de la financiación de la protección social procedía, en 1994, de la Administración central, algo menos de un tercio del sector empresa-

rial, y algo más de un cuarto, de los hogares; sólo poco más del 8,5 % procedía de otros sectores.

Sin embargo, las desviaciones de estos promedios eran importantes. Así, las aportaciones empresariales representaban casi el 40 % de los ingresos en España y menos del 6 % en Dinamarca. En las aportaciones de la Administración central, las desviaciones iban desde casi los dos tercios del total, en Irlanda, hasta poco más de la cuarta parte, en Francia y en Alemania. Las aportaciones de las administraciones locales (incluidas, en España, las comunidades autónomas), sólo eran importantes en Dinamarca, donde representaban más de un tercio del total. En cuanto a las aportaciones de los hogares, alcanzaban el máximo en los Países Bajos, con casi la mitad del total, y el mínimo, en Dinamarca, con poco más del 10 %.

Cuadro XX
Distribución de los ingresos corrientes de protección social según el sector de procedencia en doce Estados miembros de la Unión Europea

En 1994

En porcentajes del total

	Total	Empresas	Administración central	Administraciones locales	Administraciones de seguridad social	Hogares	Instituciones privadas sin fines de lucro	Resto del mundo
España	100	39,96	34,38	4,07	2,12	19,39	0,07	0,01
Italia	100	38,46	37,73	6,69	0,41	16,71	:	:
Bélgica	100	33,38	32,75	2,54	0,24	30,87	0,13	0,09
Francia	100	32,80	28,61	5,54	2,67	30,22	0,16	:
Grecia	100	:	:	:	:	:	:	:
Reino Unido*	100	32,24	48,80	3,13	0,05	15,78	:	:
Europa-12*	100	32,22	33,15	6,37	0,80	26,05	1,26	0,15
Alemania	100	31,88	25,94	8,01	0,27	33,23	0,66	0,01
Portugal	100	31,39	40,41	1,73	0,39	24,30	1,76	0,02
Luxemburgo	100	24,93	47,74	4,16	0,24	22,69	0,19	0,05
Países Bajos	100	22,81	24,21	2,25	0,16	48,60	:	1,97
Irlanda	100	13,73	63,83	6,21	0,01	15,15	0,18	0,89
Dinamarca	100	5,91	45,13	33,77	:	10,14	5,06	:

* Según datos del año 1993.

Fuente: EUROSTAT: *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994*, Luxembourg, 1996.

9.4. La distribución de los ingresos corrientes según el sector de procedencia, en porcentajes del producto interior bruto

Para mejor hacerse cargo de las cosas, conviene examinar esta misma distribución expresada ahora en porcentajes del PIBpm. Es lo que se hace en el cuadro XXI.

La imagen de la financiación que procura la distribución de los ingresos entre los distintos sectores institucionales expresada en porcentajes del PIBpm es fundamentalmente distinta de la expresada en porcentajes de los ingresos totales. Los datos del cuadro XXI acreditan que, aunque las aportaciones del sector empresarial español a dicha financiación represen-

taban, en distribución porcentual de los ingresos, un porcentaje más alto que el de cualquiera de los otros doce países, sin embargo, el peso que este sector soporta se encuentra en una zona media, y sufren mayor carga los sectores empresariales de cinco países, todos ellos más competitivos que España, que, en conjunto, representan el 74,8 % de la población de la Europa de los Doce. Entre estos cinco países se encuentra el Reino Unido, cuyo principal recurso para la financiación de la protección social no es el de las cotizaciones sociales, sino el de las aportaciones de las Administraciones públicas. Es también de señalar que sufre un peso sólo ligeramente inferior al español el sector empresarial los Países Bajos, Estado que basa la financiación de su protección social en las aportaciones de los hogares.

