

# **Análisis y evaluación del gasto social en España**

**Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta**

Documento de trabajo 21/2003



## Jorge Calero Martínez

Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Barcelona. Ha sido profesor invitado en la Universidad de Stanford y en la Universidad de Córdoba (Argentina) y consultor en diversos estudios impulsados por la UNESCO y la Comisión Europea. Entre sus publicaciones destacan “Efectos del gasto público educativo”, “Análisis coste-beneficio: una aproximación metodológica desde el institucionalismo” y, con X. Bonal, “Política educativa y gasto público en educación”.

## Mercè Costa Cuberta

Doctora en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona. Ejerce de profesora de Hacienda Pública y de Sistema Fiscal en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Barcelona.

Participa como docente en programas de cooperación de la Universidad de Barcelona con universidades latinoamericanas. Ha investigado y publicado sobre el análisis económico de la financiación, la fiscalidad y el gasto social del sector público.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta

ISBN: 84-96204-20-0

Depósito Legal: M-37959-2003

## Contenido

<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Introducción</b> .....	<b>8</b>
<b>2 La protección y el gasto social público y privado</b> .....	<b>10</b>
2.1 Concepto de protección social .....	10
2.2 Campo de aplicación .....	11
2.3 Origen y tipología de los recursos .....	13
2.4 Similitudes y diferencias entre SEEPROS (EUROSTAT) y SOCX (OCDE) .....	14
<b>3 Una estimación agregada del gasto social en España</b> .....	<b>17</b>
3.1 Estimación del gasto social privado agregado a partir de los valores de la Contabilidad Nacional .....	17
3.2 Aproximación a los gastos fiscales .....	24
3.3 Estimación del gasto social total: aproximación a través del SEEPROS (EUROSTAT) .....	26
3.4 Estimación del gasto social total: aproximación a través del SOCX (OCDE) .....	27
<b>4 Algunos aspectos del gasto social privado efectuado directamente por los hogares</b> .....	<b>30</b>
4.1 Pagos de protección social <i>ex-ante</i> .....	30
4.2 Distribución en función de los niveles de renta de los hogares .....	31
<b>5 Comparaciones internacionales</b> .....	<b>39</b>
5.1 Comparaciones internacionales: gasto social público .....	39
5.2 Comparaciones internacionales: gasto social privado efectuado directamente por los hogares .....	45
<b>6 Conclusiones</b> .....	<b>49</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>52</b>
<b>Índice de tablas y gráficos</b> .....	<b>54</b>
<b>Anexos. Las bases SOCX y SEEPROS aplicadas a España:</b>	
1. Similitudes y diferencias entre áreas SOCX y funciones SEEPROS .....	<b>56</b>
2. Contenidos de las funciones y las áreas y subcategorías .....	<b>58</b>

### Siglas y abreviaturas

CN	Contabilidad Nacional
COICOP	Classification of individual consumption by purpose
ECPF	Encuesta Continua de Presupuestos Familiares
EUROSTAT	Oficina de Estadísticas de las Comunidades Europeas
ICEA	Investigación Cooperativa entre Entidades Aseguradoras y Fondos de Pensiones
INVERCO	Asociación Española de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones
ISFLSH	Instituciones sin fin de lucro al servicio de los hogares
LMP	Labour Market Policy
OCDE/OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PMT	Politiques du Marché du Travail
SEEPROS/ ESSPROS	Sistema europeo de estadísticas de protección social
SEC	Sistema Europeo de Cuentas
SOCX	Base de datos de la OCDE sobre gasto social
TBSP	Tax breaks for social purposes
UNESPA	Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras

## Análisis y evaluación del gasto social en España

**Jorge Calero Martínez**

Catedrático de Economía Aplicada  
Universidad de Barcelona

**Mercè Costa Cuberta**

Profesora Titular de Economía Aplicada  
Universidad de Barcelona

En este estudio se abordan los dos objetivos expuestos en el título del siguiente modo:

Revisión de las dificultades metodológicas y de disponibilidad de datos acerca del gasto social en España. La dificultad más notable estriba en el tratamiento prácticamente inexistente del gasto social privado en las dos bases de datos de referencia (SEEPROS y SOCX), lo que, en la práctica, significa que no ha existido una consolidación del gasto en esas bases.

Estimación (inicial) del gasto social, público y privado en España. Esta estimación, efectuada sobre el año 1998, arroja una cuantía diferente utilizando los datos de SEEPROS (166.110 mill. €, 31,46% del PIB) y de SOCX (160.934 mill., 30,48% del PIB). La diferencia obedece a que estas bases no incluyen los mismos conceptos de gasto. En ambos casos, el gasto social privado que a ella se incorpora es de 27.729 mill. € (5,25% del PIB); el 64% del gasto social privado lo constituye el consumo directo de los hogares, el 36% corresponde al resto de agentes privados.

En la investigación se ha prestado especial atención a dos aspectos específicamente referidos al gasto social privado efectuado directamente por los hogares, cuyo tratamiento ha permitido llegar a los siguientes resultados:

El gasto social privado en concepto de protección *ex-ante* supone un total de 8.342,77 mill. € (1,58% del PIB). Ni SEEPROS ni SOCX tienen en cuenta este tipo de gasto, ya que el criterio de contabilización es el del gasto final. La utilización del criterio alternativo que los tuviera en cuenta supondría la elevación del gasto social privado hasta el 6,23% del PIB.

El gasto social privado efectuado directamente por los hogares se concentra, especialmente, en los grupos de mayor renta. Por otra parte, el esfuerzo financiero relativo que deben hacer los hogares para afrontar los gastos sociales privados (salvo en el caso del gasto en salud) es decreciente en función de la renta.

Se ha efectuado, asimismo, una serie de comparaciones internacionales en los ámbitos del gasto social público y privado, cuyos resultados esenciales aparecen en la tabla 1.

El gasto social público en España, estimado con el criterio SOCX –más educación– se sitúa (como porcentaje del PIB) seis puntos por debajo de la media de la UE. La diferencia se debe, esencialmente, al conjunto de prestaciones en especie, prestaciones de apoyo a la familia, gasto en vivienda, en programas activos de mercado de trabajo y en educación. Este tipo de diferencias indica direcciones en el proceso de reorientación de las políticas de gasto en el Estado del bienestar español.

**Tabla 1 Resumen comparativo de indicadores básicos referidos al gasto social. 1998**

	España	Media UE (sin ponderar)	Francia	Suecia	Reino Unido	Estados Unidos
Gasto social público directo (SOCX) (% PIB)	19,71	24,63	28,84	30,99	24,71	14,60
Gasto público en educación (% PIB)	4,54	5,54	5,97	7,98	4,91	5,09
Gasto social público directo (SOCX) más gasto público en educación (% PIB)	24,25	30,17	34,81	38,97	29,62	19,69
Gasto fiscal para fines sociales (% PIB)	1,05	1,6*	n.d.	n.d.	3,20	2,60
Consumo final hogares en salud, educación y protección social (% del consumo total)	6,00	5,20	4,30	2,60	4,50	21,90

Notas: n.d.: no disponible; \*: Media de 7 países disponibles.

Fuente: Elaborado a partir de OECD (2001), OECD (2002b), OECD (2002c), Adema (2001).

El gasto social privado efectuado directamente por los hogares es, en España, más elevado que en la mayor parte de los países de la UE; en algunas zonas (especialmente, en educación) actúa “compensando” el reducido nivel del gasto público.

El gasto fiscal para fines sociales se sitúa, en el caso español, por debajo de la media de la UE (que, a su vez, dista considerablemente del efectuado por los países del ámbito anglosajón).

El tratamiento de los datos y las limitaciones que ya se han señalado llevan a sugerir cuatro modificaciones relativas al tratamiento estadístico del gasto social:

Tratamiento más detallado (y diferenciado) del gasto social privado en EUROSTAT y diferenciación interna de la rúbrica de “protección social” en la clasificación COICOP.

Tratamiento específico del gasto en protección social *ex-ante* efectuado por los hogares. Su magnitud actual, no despreciable, y su previsible crecimiento futuro aconsejan trabajar en este sentido.

Tratamiento más integrado, dentro de las estadísticas oficiales, del gasto en “protección social” con respecto al “gasto educativo”, formando ambos parte del concepto de “gasto social”.

Incorporación del gasto fiscal para fines sociales, en los distintos niveles de gobierno, para su contabilización y para facilitar su estudio comparado.

## 1. Introducción

El análisis y evaluación del gasto social en España ha tenido un desarrollo desigual: mientras que el gasto social público ha recibido una creciente atención en los últimos años, el tratamiento del gasto social privado es una de las carencias más llamativas dentro de la investigación sobre la situación del Estado del bienestar español. La falta de disponibilidad de información sistematizada sobre el gasto en el sector privado y en el sector social impide el avance en la comprensión de los mecanismos de financiación y provisión del bienestar en España, así como la posibilidad de una consolidación completa de dicho gasto.

En este contexto, el estudio que presentamos tiene por finalidad analizar las dificultades metodológicas y los problemas de contabilización del gasto social en España, así como realizar una estimación de éste en función de los datos disponibles. El criterio de delimitación del gasto social que utilizamos es amplio, incorporándose los gastos que corresponden estrictamente a la “protección social” con criterio SEEPROS más el gasto en educación. Los agentes analizados comprenden tanto al sector público, como al sector privado; por lo que respecta al gasto efectuado por el sector público se tiene en cuenta tanto el gasto directo efectuado por las Administraciones Públicas (en efectivo y en especie) como el gasto fiscal. Dentro del gasto efectuado por el sector privado, se consideran, siguiendo las divisiones de la Contabilidad Nacional, los hogares, las ISFLSH, las instituciones financieras y las sociedades no financieras.

El ámbito territorial del estudio es el correspondiente a España, si bien en el apartado 5 se presentarán diversas comparaciones con los países de nuestro entorno. El año de referencia es 1998, debido a que éste es el último año para el que se puede acceder a datos estables, en el momento de efectuar el análisis, para todo el conjunto de fuentes que utilizamos. Estas fuentes son diversas: Contabilidad Nacional, Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, SEEPROS, SOCX y Presupuestos de las Administraciones Públicas constituyen, esencialmente, la base estadística sobre la que se desarrolla el estudio.

Conviene precisar que la perspectiva que se utiliza a lo largo de todo el estudio corresponde a la del análisis del gasto social **bruto**, en contraposición al análisis del gasto social **neto**. La metodología de este último tipo de análisis ha sido desarrollada recientemente por la OCDE y se ha aplicado a diversos países (véase Adema, 2001). La aproximación del gasto neto reduce el volumen total de gasto considerado, en tanto que al gasto bruto se le sustraen los impuestos que recauda el sector público de resultados de los procesos de distribución del



gasto. Las diferencias en las estimaciones obtenidas mediante ambas perspectivas no resultan desdeñables: centrándonos exclusivamente en el gasto público social directo, Adema (2001) estima los siguientes valores de gasto bruto (en primer lugar) y de gasto neto (en segundo lugar), siempre en porcentaje del PIB, valores referidos a 1997: para Australia, 18,7% / 17,6%; Alemania, 29,2% / 25,5%; Italia, 29,4% / 24,1%; Suecia, 35,7% / 28,5%; Estados Unidos, 15,8% / 15%. Un pequeño ejemplo aplicado a España, que ilustra los efectos de la consideración del gasto social neto, es el siguiente: el gasto en pensiones de jubilación y en prestaciones de desempleo ascendió, en 1998, a 37.620,24 mill. € (7,12% del PIB). La estimación del volumen de recaudación por IRPF que en un primer momento genera este gasto es de 1.373,13 mill. €<sup>1</sup>, es decir, 0,26% del PIB. De este modo, el hecho de tener en cuenta uno exclusivamente de los conceptos cuya consideración permite estimar el gasto neto reduce el valor de gasto social en pensiones de jubilación y prestaciones de desempleo desde el 7,12% hasta el 6,86% del PIB.

Otro aspecto que conviene retener para la comprensión de los materiales que presentamos a lo largo del estudio es que el criterio utilizado es, sistemáticamente, de gasto (no de financiación). El gasto es asignado entre los diferentes agentes, públicos y privados, en función del sujeto final que realiza el gasto, no en función de quien lo financia.

Los contenidos del presente documento se estructuran del siguiente modo: en el apartado segundo se presenta una delimitación del concepto de “gasto social” y una revisión de las fuentes básicas (esencialmente SEEPROS y SOCX) y de los criterios utilizados en cada una de ellas. En el apartado tercero se efectúa una estimación, utilizando diversas fuentes, tanto del gasto social privado como del gasto social público y de la agregación de los dos tipos de gasto. El apartado cuarto se dedica a tratar dos aspectos relevantes del gasto social privado que efectúan directamente los hogares: por una parte, se estima la parte de éste que se destina a protección *ex-ante*, estimándose así el gasto privado en función de un criterio alternativo con respecto al utilizado por SEEPROS y SOCX (que se basa en las prestaciones finales), y, por otra, se realiza un análisis distributivo, con objeto de determinar el comportamiento de los distintos grupos (en función de la renta) en el terreno del gasto social privado. En el quinto apartado se aborda una serie de comparaciones internacionales (con respecto a países europeos y de la OCDE), con objeto de ubicar el volumen y la estructura del gasto social privado y público español en un contexto más amplio. El documento finaliza, en el apartado sexto, con unas conclusiones.

---

<sup>1</sup> Esta estimación, referida a 1998, se lleva a cabo asumiendo que cada unidad declarante recibe la pensión o prestación de desempleo como única fuente de renta; se utiliza para la estimación una unidad declarante tipo que recibe la pensión de jubilación media (6.899 € anuales) o la prestación de desempleo media (6.420,7 € anuales), por lo que el tipo medio efectivo que afecta a las unidades declarantes consideradas es del 3,65% (según Ministerio de Economía y Hacienda, Memoria de la Administración Tributaria 1999). Esta estimación introduce probablemente un sesgo a la baja, fruto de la progresividad (al menos formal) del IRPF.

## 2. La protección y el gasto social público y privado

### 2.1 Concepto de protección social

En el Manual del sistema europeo de estadísticas de protección social (SEEPROS) se define la **protección social** como sigue: “La protección social abarca todas las intervenciones de instituciones públicas y privadas destinadas a aliviar a familias e individuos de las cargas que representan determinados tipos de riesgo o necesidad, siempre y cuando no exista un acuerdo simultáneo recíproco ni individual” (EUROSTAT, 2003:7).

A su vez, la guía de la base de datos de la OCDE (SOCX) define que “por gasto social se entiende la provisión de prestaciones a los hogares y a los individuos a través de instituciones públicas (y privadas), destinadas a ayudar a los beneficiarios cuando surgen circunstancias o acontecimientos que afectan a su bienestar” (OECD, 2001:9).

Esta misma base incluye las definiciones de **gasto social** público como la “provisión mediante instituciones públicas de prestaciones a los hogares y a los individuos destinadas a proveer soporte en circunstancias que afectan a su bienestar, entendiendo que dichas prestaciones y contribuciones financieras no constituyen un pago directo para un objetivo particular ni un contrato o transferencia individual”; y de **gastos sociales privados**, como aquellos que “incluyen el conjunto de prestaciones con propósito social que se derivan de programas que contienen un elemento de redistribución interpersonal. El carácter redistributivo de las prestaciones sociales privadas puede estar ligado a la legislación estatal sobre prestaciones, a cláusulas de convenios colectivos o a ayudas financieras públicas diferentes de los contratos individuales voluntarios y planes de prestaciones de empleo” (OECD, 2001:4-6).

El SOCX recoge todo el gasto social, tanto el realizado a través del sector público como del sector privado, entendiendo que éste “agrupa el conjunto de mecanismos de financiación no controlados por las administraciones públicas”. Además, señala muy claramente que entre el gasto social público incluye “los gastos del sistema de seguridad social que son parcial o totalmente financiados por los empleadores, los asalariados y los poderes públicos”, y que “los hogares pueden recibir prestaciones sociales tanto del sector público como del sector privado” (OECD, 2001:5,11).

## 2.2 Campo de aplicación

El campo de acción que se marca el SOCX está delimitado al tipo de acontecimientos que pueden afectar el bienestar de los hogares e individuos. Dichos campos pueden ser objeto de políticas públicas dirigidas por los gobiernos, bien a través de organismos que

### SOCX (EUROSTAT)

#### Funciones de Protección Social

1. Enfermedad/Atención sanitaria (Salud).
2. Invalidez.
3. Vejez.
4. Supervivencia.
5. Familia/Hijos.
6. Desempleo.
7. Vivienda.
8. Exclusión social no clasificada en otros apartados.

