

## **GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA<sup>1</sup>. UN ANÁLISIS NECESARIO**

**Rafael Díaz-Regañón García-Alcalá\***

En los momentos actuales, en que estamos abocados a un proceso de internacionalización de la economía y en el que las barreras físicas existentes entre los estados, cumplen un muy dudoso papel de delimitación de competencias. Resultaría difícilmente comprensibles abstraernos de que esta ocurriendo, al menos en nuestro entorno económico y político, con relación a los recursos dedicados a la protección social en el ámbito de la Unión Europea.

La intensificación de la internacionalización de la economía, erróneamente confundida con el concepto de globalización, esta originando la perdida de protagonismo de las instituciones democráticas existentes en los Estados, condicionando a través de los movimientos de capitales las actuaciones políticas que suponen implantar políticas que puedan afectar directamente a la actividad económica. Tal es el caso de las políticas relacionadas con la protección social. El <<nuevo orden económico>> que la internacionalización aporta podría quizás poner en cuestión la teoría y la práctica contemporánea sobre las funciones del Estado. Y lo que estaría en juego, por tanto, sería la supervivencia del modelo de “Estado Social” o “Estado de Bienestar”, sobre el que se cimientan las democracias europeas. Planes de estabilización, planes de convergencia y otros posibles planes de políticas económicas, siempre afectarán de forma más acentuada a los más débiles, a los mas desfavorecidos, a aquellos colectivos, que en principio, menos aportan a la actividad económica.

Sin embargo, las restricciones impuestas por los diferentes criterios de

---

\* Economista, Sociólogo y miembro de la Asociación Castellano-Manchega de Sociología

restricción económica establecidos para los países miembros de la U.E., se han puesto en marcha en un momento en que los puntos de partida, en lo que se refiere al Estado de Bienestar, para todos los Estados miembros no es la misma. Así hay grupos de países, perfectamente delimitados en el centro y norte de Europa, donde el gasto en prestaciones sociales, tiene unas características de homogeneidad y un volumen con relación a sus P.I.B. que es difícilmente comparable con aquellos otros países en que el desarrollo del Estado de Bienestar está más endémico y sus gastos son más reducidos.

Se puede concluir que la protección social en Europa no está diseñada de manera uniforme y cada país tiene su sistema, arraigado cultural e institucionalmente.

A través de la metodología establecida por SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social), se pretende medir de forma homogénea e integrada los niveles de protección social que se alcanza en cada Estado miembro de la U.E. con sistemas de seguridad social diferentes.

No obstante, y si comparamos la U.E. con otras áreas del mundo, la protección social existente en todos los países, ha experimentado un gran desarrollo, no solo con relación al número de beneficiarios, sino también en el tipo de prestaciones y volumen de recursos dedicados a cubrir las mismas. Todo ello ha supuesto un crecimiento de la parte del Producto Interior Bruto destinada a cubrir los costes de los Sistemas de Protección Social. En 1990, esa proporción representaba el 25,4%, frente al 28,7% que pasó a ser en 1996 para la media de la U.E.. (Tabla.-1).

#### EVOLUCIÓN DEL % DE PARTICIPACIÓN DEL TOTAL DE GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE P.I.B. EN LOS PAISES DE LA U.E.(Tabla 1)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
BÉLGICA	26,8	27,4	27,4	29,0	29,1	29,5	30,0
DINAMARCA	30,3	31,5	32,1	33,5	35,1	34,3	33,6
ALEMANIA	25,4	27,0	28,4	29,1	29,0	29,5	30,5
GRECIA	22,7	21,7	21,1	22,0	22,1	22,7	23,3
ESPAÑA	20,4	21,6	22,8	24,4	23,3	22,6	22,4
FRANCIA	27,7	28,4	29,3	31,2	30,5	30,6	30,8
IRLANDA	19,1	20,2	20,8	20,8	20,3	19,9	18,9
ITALIA	24,1	24,6	25,8	26,0	25,8	24,5	24,8
LUXEMBURGO	23,5	24,6	24,4	25,2	24,7	25,3	26,2
HOLANDA	32,5	32,6	33,2	33,7	32,8	31,6	30,9
AUSTRIA	26,7	27,0	27,6	29,0	29,8	29,7	29,5
PORTUGAL	15,5	16,8	18,7	21,0	21,0	20,7	21,6
FINLANDIA	25,5	30,4	34,4	35,4	34,6	32,7	32,1
SUECIA	32,9	34,2	36,9	38,6	37,5	35,6	34,8
REINO UNIDO	23,1	25,4	27,8	28,8	28,0	27,7	27,7
U.E.	25,4	26,6	27,9	29,0	28,7	28,5	28,7

\*Incluye gastos de prestaciones sociales, de funcionamiento y otros gastos.