Cuadro XXI
Distribución de los ingresos corrientes de protección social según el sector de procedencia en doce Estados miembros de la Unión Europea

En 1994

En porcentajes del PIBpm

	Total	Empresas	Administración central	Administraciones locales	Administraciones de seguridad social	Hogares	Instituciones privadas sin fines de lucro	Resto del mundo
Italia	26,83	10,32	10,12	1,80	0,11	4,48	:	:
Alemania	31,86	10,15	8,26	2,55	0,08	10,59	0,21	0,00
Bélgica	29,86	9,97	9,78	0,76	0,07	9,22	0,04	0,03
Reino Unido* ...	30,57	9,86	14,92	0,96	0,02	4,82	:	:
Francia	29,86	9,79	8,54	1,65	0,80	9,02	0,05	:
España	23,12	9,24	7,95	0,94	0,49	4,48	0,02	0,00
Países Bajos	36,69	8,37	8,88	0,83	0,06	17,83	:	0,72
Luxemburgo	26,61	6,63	12,70	1,11	0,06	6,04	0,05	0,01
Grecia	17,59	:	:	:	:	:	:	:
Portugal	19,22	6,03	7,77	0,33	0,08	4,67	0,34	0,00
Irlanda	21,03	2,89	13,43	1,31	0,00	3,19	0,04	0,19
Dinamarca	37,53	2,22	16,94	12,67	:	3,80	1,90	:

* Según datos del año 1993.

Fuente: EUROSTAT: *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994*, Luxembourg, 1996.

CONCLUSIONES

Las conclusiones a las que se llega, tras este ejercicio de comparación de la protección social en la mayor parte de los países de la Unión Europea, son las que se exponen a continuación.

Conclusiones generales

Primera: En el campo de la protección social, las comparaciones que, hoy por hoy, se pueden hacer en el ámbito de la Unión Europea son muy someras y muy expuestas a errores.

Segunda: Esto es debido a que, hasta tiempos muy recientes, y de modo muy deficiente, los responsables de las estadísticas relativas al tema no se han preocupado de obtener datos sobre el número de prestaciones que corresponde a cada importe de cada tipo de prestación: las estadísticas internacionales sobre gastos son cuadros abstractos que dicen muy poco sobre la realidad.

Tercera: Dadas las diversas maneras que los distintos países tienen de establecer su protección, en materia de pensiones sería necesario disponer separadamente, para cada tipo de prestación, del número de prestaciones y de los importes que corresponden a personas de 65 años y más, y a personas de menos de 65 años. Sin esto no se puede conocer ni la real protección de la vejez ni hasta qué punto sus prestaciones son prestaciones encubiertas de desempleo.

Cuarta: Para el buen conocimiento de la protección social es imprescindible también disponer, para cada país, de concisas fichas descriptivas de cada tipo de prestación, como las incluidas por Eurostat en sus monografías sobre funciones de protección social.

Quinta: Con el fin de dar a conocer la extensión de la protección social, las estadísticas relativas a importes y a número de prestaciones se tendrían que completar con datos relativos al número de personas en las situaciones de necesidad típicamente amparadas por los sistemas de protección social. Las publicaciones de Eurostat sobre protección social no suministran, por lo general, esta información.

Sexta: La comparación entre la población de cada país en las situaciones típicas de necesidad y el número de prestaciones que las cubren es lo que permitiría conocer la extensión de la protección; aunque en los países europeos es de presumir que la protección sea muy amplia, sería importante conocer su real alcance.

Séptima: La medición de la intensidad global de la protección mediante la conversión del gasto total en prestaciones por habitante a unidades de Paridad de Poder de Compra sólo tiene un cierto sentido cuando se trata de países de nivel económico general muy semejante.

Octava: La cuantificación de la intensidad absoluta de la protección sólo es factible, por lo general, para las prestaciones en dinero. Para ello hay que poner en relación el importe de cada tipo de prestación con el número de prestaciones, y llegar así a determinar la cuantía media de la prestación; el paso siguiente consiste en convertir esta cuantía media a un patrón común, como el de las Paridades de Poder de Compra. La medida así obtenida de la intensidad de cada tipo de prestación sólo es válidamente comparable con la de otros países de nivel económico general similar.

Novena: La cuantificación de la intensidad relativa de determinadas prestaciones en dinero sustitutivas de rentas de activo es posible si se conocen las tasas de sustitución de las prestaciones con respecto a dichas rentas de acti-

vo. En el caso de prestaciones a largo plazo, es necesario conocer si la tasa de sustitución inicial se mantiene varios años después de causada la prestación. En los casos de prestaciones no sustitutivas de rentas de activo, la expresión de la cuantía media de la prestación en porcentaje del PIBpm por habitante puede orientar sobre la intensidad de la prestación.

Décima: En lo que respecta a los ingresos, la distribución de éstos según clases de recursos y según sectores de procedencia procura una imagen de la manera de realizar la financiación de la protección social, pero no informa sobre la calidad de esta financiación.