#### Categorías de acceso a la prestación

1. Prestaciones sociales (tipología detallada para cada función).
2. Gastos de administración.
3. Transferencias a otros sistemas o unidades de protección social.
4. Otros gastos.

#### Condiciones de acceso a la prestación

1. Con comprobación de recursos o prueba de medios.
2. Sin comprobación de recursos o prueba de medios.

#### Naturaleza de la prestación

1. Prestación en efectivo: periódicas de pago único (o a tanto alzado).
2. Prestación en especie (bienes y servicios suministrados directamente).
3. Cotizaciones sociales imputadas o reasignadas entre regímenes (comprende los importes de los sueldos y salarios que los empleadores siguen pagando temporalmente a sus asalariados en caso de enfermedad, maternidad, etc.).

ellos controlan, bien a través de regulaciones. El campo de la protección social es, en definitiva, la parte de la protección de los individuos de la que la sociedad decide responsabilizarse colectivamente a través de reglas e instituciones establecidas con este propósito (OECD, 2001:9). Como señala el manual SEEPROS, con objeto de dejar claro el ámbito de actuación, se excluyen las transferencias directas entre hogares e individuos y los tipos de apoyo a pequeña escala, informales y accidentales.

Los riesgos o necesidades a que se destinan los recursos y prestaciones se agrupan e identifican. SEEPROS los establece por convención y los denomina **funciones** de protección social, mientras que SOCX los define como **áreas** de política social o **dominios** de protección social. En ambos casos se desarrollan **categorías** de gasto social, llegando así al concepto de **prestaciones sociales**. A partir de aquí, uno y otro sistema divergen en los niveles de desagregación para llegar a la forma de dar la información, como puede apreciarse en los cuadros adjuntos.

SEEPROS se inclina por hacerlo a través de las **condiciones de acceso**, según sea **con o sin control de recursos o prueba de medios** (típicamente conocidos por su expresión inglesa *means-tested* y not *means tested*) y, dentro de ellos, según el **tipo de prestación**, que puede ser en **efectivo o en especie**, es decir, en **bienes y servicios** directamente, bien de carácter **periódico o de pago único o a tanto alzado**.

SOCX, por su parte, divide las categorías de prestaciones sociales en **subcategorías** para llegar a la unidad básica que utiliza, el **programa**. Un **programa** de gasto social es un conjunto de reglas que rigen las prestaciones sociales para un riesgo determinado. Según las reglas de cada país, los programas se aplican a grupos de personas más o menos numerosas, sean pequeños grupos que tienen derecho o conjuntos de población más amplios.

### SOCX (OCDE)

#### Áreas de Política Social o dominios de Protección Social

1. Prestaciones de vejez en efectivo.
2. Subsidios de invalidez en efectivo.
3. Indemnizaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional.
4. Prestaciones de enfermedad.
5. Servicios a la vejez y a personas discapacitadas.
6. Supervivencia.
7. Prestaciones familiares en efectivo.
8. Servicios a las familias.
9. Políticas activas de trabajo.
10. Desempleo.
11. Salud.
12. Vivienda.
13. Otras contingencias.

#### Categorías de Gasto Social

1. Prestaciones sociales.
2. Gastos de administración.
3. Otros gastos.

#### Subcategorías

(Tipología detallada con dos grupos de dígitos para cada área de política social).

#### Programas

(Tipología detallada con tres grupos de dígitos para cada área de política social).

Existe gran heterogeneidad entre países tanto en la noción misma de programa como en el número de programas que aparecen. Las autoridades nacionales indican el desarrollo de sus programas (creación, modificación, sustitución, fusión, desaparición). En la base de datos de cada país esta información aparece en forma de notas.

Como ha podido apreciarse en los dos cuadros, existen similitudes y también diferencias y divergencias entre las **funciones** SEEPROS y las **áreas** SOCX, que se examinan en el apartado 2.4 a partir de una tabla de equivalencias.

La misma metodología SEEPROS se utiliza en el Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que proporciona información a EUROSTAT para la confección de las cuentas integradas de protección social de la base de datos SEEPROS.

Para otros niveles o ámbitos de cobertura menos generales (territorio, entidades, etc.) también existe información, periódica o por trabajos puntuales, aunque sesgada según los objetivos del autor. El Institut d'Estadística de Catalunya y el Instituto Vasco de Estadística presentan, para su ámbito territorial, las cuentas de la protección social de forma muy completa según la metodología SEEPROS; para Andalucía este trabajo también está en fase de realización.

El enfoque SEEPROS identifica lo que llama **sistemas de protección social**, que en su manual define como un “conjunto de normas, apoyadas por una o varias unidades institucionales, que rigen el suministro de prestaciones sociales y su financiación”, a los que agrupa según las siguientes características:

- Públicos o privados.
- Obligatorios o no obligatorios.
- Contributivos o no contributivos.
- Universales o especiales.
- Básicos o complementarios.

Y para que los sistemas puedan llevar a cabo sus objetivos de protección social, se apoyan en estructuras o unidades institucionales que gestionan los sistemas, bien como actividad principal (Seguridad Social, mutualidades, etc.) o como actividad secundaria (empleadores públicos y privados, sindicatos, etc.).

La estructura contable que utiliza SEEPROS para recoger las operaciones de los sistemas de protección social se basa en unas determinadas categorías de ingresos y de gastos, mientras que la base de datos SOCX de la OCDE sólo se ocupa de presentar en su publicación la vertiente de distribución de los recursos.

### 2.3 Origen y tipología de los recursos

SEEPROS utiliza los sectores institucionales de la Contabilidad Nacional para clasificar el origen de los recursos que utilizan los sistemas de protección social:

- Sociedades o empresas (financieras y no financieras).
- Administraciones públicas.
- Hogares.
- Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH).

Y la estructura económica de las operaciones que éstos realizan es la siguiente:

### **Ingresos:**

- Cotizaciones sociales.
- Aportaciones de las administraciones públicas.
- Transferencias de otros sistemas.
- Otros ingresos.

### **Gastos:**

- Prestaciones sociales.
- Gastos administrativos.
- Transferencias a otros sistemas.
- Otros gastos.

De esta clasificación aparece como resultado un saldo contable, diferencia entre ingresos y gastos agregados, que significa un incremento (+) o una disminución (-) del valor neto de todas las operaciones del sistema durante un período contable. Como señala SEEPROS, es difícil dar una interpretación o establecer un valor determinado a dicho saldo porque depende de variables como la estructura financiera del sistema, la composición de los grupos protegidos, los tipos de riesgo, las obligaciones futuras y, también, de la posible necesidad de crear un fondo de contingencia.

## **2.4 Similitudes y diferencias entre SEEPROS (EUROSTAT) y SOCX (OCDE)**

La OCDE, en colaboración con EUROSTAT, elabora su base de datos de gasto social SOCX para los países europeos a partir de la base SEEPROS. Sin embargo, las diferencias entre los dos sistemas imponen un tratamiento especial, aunque no se consigue ni armonización completa ni que los resultados sean perfectamente comparables, como puede observarse en la tabla comparativa 2. Por ello, atendiendo al análisis realizado y expuesto en la guía SOCX, se puede destacar que SOCX (OECD, 2001:10) no cubre todas las formas de gastos que podrían ser calificados de sociales, pues excluye:

- Gastos que no se traducen en prestaciones que benefician individualmente a las personas o los hogares.

- Los gastos realizados a través del sistema fiscal para atender objetivos sociales.
- Los gastos en educación, que son objeto de una base de datos específica.

**Tabla 2 Comparación entre las bases de datos SOCX y SEEPROS**

Áreas SOCX	Funciones SEEPROS	Problemas
Prestaciones de vejez en efectivo	Vejez	
Prestaciones de invalidez en efectivo	Invalidez	
Indemnizaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional	Enfermedad (Invalidez)	No se define claramente en SEEPROS
Prestaciones de enfermedad	Enfermedad	Sin distinción entre las prestaciones en efectivo y en especie en SOCX Sin distinción entre vejez e invalidez en SOCX
Servicios para la vejez e invalidez	Vejez e Invalidez	
Supervivencia	Supervivencia	
Prestaciones familiares en efectivo	Familia	
Servicios a la familia	Familia	
Políticas activas del mercado de trabajo	No incluido en SEEPROS	
Desempleo	Desempleo	Definición y cobertura diferentes
Salud	Enfermedad	Sólo gasto público en OCDE (OECD Health Database)
Prestaciones para la vivienda	Vivienda	
Otras contingencias	Exclusión social	Algunas diferencias en la cobertura

Fuente: OECD (2001:19).

También cabe destacar que SEEPROS, en su clasificación, desagrega los costes de administración, mientras que SOCX en general no los contempla porque no repercuten directamente sobre los beneficiarios. Sin embargo, sí están incluidos en las ayudas al empleo y en el gasto público en salud, porque forman parte de los servicios ofrecidos (OECD, 2001:13-14).

En la tabla 2 se ha presentado un resumen comparativo de las bases de datos SOCX y SEEPROS.

Una revisión más detallada de las similitudes y diferencias que existen entre ellas se desarrolla en los Anexos de este trabajo, donde también se describen de forma detallada los contenidos de las funciones SEEPROS y de las áreas y subcategorías SOCX que se han establecido para el caso español.



### **3. Una estimación agregada del gasto social en España**

El gasto social público debería obtenerse por la agregación del gasto de las diferentes unidades institucionales públicas que intervienen en el ámbito y constituyen los sistemas públicos de protección social (organismos de la administración central, de las comunidades autónomas, de las corporaciones locales, de la seguridad social) o bien por la diferencia entre el gasto social total y el gasto social privado.

Las dificultades de obtención por ambas metodologías podrían verse sustituidas por la posibilidad de disponer de una o más bases de datos que proporcionaran las agregaciones y desagregaciones necesarias para tal fin. Pero tampoco en este caso la complejidad desaparece, como puede comprobarse con el análisis de las dos bases que se presentan en este estudio. Éstas pretenden dar una visión amplia y comparable, pero contienen numerosas excepciones y exclusiones que lo impiden. Por ello, en este capítulo se ofrecen los diferentes apartados que llevan a una estimación agregada del gasto social. Pero, aun así, las diferencias en los conceptos, las definiciones y los contenidos que unos y otros consideran integrados en el ámbito de las prestaciones sociales no facilitan una estimación única de gasto social total y, por ende, la estimación del gasto social público.

#### **3.1 Estimación del gasto social privado agregado a partir de los valores de la Contabilidad Nacional**

La Contabilidad Nacional, a partir de la utilización del SEC – metodología de 1995 – (SEC-95), nos proporciona información relevante para la delimitación del gasto social privado, a partir de tres fuentes diferentes, que comentamos a continuación<sup>2</sup>:

##### **Cuenta II.2 (Distribución secundaria de la renta)**

Por lo que respecta al gasto social, la cuenta II.2 incorpora la partida D.62 (“Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie”), subdividida del siguiente modo:

---

<sup>2</sup> Para una explicación detallada de los contenidos de las cuentas del SEC, véase Carrasco (1999).

D.621. “Prestaciones de seguridad social en efectivo”: se definen como las prestaciones a pagar a los hogares por las administraciones de la Seguridad Social que se proporcionan en el marco de sistemas de Seguridad Social, excepto los reembolsos que constituyen una rúbrica independiente dentro de las transferencias sociales en especie. Esta cuenta no resulta relevante para estimar el gasto social privado, dado que el gasto es efectuado exclusivamente por las Administraciones públicas.

D.622. “Prestaciones sociales de sistemas privados con constitución de reservas”: se definen como las prestaciones, en efectivo o en especie, a pagar a los hogares por las empresas de seguros u otras unidades institucionales que administran sistemas de seguros sociales privados con constitución de reservas.

D.623. “Prestaciones sociales directas de los empleadores”: se definen como las prestaciones, en efectivo o en especie, a pagar a sus asalariados, a las personas a su cargo o a sus supervivientes, por los empleadores que gestionan sistemas de seguros sociales sin constitución de reservas.

D.624. “Prestaciones de asistencia social en efectivo”: se definen como las prestaciones pagadas a los hogares por unidades de las Administraciones Públicas o las ISFLSH con el fin de atender las mismas necesidades que las prestaciones de los seguros sociales, pero que no se enmarcan en un sistema de seguros sociales con cotizaciones sociales y prestaciones de seguros sociales. Las prestaciones de asistencia social en efectivo no comprenden las transferencias corrientes pagadas como consecuencia de sucesos o circunstancias que normalmente no están cubiertos por los sistemas de seguros sociales, por ejemplo, catástrofes naturales.

De la Contabilidad Nacional correspondiente a 1998 retendremos los siguientes valores del grupo D62:

D.622: un total de 1.823 mill. € son gastados por Instituciones financieras y Sociedades no financieras como prestaciones de “sistemas privados con constitución de reservas”. Los consideramos aquí como incorporados en la función “Vejez”, según SEEPROS, y en el área “Vejez. Prestaciones en efectivo”, según SOCX.

D.623: en esta partida, el gasto efectuado por agentes privados es de 4.454 mill. €. No es posible distinguir a qué función se destina esta cuantía.

D.624: el gasto efectuado por agentes privados asciende a 28 mill. €. Tampoco en este caso es posible distinguir la función a la que se destinan.

La consideración del gasto de la partida D.622 aclara el criterio que estamos utilizando en este apartado para la estimación del gasto social privado: el gasto estimado es el correspondiente a las prestaciones finales, no el que efectúan los hogares para constituir reservas

(planes de pensiones, por ejemplo) o como pago de primas (seguros sanitarios, por ejemplo). Este criterio es homogéneo con respecto al utilizado por la OCDE o por EUROSTAT (SEEPROS). En el apartado 4.1 se desarrolla el criterio alternativo, en el que se consideran los gastos de protección *ex-ante* que efectúan los hogares para cubrir eventualidades futuras.

### **Cuenta II.3 (Redistribución de la renta en especie)**

La información relevante para la estimación del gasto social aparece, dentro de la Cuenta II.3, en la partida D.63. (“Transferencias sociales en especie”), subdividida del siguiente modo:

D.631. Prestaciones sociales en especie.

D.6311. “Reembolsos de prestaciones de Seguridad Social”: pagos realizados por las administraciones de la Seguridad Social para reembolsar a los hogares los gastos autorizados en determinados bienes y servicios. Este tipo de gasto es efectuado, en su totalidad, por las Administraciones públicas.

D.6312. “Otras prestaciones de Seguridad Social en especie”: bienes y servicios proporcionados directamente a los hogares beneficiarios por las unidades de las administraciones de la Seguridad Social e ISFLSH. Pueden prestarse por productores de mercado (por ejemplo, por convenio entre la Seguridad Social y un hospital) y por productores no de mercado. En el supuesto de que los hogares paguen alguna cantidad, debe deducirse para valorar esta rúbrica y, a su vez, registrarse dicha cantidad como consumo final de los hogares. Este tipo de gasto también es efectuado exclusivamente por las Administraciones públicas.

D.6313. “Prestaciones de asistencia social en especie”: se definen como las transferencias en especie a favor de los hogares por las Administraciones Públicas e ISFLSH; son similares a las prestaciones sociales en especie, pero no se proporcionan en el marco de un sistema de Seguridad Social.

D.632. “Transferencias de bienes y servicios no de mercado individuales”: incluye los bienes y servicios proporcionados a los hogares individuales de forma gratuita o a precios económicamente no significativos, por los productores no de mercado, es decir, las Administraciones Públicas e ISFLSH. Se trata, específicamente, de transferencias en especie destinadas a la función educativa.

De la Contabilidad Nacional correspondiente a 1998, retendremos los siguientes valores del grupo D.63 en orden a la estimación del gasto social privado:

D.6313: Las ISFLSH efectúan un gasto de 3.096 mill. € en este tipo de prestaciones. Esta cuantía no puede ser asignada con precisión a una función o funciones en particular.

D.632: Las ISFLSH efectúan un gasto de 580 mill. € en estas transferencias, cuya cuantía está asignada a la función Educación.