Fuente: Presupuestos de la Seguridad Social. Informe económico financiero. Año 2000

La participación de los gastos de protección social en el PIB constituye una medida de esfuerzo de los países a favor de la protección social. Tal y como podemos observar en la tabla referida, la relación media es del 28,7% en el conjunto de los quince países que forman la Unión. Esta proporción de gasto presenta diferencia entre países, con un recorrido que va desde el 18,9% para el caso de Irlanda hasta el 34,8% en Suecia.

El análisis de la tabla, nos viene a confirmar que el desarrollo del Estado de Bienestar esta más arraigado en el centro y norte de Europa frente a los países del sur que se han quedado en unos niveles difícilmente justificables con relación a su potencial económico. El caso de Irlanda puede considerarse un hecho atípico para su entorno geográfico, pero quizás no por sus características culturales e históricas.

La protección social en Europa puede clasificarse en cuatro niveles: los denominados países nórdicos, Suecia, Dinamarca y Finlandia, estarían en el nivel “muy alto” de protección social, con porcentajes de gasto entre el 35% y el 32% sobre el P.I.B.. El segundo nivel alto de protección social está formado por los países situados en la Europa central con cifras de gasto entorno al 29% y 31% de P.I.B.. En un nivel inferior a la media se sitúan países como el Reino Unido, Luxemburgo e Italia, por último los países con una menor protección social son Grecia, España, Portugal e Irlanda.

Es necesario detenernos en el análisis de cual es la situación de España con relación al conjunto y como ha evolucionado a lo largo del periodo observado. Nuestro país se encuentra en el grupo de los países que menos gastos tiene en protección social, un 22,4% en 1996, solo están bajo esta cifra Portugal e Irlanda, y nuestro gasto en esta materia se encuentra a, y solo por tomar algún ejemplo, 8,4 puntos de lo que gasta Francia, 8,1 de Alemania y 12,4 de lo que gasta Suecia. Con relación a la media del conjunto de los países se encuentra a 6,3 puntos, lo que nos puede llevar a plantearnos que el potencial de nuestra economía aún nos permitiría dedicar un importante volumen de recursos a gastos de protección social. Puesto que para 1996, el P.I.B.<sup>2</sup> se acercó a los 77.113. 368 millones de pesetas, tendríamos un importante margen para incorporar recursos a este tipo de gastos hasta su equiparación a la media de la U.E.

Las medidas macroeconómicas en un contexto de mundialización de la economía e incremento de la competencia internacional, se centran en controlar la tendencia global del gasto en protección social, tratando de reducir o mantener su proporción en términos del P.I.B.. En esta línea va el desarrollo de los Planes de Estabilización exigidos por la Comisión de la Unión Europea a sus estados miembros. Sin embargo en un marco de crecimiento de la demanda, estas políticas pueden afectar negativamente tanto a la equidad como a la eficiencia del sistema. Esto está motivando que todos los Estados están introduciendo reformas de diversa profundidad en sus sistemas de protección social con la intención de

reducir el gasto o, al menos, contener su tendencia a crecer sin renunciar a la equidad; es decir introducir herramientas y métodos que les permita exigirse una mayor eficiencia macro y microeconómica al sistema de cuidados.

En este marco de comparación entre países del entorno de la Unión Europea, es preciso reflexionar sobre el margen potencial que aún tiene la economía española, hasta igualarse con el gasto medio con relación al P.I.B. del conjunto de países de nuestra área política y comercial.

## **GASTO DE PROTECCIÓN SOCIAL POR FUNCIONES**

La Tabla.-2, recoge el gasto en protección social con relación al P.I.B.. por funciones para el año 1996.