Conclusiones relativas a España

Primera: Dadas las exigencias resumidas en las anteriores conclusiones y la limitación de la información disponible, la comparación de la protección social española con la de otros países del entorno europeo es forzosamente muy limitada.

Segunda: Comparado el gasto de protección social de España con el de otros países de la Unión Europea, expresados todos en porcentajes del PIBpm, el de España se sitúa marcadamente por debajo del promedio, pero es aproximadamente congruente con su nivel de renta por habitante.

Tercera: La protección social española se asemeja más, por su menor nivel, a la de los países de la periferia de la Unión Europea, periferia formada por el Reino Unido, Irlanda, Portugal, España, Italia y Grecia.

Cuarta: La distribución del gasto corriente de protección social según su naturaleza en los países de la Unión Europea indica que España es de los países en que tienen un menor peso los gastos de administración y los demás gastos corrientes, dedicándose, por tanto, a presta-

ciones un porcentaje más alto que en la mayor parte de los Estados miembros.

Quinta: La distribución del gasto en prestaciones según la forma de la prestación es en España, en general, similar a la del promedio de la Unión Europea, aunque con un peso algo mayor de las prestaciones en dinero y algo menor de las prestaciones en especie. Dentro de las prestaciones en dinero, superan ampliamente la media los *subsídios* (por efecto de los de desempleo), se encuentran ligeramente por debajo de la media las *pensiones* y en una posición ínfima, las *asignaciones familiares*.

Sexta: Según la distribución del gasto en prestaciones por funciones, España se encuentra muy por encima del promedio de los Doce en la función de «desempleo», y ligeramente por encima en las funciones de «enfermedad» y de «supervivencia»; por debajo del promedio se encuentra, levemente, en «invalidez-incapacidad», más marcadamente, en «vejez»; en el nivel ínfimo, en «familia».

Séptima: Si se atiende al importe global de las prestaciones por habitante, expresado en Paridades de Poder de Compra, España se encuentra muy por debajo de la media, en posición parecida a la de Irlanda; sólo Portugal y Grecia se hallan a un nivel más bajo. Pero esta ordenación no es más que un reflejo de las grandes diferencias que hay entre los Estados miembros de la Unión Europea en lo que respecta a su nivel económico general.

Octava: La cobertura de las situaciones de inactividad laboral absorbe en España en torno a los dos tercios del gasto en prestaciones de protección social, algo más del promedio de los países de la Unión Europea, que era, aproximadamente, del 60 % de dicho gasto. Ello se debe al peso, lógicamente mucho mayor, de su protección del desempleo y al peso ínfimo de las asignaciones familiares.

Novena: En el promedio de los cinco años que van de 1990 a 1994, la cobertura de las situaciones de inactividad laboral en la Unión Europea ha representado el 15,45 % del PIBpm; en España este promedio fue del 15,17 %. De los catorce países considerados, nueve dedicaban a estas atenciones porcentajes situados hasta un 15 % por encima o por debajo del promedio. Sólo los Países Bajos y Finlandia sobrepasaban este intervalo; por debajo del mismo se situaban, ligeramente, Grecia, y marcadamente, Irlanda y Portugal.

Décima: Esta sustancial proximidad de la mayor parte de los países en el gasto dedicado a la cobertura de las situaciones de inactividad laboral, expresado en porcentajes del PIBpm, se torna en dispersión si el mismo gasto se mide en ECU por habitante a los precios de 1985. En este caso, el promedio comunitario era, en 1994, de 2.144,9 ECU-1985, entre un máximo de 3.223 ECU-1985, en Dinamarca, y 525 ECU-1985, en Portugal. España, con 1.211,5 ECU-1985, gastaba el 56,5 % del promedio.

Undécima: Desde 1981 a 1994, el gasto por habitante, en términos reales, para la cobertura de las situaciones de inactividad laboral ha evolucionado a ritmos muy distintos en los distintos Estados miembros de la Unión Europea. Así, hay países, como Grecia y Portugal, que han duplicado largamente este gasto, mientras que Bélgica sólo lo ha incrementado en un 16 %. España, como Italia, lo ha aumentado en algo más del 75 %.

Duodécima: En cuanto a la intensidad de la protección de la vejez por pensiones, en 1991, la pensión media española representaba, al parecer, un poder adquisitivo próximo al 75 % de la pensión media alemana; en 1990, las tasas de sustitución obtenidas para las pensiones de jubilación eran altas, pero afectaban solamente al 17,5 % de la población pensionista.