### **Cuenta de Consumo final de los hogares**

La “Cuenta de consumo final de los hogares” está clasificada en función de la COICOP. Esta cuenta registra el valor de los bienes y servicios consumidos por los hogares y cuyo gasto asumen éstos de forma directa; por lo tanto, el diseño de esta cuenta impide duplicidades con respecto a los valores de la cuenta D.63, en tanto que en esta última aparecía el valor de bienes y servicios consumidos por los hogares, pero cuyo gasto había sido realizado bien por las Administraciones Públicas, bien por las ISFLSH. Los ítems de la COICOP que se corresponden a elementos de gasto social, junto con los valores asociados en 1998 a cada ítem (en mill. €), aparecen en la tabla 3. Resulta llamativa la falta de desagregación de la rúbrica 12.4 en el caso de la CN: Protección social abarca una diversidad de servicios que merecen, en nuestra opinión, un tratamiento diferenciado y más cuidadoso<sup>3</sup>.

La COICOP incluye también una partida, la 12.5.3, destinada a los seguros de enfermedad. No la consideramos en este apartado debido al criterio de asignación que hemos mencionado más arriba.

La tabla 4 agrega los diferentes destinos del gasto social privado que hemos retenido a partir de la descripción de este apartado, utilizando la clasificación de funciones de SEEPROS; la tabla 5 organiza la información siguiendo la clasificación de áreas SOCX. En ambas tablas, en el caso del consumo final de los hogares se ha retirado la parte del consumo financiado por las Administraciones Públicas; este proceso afecta únicamente a la función de educación, donde se ha abstraído al consumo final (5.899 mill. €) la cantidad de 538 mill. €, correspondiente a los pagos directos a las familias en concepto de becas y ayudas educativas (fuente MECD). Se ha incorporado una fila correspondiente a gastos “no diferenciables”, en la que se incorporan gastos cuya función no se puede precisar. El cálculo del gasto social privado agregado como la suma de los dos componentes que aparecen en la tabla no es problemático, en la medida en que el proceso de cálculo utilizado por la Contabilidad Nacional impide que se produzcan solapamientos entre ambos. El valor final obtenido, de 27.729 mill. €, equivale al 5,25% del PIB.

---

<sup>3</sup> La definición en COICOP de la rúbrica Protección social comprende, según la definición de INE, los gastos efectuados por los hogares en: “residencias de ancianos, centros de acogida para pacientes en fase terminal, hogares para incapacitados, centros de rehabilitación, proporcionando una asistencia a largo plazo más que cuidados de salud propiamente dichos, o una terapia de adaptación: centros de enseñanza para incapacitados que ayudan a las personas que los frecuentan a remontar su problema. Balnearios; ayudas a domicilio a las personas de edad e incapacitados. Centros de acogida de día y centros de acogida en vacaciones. Servicios a las familias en materia de consejo, orientación psicológica y adopción de niños; psicólogos. Gastos en guarderías y jardines de infancia; servicio de nodrizas, etc.”.

**Tabla 3 Consumo final de los hogares en Salud, Educación y Protección social, según la Contabilidad Nacional. España, 1998. Millones de €**

<b>6. SALUD</b>	<b>10.762</b>
6.1 Medicamentos y otros productos farmacéuticos, aparatos y material farmacéutico	3.452
6.2 Servicios médicos y paramédicos extrahospitalarios	5.794
6.3 Servicios hospitalarios	1.516
<b>10. EDUCACIÓN</b>	<b>5.899</b>
10.1 Educación infantil y primaria	875
10.2 Enseñanza secundaria	1.200
10.4 Enseñanza terciaria	1.745
10.5 Enseñanza no definida por el grado	2.079
<b>12.4 Protección social</b>	<b>1.625</b>

Fuente: INE, Contabilidad Nacional, 1998 (clasificación COICOP).

**Tabla 4 Gasto social privado, según funciones (clasificación SEEPROS). España, 1998. Millones de €**

	Consumo final de los hogares	Resto de agentes privados	Total gasto privado
Enfermedad/salud	10.762	n.r.	10.762
Invalidez	i.n.d.	i.n.d.	i.n.d.
Vejez	i.n.d.	1.823	1.823
Supervivencia	n.r.	i.n.d.	i.n.d.
Familia/hijos	319	i.n.d.	319
Desempleo	n.r.	n.r.	n.r.
Vivienda	n.r.	n.r.	n.r.
Exclusión social	n.r.	i.n.d.	n.r.
No diferenciable	1.306	7.578	8.884
Educación	5.361	580	5.941
<b>Total</b>	<b>17.748</b>	<b>9.981</b>	<b>27.729</b>

Notas: i.n.d.: incluido en “No diferenciable”; n.r.: No relevante

“Resto de agentes privados” incluye ISFLSH, Instituciones Financieras y Sociedades no financieras. En la función “Familia /hijos”, columna “Consumo final de los hogares”, la cuantía consignada (319) corresponde a “guarderías” (Fuente ECPF-98); parte de la cuantía que aparece en “No diferenciable” corresponde también a la función de “Familia /hijos”.

Fuente: Elaborado a partir de Contabilidad Nacional y ECPF-1998

Dentro de la rúbrica de agentes privados que no constituyen hogares, que participan en el gasto social con 9.981 mill. €, destaca la aportación de la obra social de las Cajas de Ahorros, con un total de 373 mill. €, cerca del 4% del total, de los cuales 214 mill. se destinan al conjunto de funciones/áreas de asistencia sanitaria y social y 159 mill. a educación. En los años más recientes ha experimentado un importante crecimiento.

Posiblemente constituye el conjunto de entidades privadas que más aporta a estas y a otras finalidades socioculturales. El origen de esta acción está en su idea fundacional y en la normativa que las regula, según la cual pueden destinar al fondo de obra social hasta un máximo del 50% de los excedentes líquidos de cada ejercicio, después de cumplir con las obligaciones tributarias y de constitución de reservas. No se señala un mínimo, pero el carácter de entidades privadas de utilidad social y sin ánimo de lucro (en el sentido de

**Tabla 5 Gasto social privado, según áreas (clasificación SOCX). España, 1998. Mill. de €**

	<b>Consumo final de los hogares</b>	<b>Restos de agentes privados</b>	<b>Total gasto privado</b>
Vejez. Prestaciones en efectivo	n.r.	1.823	1.823
Invalidez. Prestaciones en efectivo	n.r.	i.n.d.	i.n.d.
Prestaciones por enfermedades y accidentes laborales	n.r.	i.n.d.	i.n.d.
Enfermedad. Prestaciones en efectivo	n.r.	i.n.d.	i.n.d.
Vejez e invalidez. Prestaciones en especie	i.n.d.	i.n.d.	i.n.d.
Supervivencia	n.r.	i.n.d.	i.n.d.
Familia. Prestaciones en efectivo	n.r.	n.r.	n.r.
Familia. Prestaciones en especie	319	i.n.d.	319
Programas activos de mercado de trabajo	n.r.	n.r.	n.r.
Desempleo	n.r.	n.r.	n.r.
Salud	10.762	i.n.d.	10.762
Vivienda	n.r.	n.r.	n.r.
Otras contingencias	i.n.d.	i.n.d.	i.n.d.
Educación	5.361	580	5.941
No diferenciable	1.306	7.578	8.884
<b>Total</b>	<b>17.748</b>	<b>9.981</b>	<b>27.729</b>

Notas: i.n.d.: incluido en “No diferenciable”; n.r.: No relevante.

“Resto de agentes privados” incluye ISFLSH, Instituciones Financieras y Sociedades no financieras.

En el área “Familia. Prestaciones en especie”, columna “Consumo final de los hogares”, la cuantía consignada (319) corresponde a “guarderías” (Fuente ECPF-98); parte de la cuantía que aparece en “No diferenciable” corresponde también al área “Familia. Prestaciones en especie”.

Fuente: Elaborado a partir de Contabilidad Nacional y ECPF-1998

que de sus resultados no pueden derivarse beneficios particulares) promueve que el excedente que queda libre se destine a las principales demandas sociales. Éstas incluyen desde el medio ambiente a las actividades culturales, pasando por los programas de integración de los colectivos con mayores problemas o la restauración y conservación del patrimonio histórico-artístico y natural.

Antes de entrar en la estimación del gasto social total, el gasto privado al que nos hemos referido debería consolidarse (es decir, eliminar la doble contabilización de las transferencias internas entre el sector público y los agentes del sector privado). Sin embargo, esta operación no es posible a través de ninguna de las fuentes de datos disponibles (CN, ECPF, SEEPROS, SOCX). Una solución “manual” se podría llevar a cabo a través del examen de las subvenciones o aportaciones de agentes públicos a privados y viceversa (aunque más bien lo primero que lo segundo), descifrando su origen, su destino y objetivo, y su asignación a una de las funciones SEEPROS y una de las áreas SOCX. Esta labor minuciosa resulta inabarcable en este estudio, por lo que debemos llamar la atención sobre el hecho de que, salvo en los casos donde ha sido posible retirar las transferencias internas, queda una pequeña zona de gasto privado (efectuado esencialmente por las ISFLSH) no consolidado, lo que introduce un ligero sesgo al alza en la estimación final del gasto que se presentará en las tablas 8 y 9.

La labor minuciosa referida se ha sustituido por un pequeño, pero significativo ejemplo, como es la distribución de la asignación tributaria del IRPF para fines sociales, no exento de dificultades pues también presenta incongruencias (del estilo de las manifestadas al final del apartado 4.2) difíciles de soslayar para poder realizar el ejercicio de consolidación.

Esta operación, que se concreta anualmente en los PGE, significa la asignación del 0,52% de la cuota íntegra del IRPF al destino (social o religioso) designado por el contribuyente. Aunque a partir del año 2000 (IRPF de 1999) esta preferencia puede ser doble (destinar 0,52% a fines sociales y/o 0,52% a la Iglesia Católica, lo que puede convertirse en el 1,04%), en el ejercicio que nos ocupa (año 1998, IRPF de 1997) era una disyuntiva: la asignación se efectuaba a fines sociales o a la Iglesia Católica, prevaleciendo el primer destino sobre el segundo. La distribución de dicha recaudación se realiza en un 20% a través del Ministerio de Asuntos Exteriores (para el destino de cooperación) y en un 80% a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (para los programas sociales).

En el año 1998 la dotación para este segundo destino se elevó a 90 millones de €; los colectivos o programas destinatarios, su cuantía y su atribución a funciones SEEPROS y áreas SOCX aparece en la tabla 6.

Como se observa en la tabla 6, dichos programas no coinciden con las funciones SEEPROS o las áreas SOCX; lo que es un gasto de transferencia (en efectivo) para la administración y un ingreso de transferencia (en efectivo) para la entidad receptora, ésta, a su vez, lo puede destinar a una prestación en efectivo o a una prestación en especie

**Tabla 6 Distribución de la asignación tributaria 0,52% IRPF para fines sociales.  
1998. Millones de €**

Colectivos o programas	Cuantía	Función SEEPROS	Area SOCX
Personas mayores	19	Vejez	Vejez. Prest. en especie
Personas con minusvalía	15	Invalidez	Invalidez. Prest. en especie
Infancia y familia	10	Familia/hijos	Familia. Prest. en especie
Mujeres	9	No diferenciable	No diferenciable
Jóvenes	7	No diferenciable	Prog. activos merc. trabajo
Colectivos en situación de desigualdad social	26	Exclusión social	Otras contingencias
– Pueblo gitano	3		
– Reclusos y ex reclusos	3		
– Migrantes, refugiados y desplazados	8		
– Programas integrales	3		
– Personas con problemas de drogodependencia	6		
– Personas afectadas por el SIDA	3		
Formación y promoción del voluntariado	4	No incluido	No incluido
<b>Total</b>	<b>90</b>		

Fuente: Elaboración a partir de Orden del 10-2-98, Resolución del 18-10-98, SEEPROS y SOCX.

(bienes o servicios); en algunos casos, este desconocimiento dificulta la asimilación a una categoría de gasto y, por tanto, la posibilidad o forma de consolidación.

### 3.2 Aproximación a los gastos fiscales

Aunque ninguna de las bases de datos utilizadas contempla la estimación de los gastos o beneficios fiscales destinados a protección social, ambas incluyen una referencia a este concepto. El manual SEEPROS los contempla dentro de un esquema amplio como un bloque o módulo de información suplementaria a incorporar en el futuro, argumentando la influencia de los sistemas fiscales sobre la protección social y señalando algunos como:



- Los casos en que existe la obligación de pagar impuestos o cotizaciones sociales obligatorias para determinadas prestaciones.
- El grado en que se suministran prestaciones sociales en forma de exoneraciones fiscales.
- Los tipos impositivos preferenciales.
- Las deducciones fiscales dirigidas al sector económico de la producción, pero que protegen indirectamente a los hogares (p. ej., subvenciones a los empleadores para fomentar la contratación de parados de larga duración).

El concepto de gasto fiscal viene reflejado en una pérdida de ingresos por parte del erario público; ésta es su vertiente más tributaria. Otra visión es la que asigna los gastos fiscales, en función de su finalidad, a una determinada política de gastos. El primer enfoque se corresponde con la forma en que los beneficiarios perciben la prestación, en forma de una menor carga fiscal. El segundo se corresponde con la política de protección social que se pretende favorecer con la medida presupuestaria.

En cumplimiento del art. 134.2 de la Constitución, desde 1979 existe en España la obligación de cuantificar y recoger en los PGE los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado, cuestión que en los últimos años ha experimentado un continuo avance tanto metodológico como en cuanto a los criterios básicos de delimitación, clasificación y evaluación cuantitativa. Pero no existe un mandato constitucional que obligue a los gobiernos subcentrales, por lo que sólo se puede llegar a una aproximación referida al nivel central.

Las cifras de los gastos fiscales se pueden obtener:

- de la Memoria de la Administración Tributaria,
- de los PGE, que los obtienen a través de un sistema de microsimulación y de la información provisional de los resultados del último presupuesto liquidado.

Ello lleva a resultados diferentes, porque en el primer caso se trata de una cuantificación real sobre las declaraciones presentadas, mientras que en el segundo se trata de una estimación *ex-ante*. A cambio, el nivel de información que se obtiene no es igual en ambos casos, por lo que aquí se ha procedido a utilizar el primero con aportaciones del segundo.

La tabla 7 presenta los gastos fiscales, atribuibles al ejercicio 1998, asociados a las diferentes funciones SEEPROS y áreas SOCX (con excepción de Educación, que no figura en ninguna de las dos bases); el valor agregado de 5.595 mill. € equivale a un 1,05% del PIB. Como se ha mencionado, los datos provienen de las declaraciones de IRPF e IS presentadas en 1998 y de la clasificación de políticas de gastos de los PGE 1998 para aquellos gastos fiscales que

**Tabla 7 Gastos fiscales. España, 1998. Millones de €**

<b>Funciones SEEPROS</b>	<b>Áreas SOCX</b>	
Enfermedad/Salud	Enfermedad. Prestaciones en efectivo	708
Invalidez	Invalidez. Prestaciones en efectivo	297
Vejez	Vejez. Prestaciones en efectivo	538
Familia/Hijos	Familia. Prestaciones en efectivo	1.400
Desempleo	Programas activos del mercado de trabajo	135
Vivienda	Vivienda	2.231
No diferenciable	No diferenciable	184
Educación	Educación	102
<b>Total</b>		<b>5.595</b>

Fuente: Elaborado a partir de SEEPROS, SOCX, PGE-1998 y Ministerio de Economía y Hacienda: Memoria de la Administración Tributaria 1999.

la primera fuente de información no proporcionaba explícitamente (por ejemplo, la estimación del gasto fiscal que representa la minoración en la base imponible por aportaciones a planes y fondos de pensiones, la aplicación de tipos reducidos de IVA en las adquisiciones de vivienda, etc.). Respecto al IRPF, debe señalarse que el año 1998 fue el último de aplicación de la Ley 18/1991. A partir de 1999, la nueva estructura del impuesto (Ley 40/1998) ofrece un cuadro diferente de gastos fiscales.

### **3.3 Estimación del gasto social total: aproximación a través de SEEPROS (EUROSTAT)**

La tabla 8 recoge el gasto privado, el gasto social SEEPROS y los gastos fiscales, todo ello asociado a la nomenclatura de las funciones SEEPROS, alcanzándose una estimación de gasto total consolidado<sup>4</sup>.

La base SEEPROS pretende la cuantificación del gasto público más el gasto privado, aunque sin gastos fiscales y sin gasto en educación. Pero de las observaciones particulares de cada país que hacen referencia a los gastos privados se puede extraer la falta de aportaciones y de desagregación, lo que lleva a concluir que, básicamente, aunque sin poder generalizarlo,

<sup>4</sup> Es preciso volver a llamar la atención, como se hacía en el apartado 3.1, sobre el hecho de que la consolidación que se ha podido realizar es únicamente parcial, ya que existen unas transferencias entre el sector público y el sector privado que no se han sustraído totalmente.