Atendiendo al gasto por funciones se tiene que las que representan mayor proporción de gasto sobre el P.I.B., son aquellas que comprenden el pago de pensiones y que agrupan a las funciones de invalidez, vejez y supervivencia. El gasto de estas funciones en España en 1996 es del 11,6% del P.I.B., frente a la media de la U.E. que es del 14,6%.

La función enfermedad es la segunda en importancia, con un gasto en el ámbito de la U.E. del 7,4% del P.I.B.. España aún se encuentra en el ámbito inferior, con el 6,4%, con un diferencial de 1 punto, lo que supone que proporcionalmente esta es la función cuyo gasto más se aproxima al gasto medio comunitario.

El gasto medio en Europa de la función desempleo es del 2,3% del P.I.B.. España en el año analizado tuvo un gasto en esta función casi un punto por encima (3,2%). Es la única función cuyo gasto supera a la media de gasto en la U.E., aunque bien es verdad que este gasto ha disminuido de forma significativa en los últimos años.

El resto de funciones de protección social tiene una menor proporción de gasto respecto del P.I.B., no obstante su importancia radica en las contingencias sociales que protege, como es el caso de la función familia, alojamiento o exclusión social.

**GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL. % SOBRE EL P.I.B. POR FUNCIONES EN LOS PAISES DE LA U.E. AÑO 1996**  
(Tabla 2)

	<i>Enfermedad</i>	<i>Invalidez</i>	<i>Véjez</i>	<i>Supervi-</i>	<i>Familia Desem-</i>	<i>Alojamiento</i>	<i>Exclusión</i>	TOTAL	<i>Gastos de</i>	<i>Otros</i>
				<i>vencia</i>	<i>pleo</i>		<i>Social</i>	FUNCIONES	funcion.	gastos
BÉLGICA	7,3	1,8	9,1	3,1	2,2	4,1	0,7	28,3	1,2	0,6
DINAMARCA	5,8	3,5	12,7	0,0	4,1	4,5	0,8	32,7	0,9	
ALEMANIA	8,7	2,2	11,5	0,6	2,7	2,8	0,2	29,4	1,0	0,1
GRECIA	5,9	1,9	9,2	1,8	1,9	1,0	0,5	22,4	0,9	0,1
ESPAÑA	6,4	1,7	9,0	0,9	0,4	3,2	0,1	21,9	0,5	0,0
FRANCIA	8,5	1,8	10,8	1,9	2,5	2,4	0,9	29,3	1,2	0,3
IRLANDA	6,2	0,9	3,6	1,1	2,3	3,0	0,6	18,1	0,8	0,0
ITALIA	5,1	1,7	12,9	2,8	0,9	0,5	0,0	23,9	0,7	0,3
LUXEMBURGO	6,4	3,3	7,5	3,5	3,3	0,9	0,0	25,2	0,7	0,3
HOLANDA	8,3	4,5	9,7	1,6	1,3	3,5	0,3	29,3	1,1	0,4
AUSTRIA	7,2	2,3	10,9	3,0	3,1	1,6	0,1	28,5	0,6	0,3
PORTUGAL	6,4	2,2	6,9	1,4	1,1	1,1	0,0	19,2	0,8	1,5
FINLANDIA	6,7	4,6	9,4	1,2	3,9	4,3	0,4	31,2	1,0	
SUECIA	7,5	4,1	12,5	0,9	3,6	3,5	1,1	34,3	0,5	0,0
REINO UNIDO	6,8	3,2	9,3	1,4	2,3	1,6	1,9	26,7	1,0	0,0
U.E.	7,4	2,3	10,8	1,5	2,2	2,3	0,6	27,5	1,0	0,2

\*TOTAL FUNCIONES, Incluye gastos de prestaciones sociales, excepto los de funcionamiento y otros gastos.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos de la Seguridad Social. Informe económico financiero. Año 2000

En el ámbito de la U.E., la función familia representa un gasto de 2,2% del P.I.B., es España este gasto es del 0,4%, lo que supone una diferencia de 1,8 puntos del P.I.B.