Decimotercera: En 1993, España era el Estado miembro de la Unión Europea que mayor porcentaje del PIBpm dedicaba a la protección del «desempleo», por ser también el que registraba las mayores tasas de paro. La tasa neta media de sustitución de las prestaciones por desempleo total era del 59 % de la renta de activo, inferior a las de la mayor parte de los países, debido a su menor protección del desempleo de larga duración; pero, para determinadas situaciones, estas tasas superaban el 100 %.

Decimocuarta: En la protección de la «enfermedad» por prestaciones de asistencia sanitaria, el gasto por habitante en España representaba el 59,4 % del promedio, y era de los más bajos de los doce países considerados (sólo Irlanda, Portugal y Grecia los registraban más bajos).

Decimoquinta: En la financiación de la protección social, España, como la mayor parte de los doce países tomados en cuenta, sigue el «modelo Bismarck». En 1994, el peso promedio de las cotizaciones sociales era del 64 % de los ingresos; España superaba este promedio en unos cuatro puntos, mientras que Francia lo superaba en más de doce. En cuanto al peso de las aportaciones públicas, el promedio se situaba en el 30 %, y el de España era medio punto inferior a la media.

Decimosexta: En España, en 1994, el porcentaje representado, sobre el total, por los ingresos procedentes de las empresas era el más alto de la Europa de los Doce (cerca de ocho puntos por encima del promedio, que era del 32 %); pero su presión, medida en porcentaje del PIBpm, estaba próxima a la media; esta presión era superior en Italia, Alemania, Bélgica, el Reino Unido y Francia. Es de destacar el hecho de que el Reino Unido, a diferencia de los otros países citados, financia su protección social preponderantemente mediante aportaciones de las Administraciones públicas.

BIBLIOGRAFIA

ALBER, J.: *Von Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, Frankfurt, Campus Verlag, 1982.

BARRADA, A.: «La protección social en la teoría y en la práctica», en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 3, 1991, pp. 121-163.

BARRADA, A.: «Las tasas de sustitución de las pensiones de jubilación en el momento del abandono de la vida activa, en España y en otros seis países de las Comunidades Europeas», en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, núms. 15-16, enero-junio de 1992, pp. 260-298

BARRADA, A.: «El Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (Seepros). Antecedentes, metodología inicial y criterios para su revisión», en el volumen *Gizarte Babeserako Estatistika Bateratuen Sistema Europarra*, Vitoria-Gazteiz, Euskal Estatistika-Erakundea, 1995, pp. 15-131.

BARRADA, A.: *El marco conceptual de la inactividad laboral. Aspectos económicos*, Bilbao, Fundación BBV, 1996.

CENTRAAL PLANBUREAU: *Replacement Rates [of the Unemployment Compensation]. A Transatlantic View*, Working Paper núm. 80, The Hague, September 1995.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES: *Europe. Protection sociale*, Bruxelles, 1993.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, MISSOC: *Social Protection in the Member States of the Community*, Leuven-Kessel (se publica, por lo general, cada dos años, con referencia a la situación a 1.º de julio de los años pares; pese al título, sólo contiene información sobre los regímenes generales de la seguridad social de los distintos países).

ESADE (ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS): *El Estado del Bienestar*, Barcelona, Generalidad de Cataluña, 1996 (contiene estudios sobre Alemania, Austria, Dinamarca, España, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Estados Unidos y Canadá).

EUROPEAN INSTITUTE OF SOCIAL SECURITY: *Reforms in the Eastern Central Europe. Beveridge 50 Years after*, EISS Yearbook 1992, Leuven, Acco, 1993.

EUROPEAN INSTITUTE OF SOCIAL SECURITY: *The Nordic Model of Social Security in a European Perspective*, EISS Yearbook 1994, Leuven, Acco, 1995.

EUROSTAT: *Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (Seepros). Metodología*, volumen I, Luxemburgo, 1986 (la edición original es de 1981).

EUROSTAT: *Esspros Manual 1996*, Luxembourg, 1996.

EUROSTAT: *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994*, Luxembourg, 1996.