Tabla 8 Gasto social total 1998. España (mill. €), según funciones SEEPROS

	Gasto privado	Gasto público (SOCX)	Transf. internas 0,52% IRPF	Gastos fiscales	Gasto total (consolidado)
Enfermedad/Salud	10.762	30.494		708	41.964
Invalidez		8.441	15	297	8.723
Vejez	1.823	43.780	19	538	46.122
Supervivencia		4.555			4.555
Familia/Hijos	319	2.666	10	1.400	4.375
Desempleo		14.047		135	14.182
Vivienda		1.331		2.231	3.562
Exclusión social		721	26		695
Administración y otros gastos		2.838			2.838
<b>Total SEEPROS</b>		<b>108.873</b>			<b>127.016</b>
Educación (gasto privado)	5.941				5.941
Educación (gasto público)		23.999		102	24.101
No diferenciable	8.884		16	184	9.052
<b>Total</b>	<b>27.729</b>	<b>132.872</b>	<b>86</b>	<b>5.595</b>	<b>166.110</b>

Nota: La sustracción del efecto de las transferencias internas correspondientes al 0,52% del IRPF se ha efectuado únicamente en la última columna (“gasto total”) y no en la de “gasto social (SEEPROS)” como correspondería, debido a que en algunas funciones SEEPROS esta sustracción no era posible al no estar diferenciados los gastos correspondientes.

Fuente: Elaborado a partir de CNE, ECPF-1998, SEEPROS, PGE-1998 y Ministerio de Economía y Hacienda: Memoria de la Administración Tributaria 1999.

se nutre de información relativa únicamente al gasto público, en algunos casos porque son funciones típicamente públicas (invalidez, supervivencia, desempleo, vivienda). Con ello se llega a una cifra de gasto social total de 166.110 mill. €, equivalente al 31,46% del PIB, con el siguiente reparto: 16,64% de gasto privado, 80% de gasto público y 3,37% de gastos fiscales. Recordemos de nuevo lo ya mencionado en la introducción: el criterio utilizado en esta tabla, como en las siguientes, es de gasto (no de financiación).

### 3.4 Estimación del gasto social total. Aproximación a través de SOCX (OCDE)

En la tabla 9, con la misma metodología que en el caso anterior, se suma el gasto social privado, el gasto público SOCX y los gastos fiscales. Los conceptos primero y tercero

son los mismos que en el caso anterior, aunque adaptados a la nomenclatura de las áreas SOCX. Además, como se ha señalado, los datos para los países europeos son obtenidos por la OCDE a partir y en colaboración con EUROSTAT y, por lo tanto, siguen sus huellas. Así, aunque la base OCDE tiene un dispositivo para presentar los gastos desagregados públicos y privados (obligatorios y voluntarios), el resultado es que los gastos privados, tanto obligatorios como voluntarios, no aparecen o lo hacen en muy poca cuantía.

**Tabla 9 Gasto social total 1998. España (mill. €), según áreas SOCX**

	<b>Gasto privado</b>	<b>Gasto público (SOCX)</b>	<b>Transf. internas 0,52% IRPF</b>	<b>Gastos fiscales</b>	<b>Gasto total (consolidado)</b>
Vejez. Prestaciones en efectivo	1.823	42.729		538	45.090
Invalidez. Prestaciones en efectivo		7.060		297	7.357
Prestaciones enfermedades y accidentes laborales					
Enfermedad. Prestaciones en efectivo		4.955		708	5.663
Vejez e invalidez. Prestaciones en especie		1.546	34		1.512
Supervivencia		4.451			4.451
Familia. Prestaciones en efectivo		1.552		1.400	2.952
Familia. Prestaciones en especie	319	582	10		891
Programas activos de mercado de trabajo		3.404	7	135	3.532
Desempleo		8.155			8.155
Salud	10.762	28.195			38.957
Vivienda		348		2.231	2.579
Otras contingencias		720	26		694
<b>Total SOCX</b>		<b>103.697</b>			<b>121.833</b>
Educación	5.941	23.999		102	30.042
No diferenciable	8.884		9	184	9.059
<b>Total</b>	<b>27.729</b>	<b>127.696</b>	<b>86</b>	<b>5.595</b>	<b>160.934</b>

La sustracción del efecto de las transferencias internas correspondientes al 0,52% del IRPF se ha efectuado únicamente en la última columna (“gasto total”) y no en la de “gasto social (SOCX)” como correspondería, debido a que en algunas áreas SOCX esta sustracción no era posible al no estar diferenciados los gastos correspondientes.

Fuente: Elaborado a partir de CNE, ECPF-1998, SOCX, PGE-1998 y Ministerio de Economía y Hacienda: Memoria de la Administración Tributaria 1999.

En este caso, **para una cifra de gasto social de 160.934 mill. €, equivalente al 30,48% del PIB, la cifra total está repartida entre: 17,18% de gasto privado, 79,35% de gasto público y 3,47% de gastos fiscales.**

De la comparación de ambas tablas con carácter general, se aprecia un punto de PIB de diferencia. Se da una composición parecida, aunque el gasto social a partir de SEEPROS resulta algo superior al gasto público a partir de SOCX, lo que se traduce en lo contrario para el gasto privado.

Como la estructura interna de ambas bases es diferente, ello permite una lectura más amplia, pero también deja entrever las similitudes y las discrepancias entre ambas:

- La función Enfermedad/Salud (41.964 mill. €) es próxima a la suma de las áreas de Salud y de Prestaciones de enfermedad en efectivo (44.620 mill. €).
- La suma de las funciones de Invalidez y de Vejez (54.845 mill. €) se puede comparar con la suma de las áreas de Prestaciones en efectivo de vejez, Prestaciones en efectivo de invalidez y Prestaciones en especie de vejez e invalidez (53.959 mill. €).
- La función Supervivencia (4.555 mill. €) es próxima al área de Supervivencia (4.451 mill. €).
- La función Familia/Hijos (4.375 mill. €) discrepa de la suma de sus áreas similares: Familia, prestaciones en efectivo y en especie (3.843 mill. €).
- La función Desempleo (14.182 mill. €) está próxima a la suma de las áreas de Desempleo y Programas activos del mercado de trabajo (11.687 mill. €), aunque la primera debería ser inferior a las segundas.
- La función Vivienda (3.562 mill. €) no es muy acorde con el área de Vivienda (2.579 mill. €).

## 4. Algunos aspectos del gasto social privado efectuado directamente por los hogares

### 4.1 Pagos de protección social *ex-ante*

Trabajaremos en este apartado con un criterio de cuantificación del gasto privado efectuado por los hogares diferente al utilizado en el apartado 3 y que se separa, por tanto, del utilizado por la OCDE y EUROSTAT. Se trata aquí de incorporar aquellos gastos que los hogares realizan como protección *ex-ante* con respecto a posibles eventualidades (jubilación, accidentes, enfermedad, fallecimiento...) y no los desembolsos posteriores que se originan de tal cobertura. Cuatro zonas corresponden a este tipo de gasto:

- **Aportaciones a planes de pensiones.** Según INVERCO (2002), “los Planes de Pensiones (no hay que confundir con los llamados planes de jubilación, que son contratos de seguros de vida de capitalización diferida), definen el derecho (a percibir rentas o capitales por jubilación, supervivencia, viudedad, orfandad o invalidez), las obligaciones de contribución a los mismos, y las reglas de constitución y funcionamiento del patrimonio que ha de afectarse al cumplimiento de los derechos. Se constituyen voluntariamente, y sus prestaciones no son sustitutivas de las preceptivas en el régimen correspondiente de la Seguridad Social.”

La cuantía del gasto efectuado por los hogares en concepto de aportaciones a Planes de Pensiones, en el año de referencia 1998, fue de 5.250,86 mill. €, mientras que las prestaciones pagadas fueron de 493 mill. € (estos datos, al igual que los correspondientes a los otros tipos de protección, aparecen en la tabla 10). La importante diferencia entre las aportaciones a los Planes y las prestaciones pagadas por éstos es atribuible a que los Planes distan de situarse en su etapa de maduración; se justifica así un tratamiento como el que estamos efectuando aquí, en el que se proporciona información sobre las aportaciones previas de los hogares.

- **Pagos a seguros privados de asistencia sanitaria.** Destinados a cubrir tratamientos sanitarios. Las entidades que prestan el servicio de seguro pueden ser empresas con ánimo de lucro o Mutualidades de Previsión Social<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> De acuerdo con la definición de la Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social, “Una Mu-

- **Pagos a seguros privados de enfermedad.** Destinados a cubrir prestaciones monetarias en caso de enfermedad (deben distinguirse de los seguros de asistencia sanitaria). Como en el caso de los seguros privados de asistencia sanitaria, las entidades que prestan el servicio de seguro pueden ser empresas con ánimo de lucro o Mutualidades de Previsión Social.
- **Pagos a seguros privados de vida para cobertura de fallecimiento.** Destinados a cubrir prestaciones en caso de fallecimiento del asegurado se encuadran en la función de “supervivencia” del gasto social. Como en los casos anteriores el servicio es prestado por empresas con ánimo de lucro o por Mutualidades de Previsión Social.

La estimación del gasto privado total a través del criterio de protección *ex-ante* debe realizarse sumando al gasto privado total obtenido en el apartado 3.1 el valor de la protección *ex-ante* y, simultáneamente, restando el valor de las prestaciones que obtienen los hogares por esos mismos conceptos; la operación es la siguiente:  $27.729 + 8.342,77 - 3.144,66 = 32.927,11$  mill. €. (que supone el 6,23% del PIB).

## 4.2 Distribución en función de los niveles de renta de los hogares

En una aproximación intuitiva al gasto directo de los hogares en protección social es posible predecir que su distribución dista de ser homogénea en función de los niveles de renta de los hogares. Esta predicción queda contrastada con el análisis que presentamos: el gasto analizado depende fuertemente (y de forma creciente, como era de esperar) de los niveles de renta.

Para realizar este análisis se han utilizado los microdatos correspondientes a las cuatro bases de datos de ECPF-98 (una por trimestre), consideradas de forma agregada. Los valores recogidos, por método de encuesta, en ECPF son considerablemente menores a los contenidos en la Contabilidad Nacional, tanto en los ingresos como en los gastos. Por lo que respecta, en concreto, al conjunto de gastos sociales considerados, los valores de la ECPF-98 suponen únicamente el 51,74% de los reflejados en la CN (se pueden comparar, en este sentido, los valores contenidos en la tabla 3, de CN con los contenidos en la tabla 11, de ECPF). Las desviaciones son importantes en el caso del gasto en salud y enseñanza, pero resultan mucho más llamativas en “protección social”, donde la estimación que

tualidad es una asociación de personas cuyo objeto es complementar las prestaciones de la Seguridad Social pública. Las Mutualidades [...otorgan...] prestaciones de pensiones en los supuestos de jubilación, viudedad, orfandad, invalidez, enfermedad o pérdida temporal de trabajo. [...] Las Mutualidades de Previsión Social, además de sus propias especificidades, tienen la naturaleza legal propia de entidades aseguradoras, con una serie de características sociales que las diferencian del resto de entidades aseguradoras, como son la ausencia de ánimo de lucro; la constitución como sociedades de personas y no de capitales; la participación democrática; la autogestión y el objetivo básico de la previsión social”.

**Tabla 10 Primas y prestaciones por diferentes tipos de protección *ex-ante*. 1998.**

Millones de €

	<b>Primas o aportaciones</b>	<b>Prestaciones</b>
Planes de pensiones privados	5.250,86	493,00
Seguros privados de asistencia sanitaria	1.740,97	1.425,48
Seguros privados de enfermedad	224,48	149,63
Seguros privados de vida para cobertura de fallecimiento	1.126,46	1.076,55
<b>Total</b>	<b>8.342,77</b>	<b>3.144,66</b>

Fuente: ICEA salvo planes de pensiones privados (Fuente: INVERCO para las primas, Sneijers, 2003, para las prestaciones) y Seguros privados de vida para cobertura de fallecimiento (Fuente: UNESPA).

proviene de la ECPF supone únicamente el 7,3% del recogido en CN. En la tabla 11 aparecen los conceptos de gasto cuya distribución es analizada (salud, educación y tres conceptos de Protección social, en concreto, “servicios de protección social”, “guarderías y jardines de infancia” y “servicios privados de seguros de enfermedad”) y que totalizan 9.461,92 mill. € en ECPF. Quisiéramos subrayar que la consideración de los seguros de enfermedad sitúa también el análisis en el terreno, de la “protección *ex-ante*”.

La renta que se utiliza en el análisis es una estimación elaborada a partir del gasto de los hogares, ajustada mediante una escala de equivalencia, que permite tener en cuenta las economías de escala en el consumo de los hogares mayores. Siguiendo la propuesta de Buhman *et al.* (1988), que es la comúnmente aceptada en los estudios más recientes, se aplica una escala de equivalencia del tipo:

$$Y = X / s^\theta, \text{ donde:}$$

Y: renta equivalente, X: renta no ajustada, s: tamaño del hogar,  $\theta$ : parámetro entre 0 y 1.

Como puede observarse,  $\theta$  hace oscilar la escala entre dos posiciones polares: en caso de ser  $\theta = 1$ , la escala es *per cápita*; en caso de ser  $\theta = 0$ , no se utiliza ninguna escala. La escala de equivalencia seleccionada aquí incorpora un valor de  $q$  igual a 0,5; esta escala tiene efectos similares a los de la escala OCDE.

Los resultados del análisis aparecen en las tablas 12 (distribución por quintiles de renta y peso del gasto sobre el gasto total del hogar) y 13 (índices de concentración, cuyos valores posibles oscilan entre -1 y 1) y en los gráficos 1 a 5 (curvas de concentración del gasto, construidas a partir de la ordenación de los hogares de menor a mayor renta). Cabe resaltar los siguientes aspectos:



**Tabla 11 Consumo final de los hogares en salud, educación y protección social, según ECPF. Clasificación COICOP, 1998. Millones de €**

<b>GRUPO 06. SALUD</b>		<b>5.018,57</b>
<b>06.1 Medicamentos y otros productos farmacéuticos, aparatos y material terapéutico</b>		
06.1.1 Productos, aparatos y equipos médicos		
611101 Productos farmacéuticos		1.844,25
611209 Otros productos médicos		76,54
611307 Aparatos y material terapéutico		959,87
<b>06.2 Servicios médicos y paramédicos extra-hospitalarios</b>		
06.2.1 Servicios médicos		
621106 Servicios médicos		521,08
06.2.2 Servicios de dentistas		
622105 Servicios de dentistas		1.137,81
06.2.3 Servicios paramédicos no hospitalarios		
623104 Servicios de análisis clínicos y centros de rayos X		126,99
623202 Servicios médicos auxiliares no hospitalarios		170,67
623300 Otros servicios extra-hospitalarios		1,48
<b>06.3 Servicios hospitalarios</b>		
631102 Servicios hospitalarios		179,88
<b>GRUPO 10. ENSEÑANZA</b>		<b>2.845,62</b>
<b>10.1.1 Educación infantil, educación preescolar y educación primaria</b>		
1011110 Educación infantil y educación preescolar. Recibos		237,98
1011125 Educación infantil y educación preescolar. Matrículas e inscripción		18,52
1011131 Educación primaria y educación especial equivalente. Recibos		292,70
1011146 Educación primaria y educación especial equivalente. Matrículas		14,94
<b>10.1.2 Enseñanza secundaria</b>		
1012119 Enseñanza secundaria Primer ciclo y educación especial equivalente. Recibos		160,98
1012124 Enseñanza secundaria obligatoria primer ciclo y educación especial equivalente. Matrículas		8,85
1012130 Enseñanza secundaria general 2º ciclo. Recibos		305,84
1012145 Enseñanza secundaria general 2º ciclo. Matrículas		23,88
1012158 Formación profesional y educación especial equivalente de segundo grado. Recibos		61,83
1012161 Formación profesional y educación especial equivalente de segundo grado. Matrículas		21,52
1012177 Enseñanzas de régimen especial de segundo grado. Recibos		33,69
1012183 Enseñanzas de régimen especial de segundo grado. Matrículas		10,18
<b>10.1.3 Enseñanza superior</b>		
1013118 Enseñanza universitaria y equivalente. Recibos		202,30
1013123 Enseñanza universitaria y equivalente. Matrículas		569,87
1013139 Formación profesional de tercer grado. Recibos		12,21
1013144 Formación profesional de tercer grado. Matrículas		3,49
1013157 Enseñanza de régimen especial de tercer grado. Recibos		9,51
1013160 Enseñanzas de régimen especial de tercer grado. Matrículas		5,59
<b>10.1.4 Enseñanza no definida por el grado</b>		
1014117 Educación de adultos conducente a títulos del sistema educativo		6,39

Continúa...