La función alojamiento en España supone un 0,1% del P.I.B., mientras que la media de la U.E. representa el 0,6%<sup>3</sup>.

Tal y como hemos podido observar en la Tabla.-1, el nivel de gasto de protección social de un país está directamente relacionado con la riqueza del mismo, no obstante existen casos en los que hemos observado que destaca la importancia del gasto en protección social (Suecia, Dinamarca o Finlandia) que con relación a su riqueza tienen una proporción elevada del gasto de protección social.

A fin de analizar la relación entre la riqueza de un país y la parte que dedica a protección social, se ha elaborado la Tabla.-3. En la misma, en la primera columna se ordenan los países en función de su renta por habitante, expresada ésta en unidades de paridad de poder de compra<sup>4</sup>, resultando ser Luxemburgo seguido de Alemania, Austria, Dinamarca y Bélgica, los países que tienen este índice de riqueza más elevado; en los lugares inferiores se sitúan España, Portugal y Grecia.

En la segunda columna se han ordenado los países en función del nivel de riqueza comparado con el correspondiente nivel de gasto en protección social por habitante, de manera que pueda apreciarse la correspondiente correlación entre riqueza de un país y gasto destinado a protección social. El gasto de protección social por habitante, expresado también en unidades de paridad de poder de compra, alcanza la cifra más alta en Luxemburgo, seguido de Dinamarca, Alemania, Suecia, Bélgica, Austria y Holanda.

En el periodo 1990-1996, los países que han experimentado un mayor incremento en el gasto en protección social por habitante han sido: Alemania, Portugal, Luxemburgo y Dinamarca<sup>5</sup>.

En el análisis del gasto de protección social en el ámbito europeo, existen marcadas diferencias en la atención que cada sistema de protección social presta a través de las diversas funciones, como es el caso de Italia, país con una protección social no muy elevada con relación a su renta per capita, pero que dedica un gasto importante a pensiones de Vejez, Invalidez y Supervivencia<sup>6</sup>.

ORDENACIÓN DE LOS PAISES DE LA U.E. SEGÚN VOLUMEN DE GASTO DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LAS FUNCIONES MÁS IMPORTANTES (Tabla 3)

PIB por habitante (1)	Gasto de Protec. Social por habitante	% de Gasto de Protec. Social	% Gasto en Vejez, Invalidez y Supervivencia sobre el PIB		
LUXEMBURGO	31,8	LUXEMBURGO	8,3	SUECIA	34,8
ALEMANIA	20,8	DINAMARCA	6,9	DINAMARCA	33,6
AUSTRIA	20,5	ALEMANIA	6,4	FINLANDIA	32,1
DINAMARCA	20,5	SUECIA	6,1	HOLANDA	30,9
BÉLGICA	20,2	BELGICA	6,1	FRANCIA	30,8
HOLANDA	19,3	AUSTRIA	6,1	ALEMANIA	30,5
ITALIA	18,7	HOLANDA	6,0	BELGICA	30,0
FRANCIA	18,2	FRANCIA	5,6	AUSTRIA	29,5
SUECIA	17,8	FINLANDIA	5,3	R. UNIDO	27,7
R. UNIDO	17,5	R. UNIDO	4,8	LUXEMBURGO	26,2
FINLANDIA	16,4	ITALIA	4,6	ITALIA	24,8
IRLANDA	16,3	ESPAÑA	3,2	GRECIA	23,3
ESPAÑA	14,1	IRLANDA	3,1	ESPAÑA	22,4
PORTUGAL	12	GRECIA	2,7	PORTUGAL	21,6
GRECIA	12	PORTUGAL	2,5	IRLANDA	19

(1) En miles de unidades de paridad de poder de compra

Fuente: Presupuestos de la Seguridad Social. Informe económico financiero. Año 2000

Otro dato significativo del nivel de protección existente en cada país, es el indicado en el gasto medio de protección social por habitante expresado en unidades de paridad de poder de compra. Tabla.-4.