EUROSTAT: *Digest of Statistics on Social Protection in Europe*, Luxembourg: Vol. 1. *Old Age*, 1992; Vol. 2. *Invalidity/Disability*, 1992; Vol. 3. *Survivors*, 1993; Vol. 7. *Unemployment*, 1994; Vol. 8. *General Neediness*, 1994 (todos ellos, con importes de los gastos en prestaciones, número de beneficiarios y fichas descriptivas de los tipos de prestaciones); *Old Age and Survivors: An Update*, 1996 (sólo con importes de los gastos en prestaciones y número de beneficiarios).

EUROSTAT: *Recueil statistique sur la protection sociale en Europe*, Luxembourg: Tome 4. *Famille*, 1993 (con importes de los gastos en prestaciones, número de beneficiarios y fichas descriptivas de los tipos de prestaciones); Tome 5. *Maladie*, 1994; Tome 6. *Maternité*, 1995 (es-

tos dos últimos, sólo con importes de los gastos en prestaciones y fichas descriptivas de los distintos tipos de éstas).

EUROSTAT: *Personnes handicapées, données statistiques*, 2.^a ed., Luxembourg, 1995.

EUROSTAT: *Taux de remplacement vieillesse, Volume I, Rapport entre revenu de retraite et revenu d'activité au moment du départ à la retraite*, Luxembourg, 1993.

EUROSTAT: *Estadísticas de base de la Comunidad*, Luxemburgo (publicación anual).

EUROSTAT: *Encuesta sobre las fuerzas de trabajo*, Luxemburgo (publicación de periodicidad irregular, con los resultados anuales).

GONZALO GONZÁLEZ, B.: *Introducción al Derecho Internacional Español de Seguridad Social*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1995.

GORDON, M. S.: *La política de seguridad social en los países industrializados. Análisis comparativo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.

INSTITUTO DE DEMOGRAFÍA: *Proyección de la población española. España 1991-2026. Comunidades autónomas y provincias 1991-2026*, Madrid, 1994.

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES: *Empleo, salarios y pensiones en las fuentes tributarias (1992)*, 2 vols., Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1994; los datos relativos a 1993 fueron publicados en 1995 y los relativos a 1994, en 1996.

Jornada de reflexión sobre el futuro del Estado del Bienestar en Cataluña y en España, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1996.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: *Anuario de Estadísticas Laborales*, Madrid,

años 1982-1983 y 1984 a 1994 (los números de 1993 y 1994 contienen una «Síntesis de estadísticas internacionales» que incluye las de protección social).

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, Madrid: el núm. 3 (marzo de 1989), monográfico sobre *Protección social* en el contexto de las Comunidades Europeas; el núm. 18 (diciembre de 1992) contiene, en su «Anexo estadístico», interesantes datos comparativos sobre la protección social en las Comunidades Europeas, elaborados a partir de datos de Eurostat).

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 1995* (con una «Síntesis de estadísticas internacionales» que incluye las de protección social), Madrid, 1996.

NORDIC STATISTICAL SECRETARIAT: «Social Security in the Nordic Countries», en *Yearbook of Nordic Statistics*.

OCDE (ORGANIZACION DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO): *El papel del sector público y los gastos sociales 1960-1990*, Informes, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987.

OCDE (ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO): *El futuro de la protección social y el envejecimiento de la población*, Informes, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.

OFICINA INTERNACIONAL DE TRABAJO: *El costo de la seguridad social, 1949-1954*, Ginebra, 1958 (Encuestas I, II y III). Esta publicación y todas las subsiguientes están hechas en texto trilingüe inglés, francés y español. A partir de la publicación de la VIII Encuesta (1967-1971), que vio la luz en 1976, la edición trilingüe contiene solamente los cuadros comparativos ya

elaborados, mientras que los cuadros básicos se publican solamente en inglés, bajo el título de *Basic Tables*. Los resultados de la XIII Encuesta (1984-1986) se publicaron en 1992 y los de la XIV Encuesta (1987-1989), en 1996. Desde esta última Encuesta se recogen datos sobre población protegida frente a ciertas contingencias y sobre el número de beneficiarios de ciertas prestaciones. Hasta la XIV Encuesta, la recogida de datos se hacía, por lo general,

cada tres años. Desde la XV Encuesta, dedicada al año 1990, los datos se recogen anualmente.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Convenios y Recomendaciones. 1919-1983, 1984; Convenios y Recomendaciones. 1919-1990. Anexo, 1991*; Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.



FUNDACION BBV

Gran Vía, 12 - 48001 BILBAO
Alcalá, 16 - 28014 MADRID