**Tabla 11 Consumo final de los hogares en salud, educación y protección social, según ECPF. Clasificación COICOP, 1998. Millones de €**

...Continuación

1014122	Masters no impartidos por universidades	38,06
1014138	Idiomas en academias o con profesores particulares	284,64
1014143	Informática en academias o con profesores particulares	91,93
1014156	Apoyo de enseñanzas del sistema educativo	238,85
1014169	Otros programas de enseñanza	191,86

**GRUPO 12 OTROS BIENES Y SERVICIOS**

<b>12.3</b>	<b>Protección social<sup>(*)</sup></b>	
1231100	Servicios de protección social	119,90
1231208	Guarderías y jardines de infancia	319,29
1243103	Servicios privados de seguros de enfermedad	1.158,53
<b>TOTAL GRUPOS 6, 10 y tres subgrupos considerados de 12.3</b>		<b>9.461,92</b>

<sup>(\*)</sup> el total del grupo 12.3 no es relevante ya que sólo se consideran tres subgrupos, descartando otros.

Fuente: Elaborado a partir de ECPF-98 (cuatro trimestres).

**Tabla 12 Distribución de diferentes tipos de gasto, según quintiles de renta y peso del gasto sobre el gasto total del hogar. España, 1998**

	Quintiles de renta					Total
	1	2	3	4	5	
<b>Salud</b>						
Distribución del gasto por quintiles (%)	3,56	6,97	18,59	22,11	48,77	100,00
Gasto sobre total del gasto del hogar (%)	1,60	1,66	2,83	2,19	2,49	2,34
<b>Educación</b>						
Distribución del gasto por quintiles (%)	10,21	16,25	18,98	22,63	31,93	100,00
Gasto sobre total del gasto del hogar (%)	2,61	2,20	1,64	1,27	0,92	1,33
<b>Protección social</b>						
Distribución del gasto por quintiles (%)	3,86	30,83	20,65	22,83	21,83	100,00
Gasto sobre total del gasto del hogar (%)	0,04	0,18	0,07	0,05	0,03	0,06
<b>Guarderías</b>						
Distribución del gasto por quintiles (%)	14,19	12,81	17,36	23,54	32,10	100,00
Participación en gasto privado (%)	0,41	0,19	0,17	0,15	0,10	0,15
<b>Seguros de enfermedad</b>						
Distribución del gasto por quintiles (%)	9,09	14,73	20,61	23,82	31,75	100,00
Gasto sobre total del gasto del hogar (%)	0,94	0,81	0,72	0,55	0,37	0,54

Fuente: Elaborado a partir de ECPF-98 (4 trimestres).

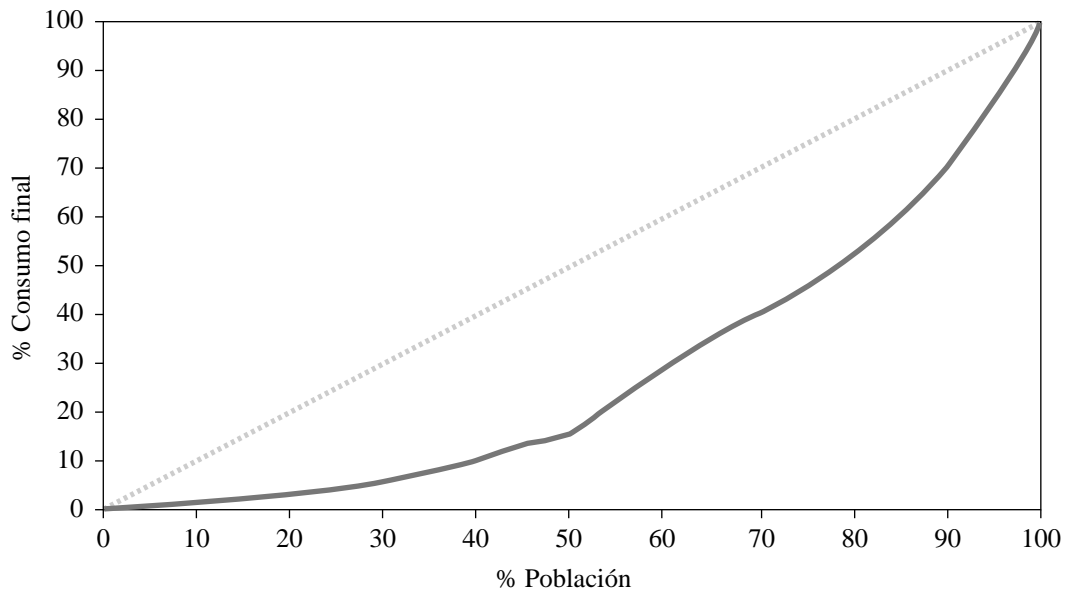
- Para los cinco tipos tratados, el gasto se incrementa con el nivel de renta; esto se refleja en participaciones crecientes a medida que asciende el quintil (tabla 12) y en índices de concentración que son positivos en todos los casos.
- El gasto privado en salud se concentra en los niveles mayores de renta (índice de concentración muy elevado 0,44); sin embargo, el gasto en seguros de asistencia sanitaria, más extendido entre las clases medias, tiene una distribución menos concentrada en los grupos de mayor renta (índice de concentración 0,225).
- El gasto privado en educación presenta una concentración más moderada en los grupos de mayor renta, lo que se explica esencialmente por el acceso de las clases medias a los centros privados concertados.
- El gasto en el concepto de Protección social se asocia a un índice de concentración también moderado. Este resultado, sin embargo, debe ser considerado con mucha precaución, debido a la fuerte “infradeclaración” que presenta la ECPF en este concepto y a la diversidad de elementos que en él se incluyen.
- En la tabla 12 la información contenida en la segunda fila de cada tipo de gasto (gasto sobre total del gasto del hogar) nos indica el esfuerzo financiero que supone cada gasto en cada uno de los quintiles de renta. La pauta general (salvo en el caso del gasto en salud) es decreciente: pese a consumir fracciones proporcionalmente reducidas del servicio privado, el esfuerzo que tienen que hacer los grupos de menor renta es mayor. Esto es especialmente llamativo en el caso del servicio de guarderías, que constituye un gasto que muchas familias en las que padre y madre trabajan no pueden eludir y que, en un contexto de muy reducida financiación pública, afecta considerablemente los presupuestos de las familias de menor renta. El caso del gasto en salud (en el que la cobertura pública es considerablemente mayor) difiere de los mencionados: los grupos de menor renta no se ven obligados a efectuar un esfuerzo financiero considerable ya que en la mayoría de los casos el gasto efectuado cubre servicios que se pueden considerar como “opcionales”.

**Tabla 13 Índices de concentración, en función de la renta equivalente, de diferentes tipos de consumo final de los hogares. 1998**

Salud	0,443
Educación	0,210
Protección social	0,148
Guarderías	0,193
Seguros de asistencia sanitaria	0,225

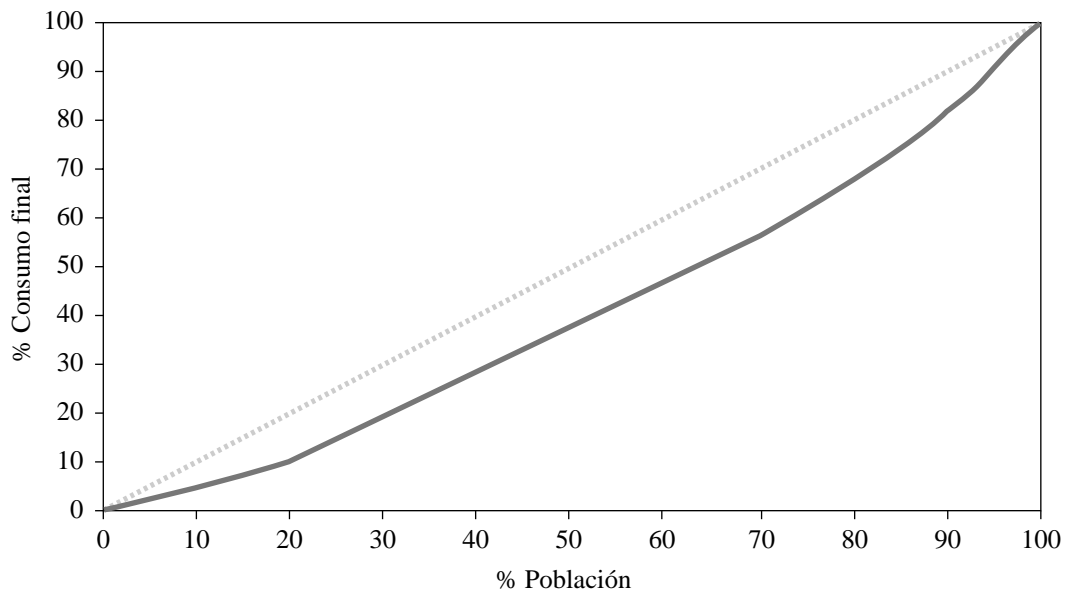
Fuente: Elaborado a partir de ECPF-98 (4 trimestres).

**Gráfico 1 Curva de concentración del gasto privado en Salud. 1998**



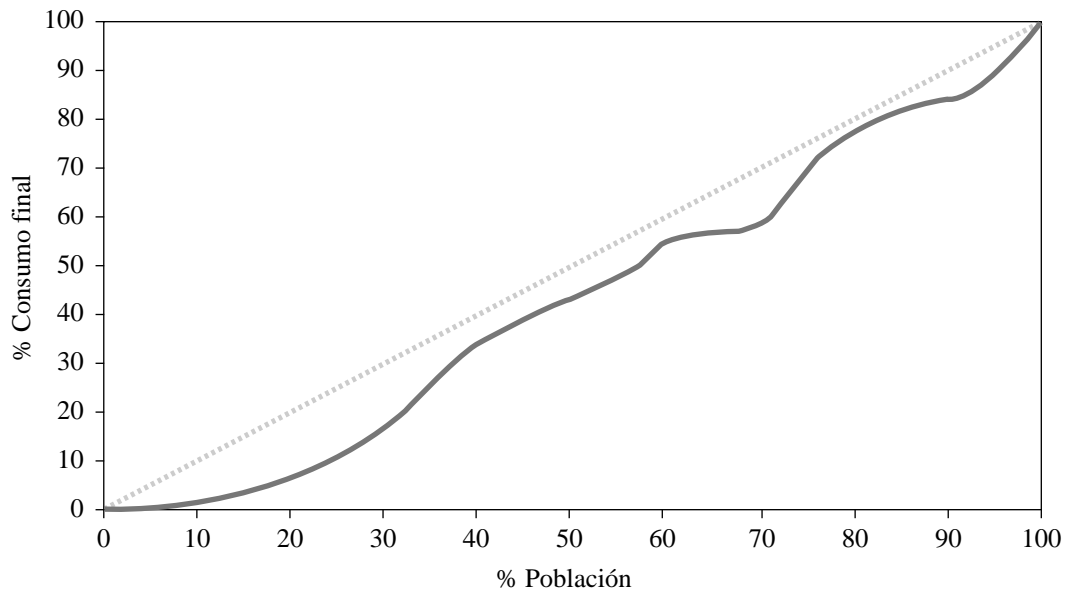
Fuente: Elaborado a partir de ECPF-98 (4 trimestres).

**Gráfico 2 Curva de concentración del gasto privado en Educación. 1998**



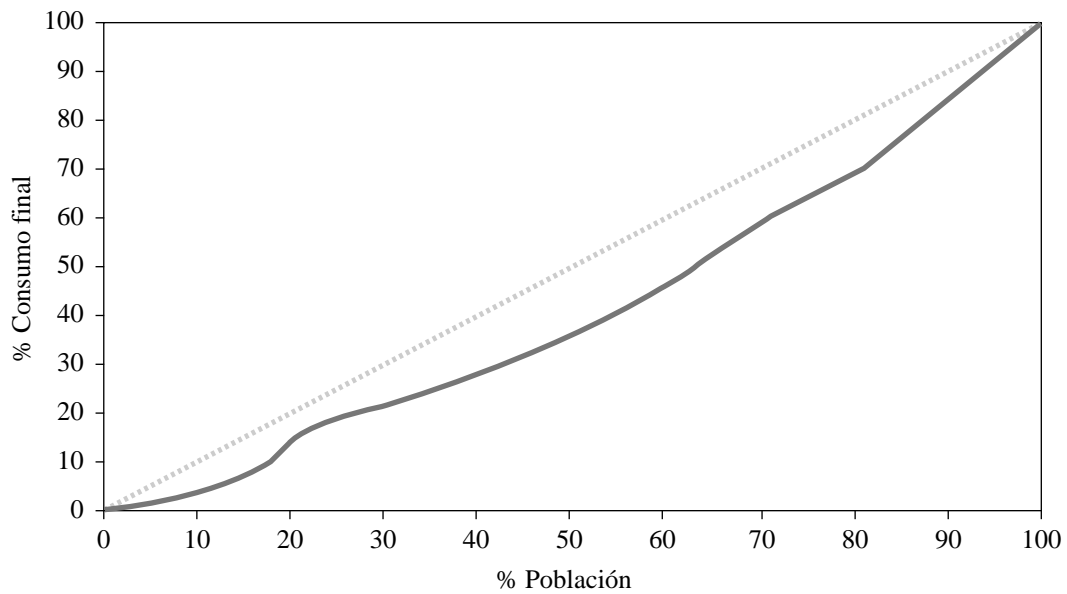
Fuente: Elaborado a partir de ECPF-98 (4 trimestres).

**Gráfico 3 Curva de concentración del gasto privado en Protección social. 1998**



Fuente: Elaborado a partir de ECPF-98 (4 trimestres).

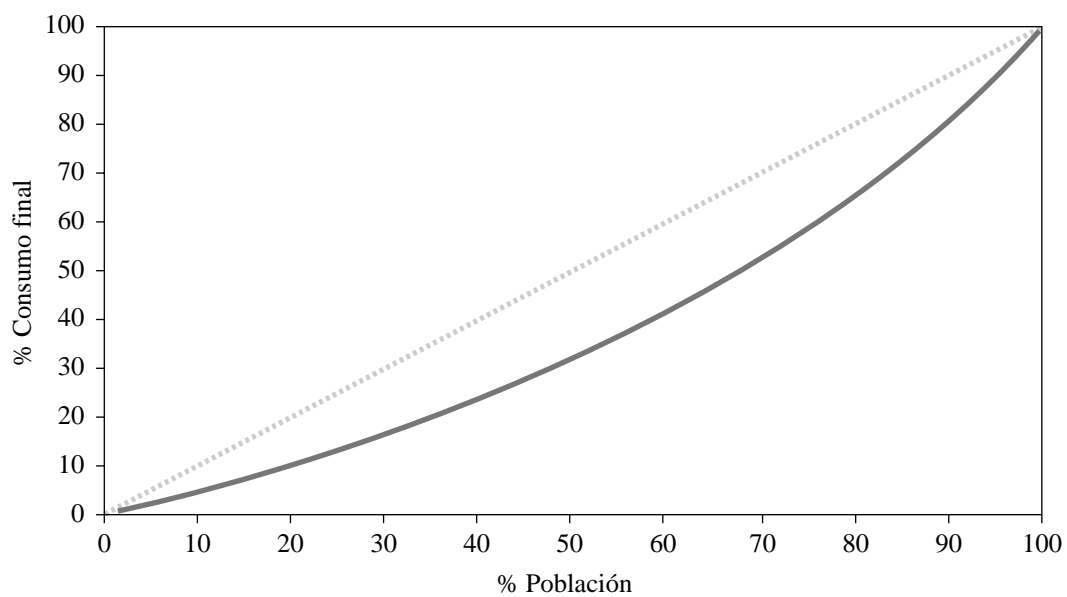
**Gráfico 4 Curva de concentración del gasto privado en Guarderías. 1998**



Fuente: Elaborado a partir de ECPF-98 (4 trimestres).

**Gráfico 5 Curva de concentración del gasto privado en seguros de asistencia sanitaria. 1998**

---



Fuente: Elaborado a partir de ECPF-98 (4 trimestres).