#### % SOBRE LA MEDIA DE LA UNIÓN EUROPEA (Tabla 4)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
BELGICA	111	111	108	113	113	115	118
DINAMARCA	117	121	115	120	132	132	134
ALEMANIA	93	109	113	112	116	120	124
GRECIA	53	51	46	47	48	51	53
ESPAÑA	60	64	63	66	62	62	62
FRANCIA	119	120	116	116	114	114	110
IRLANDA	54	57	57	58	61	65	60
ITALIA	100	101	100	96	96	92	91
LUXEMBURGO	140	147	149	158	158	159	162
HOLANDA	131	129	124	123	120	119	116
AUSTRIA	110	111	110	113	118	117	118
PORTUGAL	38	41	42	46	48	48	49
FINLANDIA	96	100	100	103	103	103	103
SUECIA	137	131	128	128	126	125	120
REINO UNIDO	93	94	98	98	97	94	95
U.E	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Presupuestos de la Seguridad Social. Informe económico financiero.  
Año 2000

El país con mayor gasto en protección social por habitante es Luxemburgo que supera el gasto medio de la U.E. en un 62%. A continuación se sitúan Dinamarca y Alemania con un gasto superior a la media del 34% y 24% respectivamente. El resto de los países concentrados alrededor de la media son Suecia, Bélgica, Holanda, Francia y Finlandia. El resto de los países, España, Irlanda, Grecia y Portugal, tienen cifras más alejadas de la media europea.

## CONCLUSIONES

Primero.- Las economías de los países que menos gastan en protección social, tienen un potencial económico suficiente como para acercarse a aquellos países que disfrutaban de un sistema de protección social más amplio y desarrollado. Tienen suficiente margen como para incrementar su gasto en protección social en relación a la media de la U.E..

Segundo.- No parece ser tan cierto que mayores gastos en protección social afecten a la competitividad, de forma negativa, de las economías en el contexto



internacional. Los países con mayor gasto de protección social coinciden con países cuyas economías están más equilibradas estructuralmente y gozan de una mayor penetración en el mercado internacional.

Tercero.- Los criterios de convergencia no pueden ser tomados como argumentos por los países más alejados de la media de la U.E. en gasto de protección social, para realizar políticas de contención de gasto, sino que tal y como hemos visto, los gastos con relación al PIB, aún les da margen para disponer de recursos económicos que puedan reequilibrar su situación con relación a otros países.

## NOTAS

<sup>1</sup> Se han utilizado datos de 1996, son los últimos disponibles en el sistema SEEPROS

<sup>2</sup> INE. Contabilidad Regional de España. Base 1995. Julio de 2000

<sup>3</sup> La diferencia existente de medio punto del de P.I.B. se debe fundamentalmente al tipo de ayudas a la vivienda que permite computar la metodología SEEPROS y que no se corresponde con el sistema de protección a la vivienda existente en España, ocasionando que gran parte del gasto en ayudas para la vivienda existente en España no pueda ser contabilizado como gasto de protección social.

<sup>4</sup> En unidades de paridad de poder de compra (ppa).

Paridad de poder de compra (ppa): Teoría, debida a Gustav Cassel, que pretende explicar los tipos de cambio internacionales en función del poder adquisitivo que cada moneda tiene respecto a un bloque de bienes y servicios representativos. Se utiliza como forma de comparar divisas según la capacidad de cada una de ellas para adquirir una cesta concreta de bienes en los países respectivos.

<sup>5</sup> Ver Tabla.-1

<sup>6</sup> Ver Tabla.-2

## BIBLIOGRAFÍA.

MUSGRAVE, R.A., (1981): *Hacienda Pública y Aplicada*, I.E.F., Madrid.

ALBI, E., y otros, (1992): *Teoría de la Hacienda Pública*, Ariel Economía,

Barcelona CORONA, J.F. y DÍAZ, A., (1994): *Teoría Básica de Hacienda Pública*, Ariel Economía, Barcelona.

*Presupuestos de la Seguridad Social*, Año 2000.

*La Protección Social de la Dependencia*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, IMSERSO, Madrid, 1999.

*Unidad de Mercado y Cohesión Social*, Consejo Económico y Social, Informe, Madrid, 2000.

*Papeles de Economía Española*. El sector público de la democracia española, Confederación española de Cajas de Ahorro, Madrid, 1996.

*Hacienda pública española. Competitividad y economía del bienestar*, I.E.F., Madrid 1995.