---

## 5. Comparaciones internacionales

### 5.1 Comparaciones internacionales: gasto social público

El gasto social público en España presenta importantes diferencias en su magnitud y estructura interna con respecto a los países de nuestro entorno. Utilizaremos aquí la clasificación SOCX (OECD, 2001), a la que añadimos el gasto en educación, para explorar estas diferencias y observar los comportamientos del sector público en países de nuestro ámbito. En ningún caso se incluyen los gastos fiscales.

La tabla 14 proporciona una información compacta del peso del gasto social público y sus diversos componentes en España, el conjunto de la OCDE y la Unión Europea; la información completa desagregada por países puede encontrarse en la tabla 15, mientras que el gráfico 6 sintetiza la información agregada sobre el peso del gasto social público por países. Por lo que respecta a este indicador agregado, el elemento más destacable es la reducida presencia del gasto público social (24,25% del PIB) en España en relación, especialmente, con la Unión Europea (30,17% del PIB), pero también con el conjunto de la OCDE (26,58% del PIB)<sup>6</sup>.

La comparación por países en términos de porcentaje del PIB (véase el gráfico 6) permite precisar que, dentro de la UE, únicamente Portugal e Irlanda presentan niveles de gasto social público más bajos que España; en esa ordenación, los países no europeos de la OCDE ocupan los últimos puestos, mientras que, como ya es sabido, los países escandinavos y países con modelo “continental” de Estado del bienestar (como Alemania, Austria y Francia) ocupan las posiciones más elevadas.

Otra comparación, basada en este caso en el gasto *per cápita* (en dólares de EEUU corregidos mediante paridades de poder de compra), sitúa a España en una posición todavía más desventajosa: algunos países, como Canadá, Irlanda, Estados Unidos y Japón presentan valores de este indicador más elevados que el correspondiente a España, mientras que sus valores en el indicador anterior eran inferiores al español. Los dos indicadores proporcionan información complementaria, valiosa en ambos casos, aunque quizás el segundo refleje de

<sup>6</sup> Los valores correspondientes a Méjico, Corea y Turquía reducen considerablemente la media correspondiente a la OCDE.

**Tabla 14 Gasto social público, según SOCX (más educación), como porcentaje del PIB. 1998**

	<b>España</b>	<b>Media OCDE</b>	<b>Media U.E.</b>
Vejez. Prestaciones en efectivo	8,12	6,94	8,26
Invalidez. Prestaciones en efectivo	1,34	1,46	1,64
Prestaciones por enfermedades y accidentes laborales	-	0,24	0,15
Enfermedad. Prestaciones en efectivo	0,94	0,52	0,60
Vejez e invalidez. Prestaciones en especie	0,29	0,83	1,01
Supervivencia	0,85	1,05	1,34
Familia. Prestaciones en efectivo	0,29	1,23	1,38
Familia. Prestaciones en especie	0,11	0,56	0,80
Programas activos de mercado de trabajo	0,65	0,72	1,03
Desempleo	1,55	1,13	1,61
Salud	5,36	5,70	5,90
Vivienda	0,07	0,32	0,46
Otras contingencias	0,14	0,50	0,45
Educación	4,54	5,37	5,54
<b>Total</b>	<b>24,25</b>	<b>26,58</b>	<b>30,17</b>

Nota: las medias para la OCDE y para la UE-15 son no ponderadas.

Fuente: Elaborado a partir de OECD (2001) y, para el concepto Educación, OECD (2002c).

forma más precisa el efecto real sobre la población de los gastos sociales públicos en el Estado del bienestar.

La incorporación del gasto fiscal para fines sociales al tipo de comparaciones que efectuamos en este apartado reduce el conjunto de países que pueden ser tenidos en cuenta, en tanto que únicamente se dispone de datos para trece países de la OCDE (se trata, en concreto, de datos incorporados al estudio de Adema, 2001).

En la tabla 16 se pueden consultar tales datos, que incorporan todos los elementos englobados en el concepto de TBSP (*tax breaks for social purposes*). Puede comprobarse cómo el gasto fiscal es muy elevado en los países del ámbito anglosajón (Australia, Canadá, Irlanda, Reino Unido y Estados Unidos), que son precisamente países, salvo el Reino Unido, con un reducido nivel de gasto social directo. Llama también la atención que en los dos países nórdicos considerados (Finlandia y Noruega) el valor del gasto fiscal para fines sociales es nulo.



Tabla 15 Gasto social público, según áreas SOCX (más educación), como porcentaje del PIB, 1998

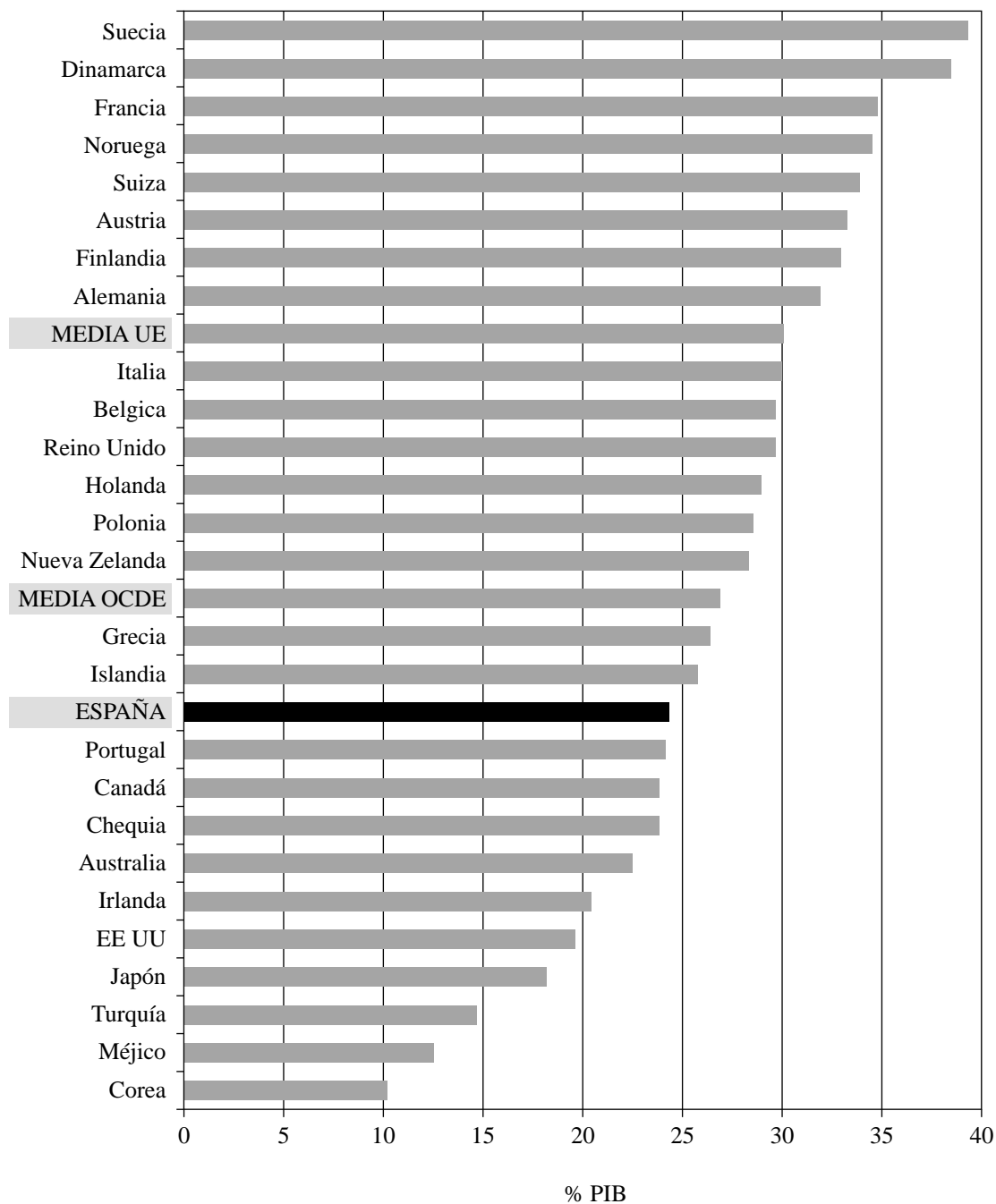
	Austral.	Austria	Bélg.	Canadá	Chequia	Din.	Finl.	Francia	Alem.	Grecia	Islan.	Irlanda	Italia	Japón
Véjz. Prestaciones en efectivo	4,30	9,94	7,37	5,10	6,37	6,82	6,99	10,59	10,46	10,22	3,80	2,54	12,84	5,67
Invalidez. Prestaciones en efectivo	1,21	1,95	1,32	0,50	1,68	1,81	2,81	0,87	1,05	1,13	1,49	0,74	0,99	0,32
Prestaciones por enfermedades y accidentes laborales	0,89	0,37	0,36	0,38	0,09	0,14	0,25	0,24	0,34	0,00	0,05	0,08	-	0,20
Enfermedad. Prestaciones en efectivo	0,02	0,19	0,37	0,05	0,90	0,67	0,40	0,51	0,32	0,79	0,07	0,68	0,71	0,06
Véjz e invalidez. Prestaciones en especie	0,76	0,92	0,13	-	0,48	2,95	1,54	0,66	0,75	0,27	2,15	0,36	0,17	0,31
Supervivencia	0,24	2,88	2,48	0,49	0,93	0,02	1,00	1,59	0,49	2,06	0,54	0,92	2,60	1,08
Familia. Prestaciones en efectivo	2,19	1,92	2,06	0,76	1,61	1,54	1,92	1,46	1,93	1,18	1,23	1,58	0,58	0,21
Familia. Prestaciones en especie	0,41	1,11	0,16	-	-	2,23	1,44	1,23	0,80	0,73	1,08	0,16	0,30	0,26
Programas activos de mercado de trabajo	0,42	0,44	1,38	0,51	0,13	1,66	1,40	1,30	1,26	0,18	0,09	1,16	0,67	0,25
Desempleo	1,14	0,91	2,46	0,99	0,23	3,37	2,55	1,80	1,32	0,48	0,39	1,72	0,71	0,50
Salud	6,01	5,77	6,13	6,44	6,54	6,79	5,28	7,27	7,80	4,71	7,02	4,66	5,51	5,65
Vivienda	0,12	0,09	-	-	0,10	0,72	0,38	0,92	0,18	0,73	0,12	0,53	0,01	-
Otras contingencias	0,12	0,30	0,32	2,81	0,36	1,08	0,58	0,40	0,61	0,25	0,41	0,63	0,00	0,16
Educación	4,78	6,28	5,21	5,73	4,29	8,26	6,25	5,97	4,65	3,48	7,09	4,48	4,90	3,54
<b>Total</b>	<b>22,61</b>	<b>33,07</b>	<b>29,75</b>	<b>23,76</b>	<b>23,71</b>	<b>38,06</b>	<b>32,79</b>	<b>34,81</b>	<b>31,96</b>	<b>26,21</b>	<b>25,53</b>	<b>20,24</b>	<b>29,99</b>	<b>18,21</b>

	Corea	Mejico	Holan.	Nueva Zelandia	Norue.	Polonia	Port.	España	Suecia	Suiza	Turq.	Reino Unido	Estados Unidos
Véjz. Prestaciones en efectivo	1,92	4,54	6,21	5,47	5,96	7,97	6,31	8,12	7,46	11,16	4,22	9,77	5,15
Invalidez. Prestaciones en efectivo	0,11	0,01	2,39	0,98	2,81	3,98	1,87	1,34	2,10	2,16	0,19	2,64	0,86
Prestaciones por enfermedades y accidentes laborales	0,24	0,05	-	0,78	0,01	0,77	-	-	0,32	0,75	0,03	0,05	0,07
Enfermedad. Prestaciones en efectivo	-	-	1,02	1,22	1,50	1,21	0,46	0,94	1,13	0,52	0,04	0,14	0,22
Véjz e invalidez. Prestaciones en especie	0,19	0,03	1,30	0,00	3,36	0,28	0,27	0,29	3,71	0,70	0,09	0,81	0,05
Supervivencia	0,19	0,31	0,83	0,13	0,37	2,05	1,38	0,85	0,69	1,35	1,03	1,01	0,89
Familia. Prestaciones en efectivo	0,00	0,02	0,81	2,55	2,23	0,93	0,65	0,29	1,63	1,20	0,91	1,73	0,22
Familia. Prestaciones en especie	0,08	0,24	0,40	0,10	1,38	-	0,33	0,11	1,68	0,13	0,07	0,49	0,29
Programas activos de mercado de trabajo	0,46	0,07	1,32	0,63	0,90	0,38	0,74	0,65	1,96	0,77	0,14	0,31	0,18
Desempleo	0,18	0,00	2,60	1,58	0,49	0,55	0,81	1,55	1,93	1,00	0,64	0,32	0,25
Salud	2,38	1,94	5,97	6,56	7,07	4,19	5,14	5,36	6,64	7,64	3,95	5,62	5,86
Vivienda	-	0,48	0,44	0,87	0,20	0,17	0,00	0,07	0,81	0,19	0,01	1,61	-
Otras contingencias	0,20	0,53	0,62	0,10	0,69	0,34	0,25	0,14	0,93	0,71	0,28	0,21	0,56
Educación	4,07	4,21	4,89	7,17	7,72	5,42	5,69	4,54	7,98	5,49	2,95	4,91	5,09
<b>Total</b>	<b>10,02</b>	<b>12,43</b>	<b>28,80</b>	<b>28,14</b>	<b>34,69</b>	<b>28,24</b>	<b>23,90</b>	<b>24,25</b>	<b>38,97</b>	<b>33,77</b>	<b>14,55</b>	<b>29,62</b>	<b>19,69</b>

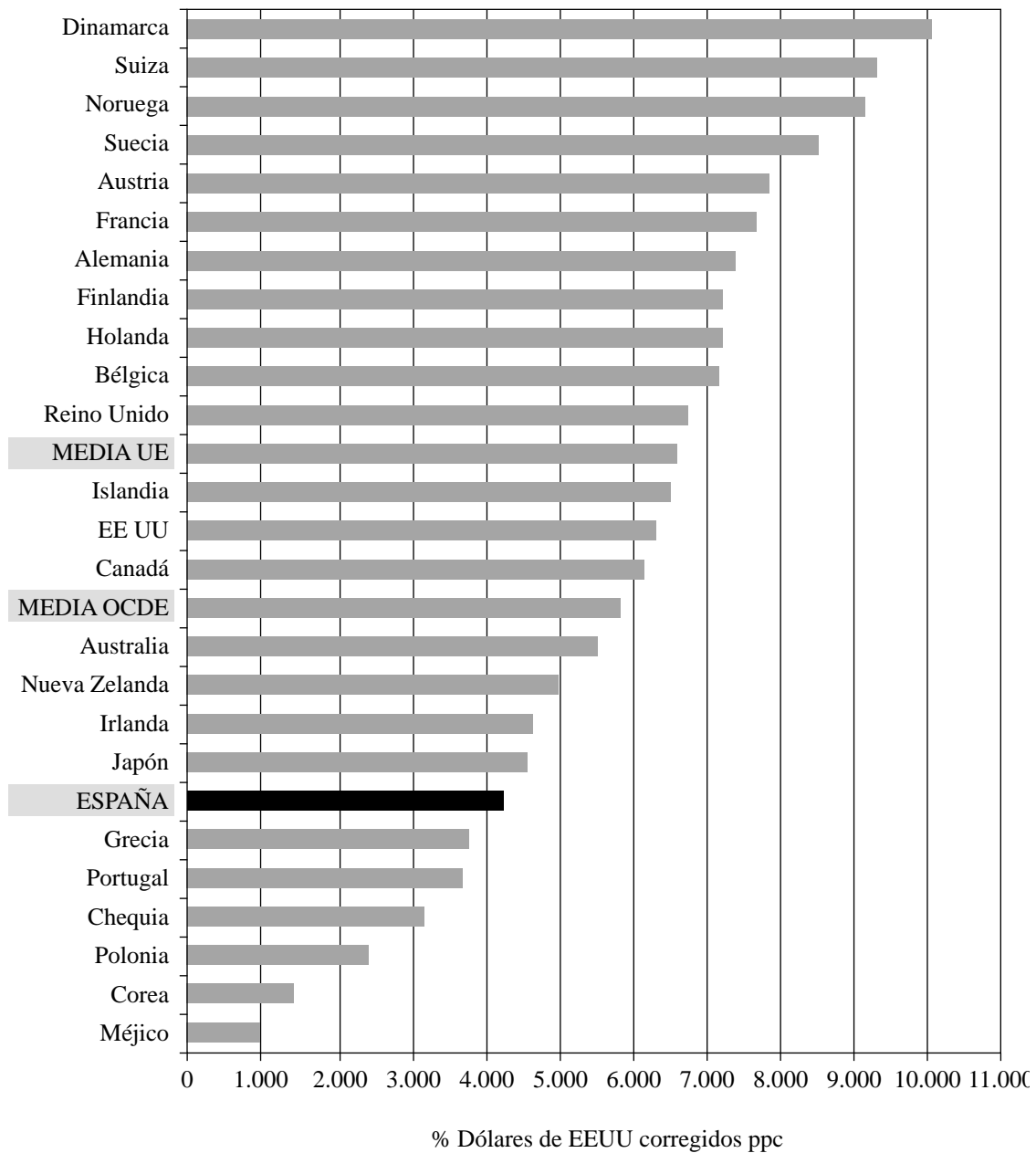
Fuente: Elaborado a partir de OECD (2001) y, para el concepto Educación, OECD (2002c).

**Gráfico 6 Gasto social público de áreas SOCX (más Educación) como porcentaje del PIB. Países de la OCDE, 1998**



Fuente: Elaborado a partir de OECD (2001) y, para el concepto Educación, OECD (2002c).

**Gráfico 7 Gasto social público de áreas SOCX (más Educación) *per cápita*. Dólares de EE UU corregidos mediante ppc. Países de la OCDE, 1998**



Nota: este indicador no se ha podido construir, con los datos proporcionados por la OCDE, en el caso de Italia y Turquía.

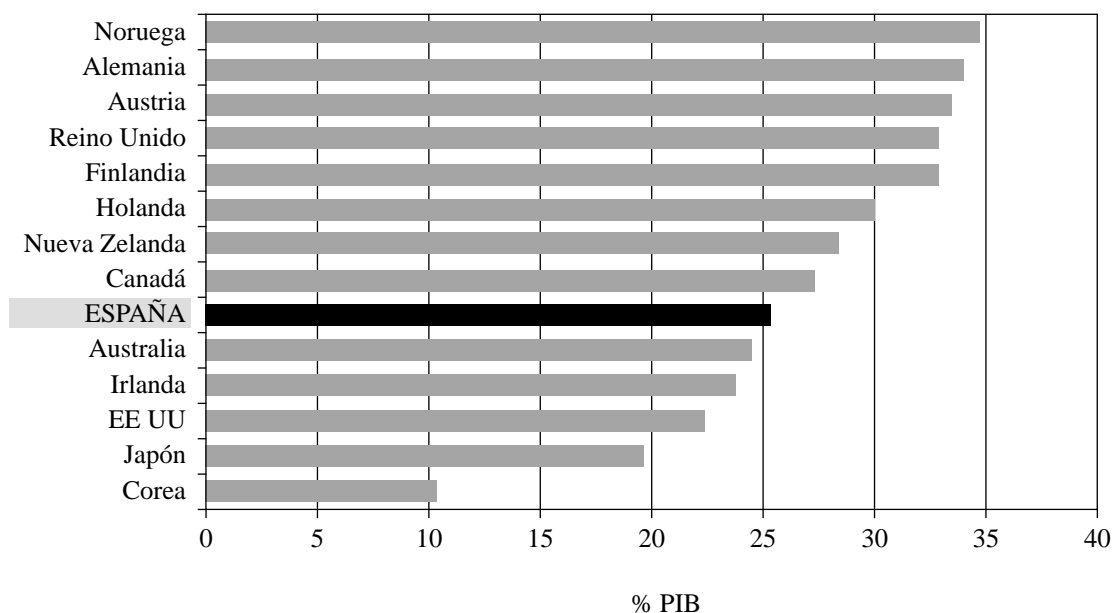
Fuente: Elaborado a partir de OECD (2001) y, para el concepto Educación, OECD (2002c).  
La fuente de las cifras de población es también OCDE.

**Tabla 16 Gasto fiscal para fines sociales de algunos países de la OCDE, como porcentaje del PIB. 1997**

Australia	1,8
Austria	0,5
Canadá	3,5
Finlandia	0
Alemania	2
Irlanda	3,2
Japón	1,4
Corea	0,4
Holanda	1,3
Nueva Zelanda	0,1
Noruega	0
<b>ESPAÑA</b>	<b>1,05</b>
Reino Unido	3,2
Estados Unidos	2,6

Fuente: Adema (2001).

**Gráfico 8 Gasto social público áreas SOCX, más educación y gasto fiscal para fines sociales como porcentaje del PIB. Países de la OCDE, 1998**



Nota: los datos de gasto fiscal, extraídos de Adema (2001), corresponden al año 1997.

Fuente: Elaborado a partir de OECD (2001) y dos fuentes adicionales: Para el concepto Educación, OECD (2002c). Para el gasto fiscal, Adema (2001).

El gráfico 8 presenta, para los trece países de los que se dispone de datos, los valores agregados de gasto social, con educación y gasto fiscal para fines sociales; debido a lo reducido del ámbito de comparación, únicamente señalaremos la mejora relativa de las posiciones que ocupan los países anglosajones y que el nivel de gasto fiscal español para fines sociales (1,05% del PIB) no permite que España se despegue del grupo de países con menor esfuerzo en gasto social público.

Las diferencias entre España y el conjunto de los países de la UE en cuanto a gasto social público (véase tabla 15) son atribuibles, en su mayor parte, a los siguientes elementos:

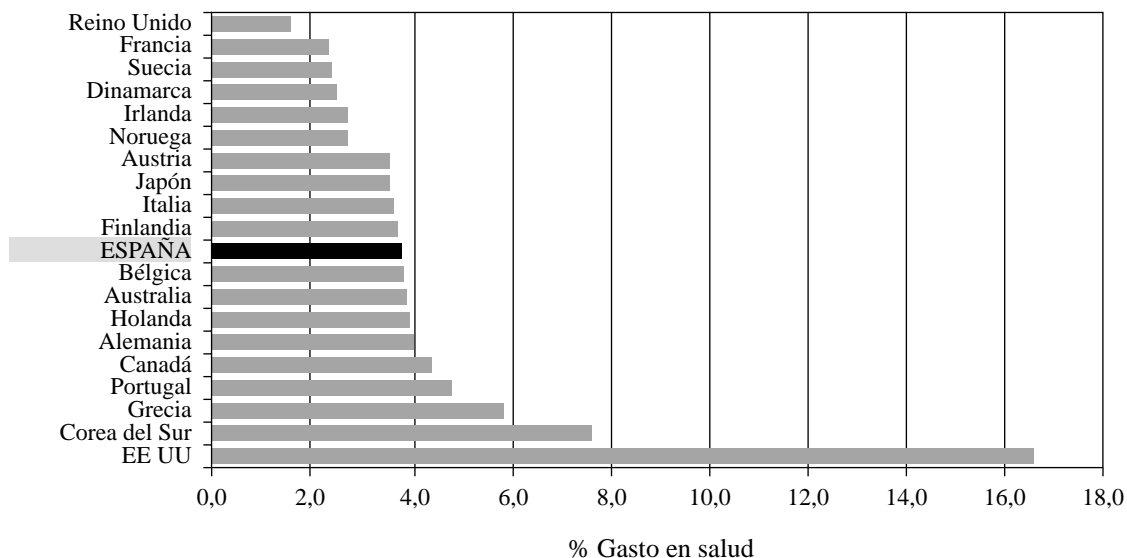
- Las prestaciones en especie (de apoyo a la familia y a la vejez) suponen un gasto muy limitado en España. El énfasis en las prestaciones en especie es característico de los países de la UE y, especialmente, como ya es conocido, de los países escandinavos, cuyos valores se sitúan también considerablemente por encima del agregado de la OCDE.
- Las prestaciones de apoyo a la familia (tanto en especie, como se ha mencionado, como en efectivo) son, del mismo modo, muy reducidas.
- Tanto el gasto en Programas activos de mercado de trabajo como el gasto en Vivienda se sitúan en niveles lejanos a los de los países de nuestro entorno.
- El gasto en Educación, que presenta importantes diferencias entre países (incluso entre los europeos, con valores elevadísimos de nuevo en los países escandinavos), se sitúa en España un punto porcentual por debajo de la media europea. La evolución de este indicador a partir de 1998 ha incrementado esta brecha.

Por el contrario, existen diferentes funciones en las que la proporción de gasto es equiparable: esto sucede a las prestaciones, para las de vejez en efectivo, las de desempleo y las prestaciones de salud (en especie). En el caso de estas últimas, las diferencias entre países son limitadas, al menos en mayor medida que al referirnos al gasto educativo.

## **5.2 Comparaciones internacionales: gasto social privado efectuado directamente por los hogares**

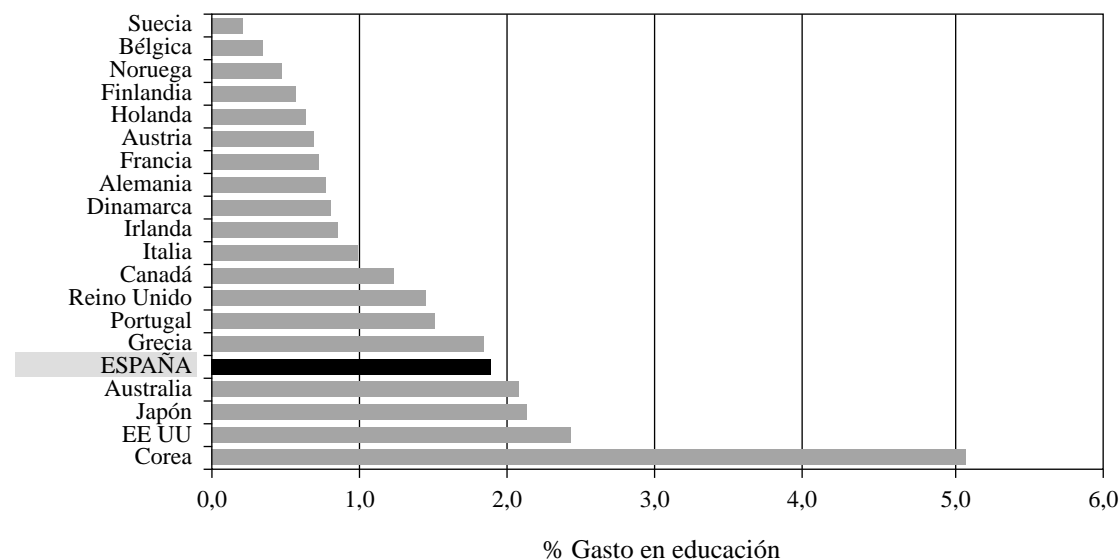
En los gráficos 9 a 11 se puede observar la diferente presencia del gasto privado, efectuado directamente por los hogares, en tres zonas de gasto social: gasto en Salud (gráfico 9), gasto en Educación (10) y gasto en Protección social (11). Los datos con los que se han construido los gráficos provienen de las Contabilidades Nacionales de los diferentes

**Gráfico 9 Consumo final de los hogares en Salud, como porcentaje del total del consumo final de los hogares. Países de la OCDE, 1998**



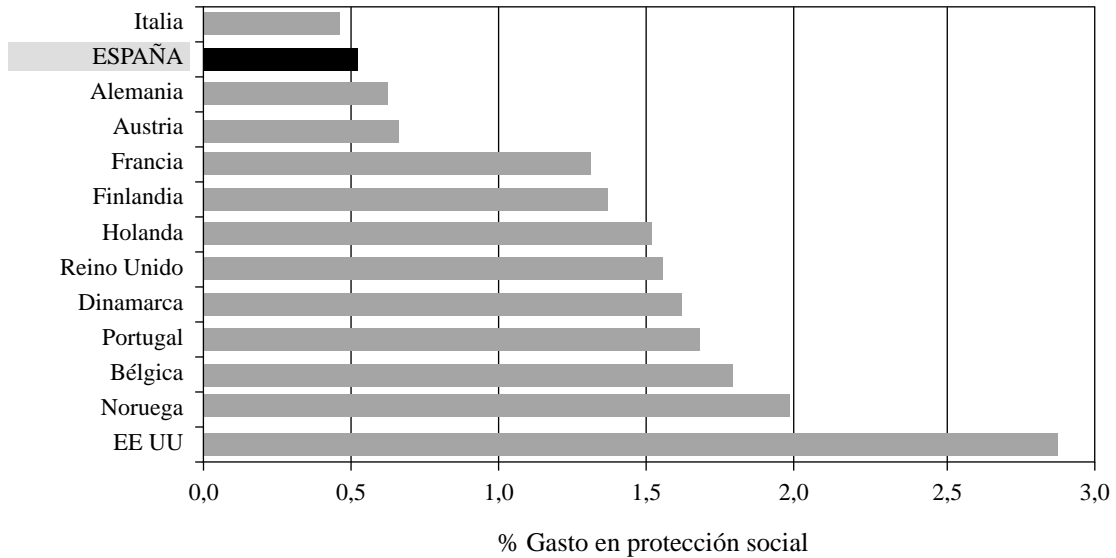
Fuente: OECD (2002b).

**Gráfico 10 Consumo final de los hogares en Educación, como porcentaje del total del consumo final de los hogares. Países de la OCDE, 1998**



Fuente: OECD (2002b).

**Gráfico 11 Consumo final de los hogares en Protección social, como porcentaje del total del consumo final de los hogares. Países de la OCDE, 1998**



Fuente: OECD (2002b).

países, recogidas por la OCDE (OECD, 2002b)<sup>7</sup> y, por tanto, son considerablemente mayores a los que indican las encuestas de hogares como la ECPF.

Por lo que respecta al gasto en salud, éste representa una proporción muy elevada del gasto total en países no europeos de la OCDE como Estados Unidos, Canadá y Corea y en países europeos meridionales como Grecia y Portugal. El valor correspondiente a España es elevado dentro de los países europeos; entre éstos destacan, por sus valores muy reducidos, los países escandinavos y, también, el Reino Unido y Francia.

También en el caso del gasto en Educación nos encontramos con una pauta similar: los países no europeos de la OCDE (en este caso también se destacan Australia y Japón) presentan valores muy elevados; España (con un valor de 2,1%) encabeza un grupo de países europeos meridionales con importante presencia del gasto privado educativo. Finalmente, en los países escandinavos y en aquellos con Estados del bienestar “continentales”, en los que la educación pública ha tenido tradicionalmente una gran importancia, los valores se sitúan en todos los casos por debajo del 1%.

<sup>7</sup> La ausencia de algunos países en los gráficos se debe a la no disponibilidad de información en la fuente original; esta situación se da, especialmente, en el caso del gasto en Protección social.

El gráfico 11, correspondiente a gasto en Protección social, tiene una interpretación menos inmediata, probablemente debido a que los datos que utiliza la OCDE, procedentes de las Contabilidades Nacionales, son para muchos países incompletos. En todo caso, resulta destacable el valor muy elevado correspondiente a Estados Unidos, así como la reducida presencia de este tipo de gasto en países de la Europa meridional como Italia y España, en los que la familia absorbe todavía buena parte de las cargas que supone este tipo de protección. Más allá de estos dos rasgos, las interpretaciones se dificultan; a nuestro entender, será necesario en el futuro un mayor esfuerzo estadístico para delimitar y contabilizar adecuadamente este tipo de gastos, atípicos en la tradición de los sistemas estadísticos.



## 6. Conclusiones

Los objetivos que se planteaban originariamente en este trabajo eran, esencialmente, dos: por una parte, revisar las dificultades metodológicas y relativas a la disponibilidad de los datos acerca del gasto social en España y, por otra, efectuar una estimación (si bien tentativa) de éste.

Por lo que respecta al primer objetivo, ha quedado establecido en este estudio la limitación de las fuentes estándar (SEEPROS y SOCX) a la hora de detallar el gasto social privado; esta limitación alcanza el extremo de que en ambas bases de datos el tratamiento del gasto privado es prácticamente inexistente. La CN permite una estimación agregada más fiable del gasto social privado, pero, no obstante, utilizando esta fuente no es posible analizar con detalle los destinos del gasto social privado. Ambas cuestiones también limitan la posibilidad de una completa consolidación del gasto. Retomaremos estos problemas más adelante, al final de estas conclusiones, con objeto de sugerir algunos posibles avances en el sistema estadístico de tratamiento del gasto social.

El segundo objetivo del estudio ha quedado cubierto al realizarse, en el apartado 3, una estimación aproximativa del gasto social con el siguiente resultado: el gasto social total (incluyendo el gasto educativo) supuso, en 1998 –año de referencia del estudio–, un total de 166.110 mill. €, equivalentes al 31,46% del PIB (utilizando la estimación elaborada a partir de SEEPROS) y un total de 160.934 mill. €, equivalentes a un 30,48% del PIB (si utilizamos la estimación elaborada a partir de SOCX); esta diferencia se origina en que ambas bases no incluyen exactamente los mismos conceptos. Estas estimaciones incorporan el gasto público directo y el gasto público en forma de gasto fiscal, así como el gasto privado. El gasto social privado fue en el mismo año de 27.729 mill. €, cifra que equivale al 5,25% del PIB. El gasto privado ha sido estimado a partir de diferentes cuentas de la CN: Cuenta II.2, de “Distribución secundaria de la renta”; cuenta II.3, de “Redistribución de la renta en especie” y cuenta de consumo final de los hogares. La utilización de la CN permite una estimación omnicompreensiva, aunque poco detallada internamente. Esta estimación distribuye el volumen total de gasto del siguiente modo: el consumo directo de los hogares supone el 64% del total del gasto social privado, mientras que el resto de agentes privados efectúan el 36% del gasto restante.

Se ha prestado especial atención en este estudio a dos aspectos específicos del gasto privado efectuado directamente por los hogares. Por una parte, se ha introducido un

criterio alternativo (con respecto al asumido en SEEPROS y SOCX, basado en las prestaciones finales) para la estimación de este tipo de gasto; nos referimos al cómputo del gasto en protección que efectúan *ex-ante* los hogares (aportaciones a planes de pensiones, pagos a seguros privados de asistencia sanitaria, de enfermedad, y de cobertura de fallecimiento). El volumen de este gasto en 1998 fue de 8.342,77 mill. € (1,58% del PIB). La utilización de este criterio provoca una elevación del gasto social privado desde el mencionado 5,25% del PIB al 6,23% del PIB. Por otra parte (y también en el apartado 4), se ha dedicado atención a la relación entre renta de los hogares y el gasto social efectuado directamente por éstos. Esta relación es, como resultaba previsible, creciente en todos los tipos de gastos analizados. El caso del gasto en salud es especialmente llamativo en este sentido, debido a que el gasto se concentra intensamente en los hogares de mayor renta (índice de concentración 0,443); los índices de concentración son más reducidos en dos gastos característicos de las clases medias en el Estado del bienestar español: los seguros de asistencia sanitaria y el gasto educativo (específicamente, en centros privados concertados).

La comparación de la situación del gasto social en España con respecto a los países de nuestro entorno proporciona una información muy útil en el proceso de reorientación (que debe ser continua) de los patrones de gasto en el Estado del bienestar. La importancia relativa (en función del PIB) del gasto social público español está entre las tres más bajas de la Unión Europea y dista seis puntos de la media de la Unión (24,25% con respecto a 30,17%, utilizando datos de SOCX más educación). Resultando llamativa esta diferencia, quizá lo es más cómo se concentra muy especialmente en un grupo concreto de prestaciones: prestaciones en especie, prestaciones de apoyo a la familia, gasto en vivienda, en programas activos de mercado de trabajo y en educación. En un contexto como el actual, en el que por lo que respecta a los procesos redistributivos parece que el Estado del bienestar ha entrado en una zona de costes marginales crecientes y beneficios marginales decrecientes, este tipo de diferencias tan características deben proporcionar pistas en el proceso de reorientar las políticas de gasto e incrementar así su eficacia redistributiva. Quizá deba hacerse una salvedad, en este sentido, en el caso de las prestaciones de apoyo a la familia, cuyo objetivo no se sitúa en los procesos redistributivos y que, por otra parte, sólo muy recientemente (después, en todo caso, de 1998) ha despertado el interés de los grupos políticos en el poder.

También dentro del ámbito de las comparaciones internacionales, como se ha visto en el apartado 5.2, se podría decir que el gasto social privado efectuado directamente por los hogares actúa en cierto modo “compensando” las carencias del gasto social público: España se sitúa dentro de un grupo de países europeos meridionales que tienen los valores europeos más elevados, tanto en el caso del gasto en salud como del gasto en educación.

No quisiéramos finalizar estas conclusiones sin llamar la atención sobre algunas posibles modificaciones del sistema estadístico de tratamiento del gasto social, que serían beneficiosas, a nuestro juicio. Son las siguientes:

- Un tratamiento más detallado (y diferenciado) del gasto social privado por parte de EUROSTAT; este detalle redundaría, también, en una mayor calidad de las informaciones proporcionadas por la OCDE (resulta notable la ausencia prácticamente absoluta, en el caso de España, de información sobre gasto social privado en SOCX, lo que en la práctica excluye la consolidación). Este mismo esfuerzo en el tratamiento detallado del gasto social privado debería realizarse, en las fuentes estadísticas españolas, en el caso de la CN y de la ECPF: los gastos sociales privados, al resultar atípicos en los sistemas estadísticos tradicionales, no reciben la atención suficiente. Una buena muestra de ello es la falta de desagregación de la rúbrica de “protección social” en la clasificación COICOP, que constituye actualmente un “cajón de sastre” tanto en CN como en la ECPF.
- Un tratamiento específico del gasto en protección social *ex-ante* efectuado por los hogares; en el apartado 4.1 se ha podido apreciar cómo la magnitud de este gasto no es en absoluto despreciable (supone un 1,58% del PIB y su evolución en los últimos años es creciente), mientras que su tratamiento como gasto social es inexistente, debido al criterio de gasto final utilizado tanto en SEEPROS como en SOCX. Quizá debiera incorporarse su tratamiento como un módulo complementario, de tratamiento específico de funciones complejas dentro del sistema, al que parece que se dirige SEEPROS.
- Un tratamiento más integrado del gasto educativo: la teoría justifica la integración del gasto educativo dentro de un concepto general de “gasto social”, un concepto que no quede restringido al gasto en “protección social”.
- Una mayor atención por parte de los sistemas estadísticos internacionales a los gastos fiscales para finalidades sociales (que suponen más del 1% del PIB), con el fin de contabilizarlos y facilitar su comparación.

## Bibliografía

- Adema, W. (2001), Net social expenditure, Labour market and social policy - Occasional Papers, n. 52. 2nd edition, Paris, OECD.
- Carrasco Canals, F. (1999), Fundamentos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, Madrid, Pirámide.
- EUROSTAT (2003), European social statistics. Social protection. Expenditures and receipts. Data 1991-2000, Luxembourg, EUROSTAT.
- EUROSTAT (2002), Social Protection in Europe 2001, Brussels, Commission of the European Communities. Directorate-General for Employment and Social Affairs.
- EUROSTAT (2000), Report on Social Protection in Europe 1999, Brussels, Commission of the European Communities.
- EUROSTAT (1996), ESSPROS Manual, Luxembourg, EUROSTAT.
- ICEA (Investigación Cooperativa entre Entidades Aseguradoras y Fondos de Pensiones) (varios años), Almacén de datos del seguro, Disponible únicamente en formato electrónico: <http://www.icea.es/>.
- INE (2002a), Encuesta de Financiación y Gastos de la Enseñanza Privada: Curso 1999-2000, Madrid, INE.
- INE (2002b), La enseñanza privada en cifras. Curso 1999/2000, Madrid, INE.
- INE (varios años), Contabilidad Nacional, Madrid, INE.
- INE (2001), Contabilidad Nacional de España. Base 1995 (CNE-95): Nota metodológica, Madrid, INE
- Institut d'Estadística de Catalunya (2000), Els comptes de la protecció social a Catalunya 1991-1997, Barcelona.
- INVERCO (Asociación Española de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones) (2002), Legislación española sobre planes y fondos de pensiones, Madrid, Inverco. <http://www.inverco.es/>.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (varios años), Estadística del gasto público en educación: Series e indicadores 1992 a 2000. Presupuesto liquidado, Madrid, MECD.
- Ministerio de Economía y Hacienda (varios años), Proyecto de Presupuestos Generales del Estado. Informe Económico y Financiero, Madrid, MEH.
- Ministerio de Economía y Hacienda (varios años), Memoria de la Administración Tributaria, Madrid, MEH.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2001), Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 2001, Madrid, MTAS.

OECD (2002a), Health Data, Paris, OECD.

OECD (2002b), National Accounts of OECD Countries. Detailed Tables Volume II 1989-2000, Paris, OECD.

OECD (2002c), Education at a Glance, 2001, Paris, OECD.

OECD (2001), OECD Social Expenditure Database: 1980/1998 2001 Edition (CD-ROM), Paris, OECD.

OECD (2000), 20 Years of Social Expenditure. The OECD Database, Paris, OCDE.

Sneijers, P. (2003), Statistics on Pension Funds Statistics in focus, Industry, Trade and Services, Eurostat, vol. 1/2003.

UNESPA (Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras), (varios años), Área estadística. Disponible únicamente en formato electrónico: <http://www.unespa.es/>.

## Índice de Tablas y Gráficos

### Tabla

---

1 Resumen comparativo de indicadores básicos referidos al gasto social. Año 1998 .....	6
2 Comparación entre las bases de datos SOCX y SEEPROS .....	15
3 Consumo final de los hogares en Salud, Educación y Protección social según la Contabilidad Nacional. España, 1998 .....	21
4 Gasto social privado, según funciones (clasificación SEEPROS). España, 1998 .....	21
5 Gasto social privado según áreas (clasificación SOCX). España, 1998 .....	22
6 Distribución de la asignación tributaria 0,52% IRPF para fines sociales. 1998 .....	24
7 Gastos fiscales. España, 1998 .....	26
8 Gasto social total 1998. España, según funciones SEEPROS .....	27
9 Gasto social total 1998. España, según áreas SOCX .....	28
10 Primas y prestaciones por diferentes tipos de protección <i>ex-ante</i> . 1998 .....	32
11 Consumo final de los hogares en Salud, Educación y Protección social, según ECPF, 1998 .....	33
12 Distribución de diferentes tipos de gasto según quintiles de renta y peso del gasto sobre el gasto total del hogar. España, 1998 .....	34
13 Índices de concentración, en función de la renta equivalente, de diferentes tipos de consumo final de los hogares. 1998 .....	35

14	Gasto social público, según SOCX (más educación) como porcentaje del PIB. 1998 .....	40
15	Gasto social público, según áreas SOCX (más educación), como porcentaje del PIB. 1998 .....	41
16	Gasto fiscal para fines sociales de algunos países de la OCDE, como porcentaje del PIB. 1997 .....	44

## Gráficos

1	Curva de concentración del gasto privado en Salud. 1998 .....	36
2	Curva de concentración del gasto privado en Educación. 1998 .....	36
3	Curva de concentración del gasto privado en Protección social. 1998 .....	37
4	Curva de concentración del gasto privado en guarderías. 1998 .....	37
5	Curva de concentración del gasto privado en seguros de asistencia sanitaria. 1998 .....	38
6	Gasto social público, según SOCX (más educación), como porcentaje del PIB. 1998 .....	42
7	Gasto social público áreas SOCX (más educación) <i>per cápita</i> . Dólares de EEUU corregidos mediante ppc. Países de la OCDE, 1998 .....	43
8	Gasto social público áreas SOCX, más Educación y gasto fiscal para fines sociales como porcentaje del PIB. Países de la OCDE, 1998 .....	44
9	Consumo final de los hogares en Salud, como porcentaje del total del consumo final de los hogares. Países de la OCDE, 1998 .....	46
10	Consumo final de los hogares en Educación, como porcentaje del total del consumo final de los hogares. Países de la OCDE, 1998 .....	46
11	Consumo final de los hogares en Protección social, como porcentaje del total del consumo final de los hogares. Países de la OCDE, 1998 .....	47

## **Anexos. Las bases SOCX y SEEPROS aplicadas a España**

### **1 Similitudes y diferencias entre áreas SOCX y funciones SEEPROS**

Las áreas SOCX iguales a las funciones SEEPROS son: Vejez, Invalidez, Supervivencia, Familia, Vivienda.

Ambas bases distinguen entre prestaciones en efectivo y en bienes y servicios, excepto el área SOCX de Prestaciones de enfermedad.

Ambas bases distinguen entre pensiones y las demás prestaciones en efectivo en Vejez, Invalidez y Supervivencia. En cuanto a las prestaciones en servicios de Vejez e Invalidez, SOCX las detalla en subcategorías y SEEPROS en subfunciones (vivienda, ayuda a domicilio, rehabilitación y otras prestaciones en bienes y servicios), pero las prestaciones en servicios de Supervivencia, Familia y Otras contingencias/Exclusión social son tratadas por otros criterios (OECD, 2001:19).

#### **• Problemas generales**

Respecto a las diferencias entre las bases primeramente hay que hacer notar los problemas generales tales como que ciertos programas pueden estar incluidos en un área SOCX y en una función SEEPROS diferente.

Los problemas ligados a Áreas/Funciones, respecto a los países de la UE, son:

Los programas sobre integración económica de los minusválidos no están incluidos en el área SOCX de Prestaciones de invalidez en efectivo (equivalente a la función Invalidez de SEEPROS) sino en la de Políticas activas del mercado de trabajo, subcategoría de Medidas a favor de los discapacitados.

Las Indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales no están claramente definidas en la función SEEPROS. Ciertos gastos pueden ser clasificados en otras funciones como Invalidez, Vejez o Supervivencia. En otros casos, las indemnizaciones por accidente de trabajo pueden incluir componentes de



cuidados de salud (perteneciente a la función Salud), lo que puede conllevar una doble contabilización.

Las prestaciones por enfermedad no están definidas de forma equivalente. SOCX distingue entre bajas por enfermedad y otras prestaciones de enfermedad (Prestaciones de enfermedad) y los gastos públicos en salud (Salud), mientras que la función Enfermedad de SEEPROS incluye bajas por enfermedad, otras prestaciones periódicas en efectivo, otras prestaciones en efectivo a tanto alzado y las prestaciones en bienes y servicios (gastos en cuidados hospitalarios y ambulatorios).

No es posible una distinción clara en las prestaciones en servicios entre las áreas SOCX de Vejez e Invalidez, cosa que no ocurre con SEEPROS.

Los datos del área de Políticas activas del mercado de trabajo y Desempleo han sido extraídas de la base de datos OECD/LMT-OCDE/PMT. Las políticas del mercado de trabajo no han sido incluidas de forma completa en el núcleo central de SEEPROS, sino que han sido desarrolladas en el módulo LMP/PMT de EUROSTAT. El desempleo no está definido de la misma forma en SOCX que en SEEPROS.

La Exclusión social (SEEPROS) y Otras contingencias (SOCX) no están definidas de la misma forma. Programas como la garantía de recursos o la renta mínima son comunes en ambas bases de datos. Otros, como los programas dirigidos a indigentes, inmigrantes/refugiados, son desarrollados en SOCX, pero no en SEEPROS (OECD, 2001:19-20).

#### • Problemas de la base de datos sobre políticas del mercado de trabajo

Dificultades de comparación entre SEEPROS y SOCX (OECD/LMP-OCDE/PMT):

SOCX incluye el área Políticas activas del mercado de trabajo (con prestaciones para la población activa, para los jóvenes, ayudas al empleo, a favor de discapacitados, servicios de empleo y administración, etc.), mientras que el núcleo central de SEEPROS sólo incluye una función denominada Desempleo.

Algunos programas de la función SEEPROS de Invalidez, como el de Integración económica de los discapacitados, en SOCX se traduce en el programa Medidas a favor de los discapacitados, del área de Políticas activas del mercado de trabajo.

Dificultades entre SOCX y OECD/LMP-OCDE/PMT:

La definición de SOCX especifica que los costes administrativos deben quedar excluidos. En la base de datos OECD/LMP-OCDE/PMT, en principio, los costes administrativos deben estar incluidos bajo el criterio “Administración y servicio público de empleo”. En la práctica, es difícil saber dónde están incluidos estos costes y qué contienen realmente.

Ello lleva a la inclusión de costes administrativos de ciertos programas LMP/PMT en la base de datos SOCX.

Algunos programas LMP/PMT no han sido incluidos en las categorías SOCX de Políticas activas del mercado de trabajo o Desempleo sino en otras categorías como Otras contingencias (OECD, 2001:20).

- **Problemas de la base de datos sobre Salud**

Las definiciones son algo diferentes, así que los datos no son siempre equivalentes en una y otra base.

SOCX, que recoge los datos de la OECD Health Data/Données OCDE sur la Santé, provee datos sobre Prestaciones de enfermedad (bajas por enfermedad y otras prestaciones en efectivo) y sobre el conjunto de gasto público en Salud. La base de la OCDE sobre salud ofrece mayor nivel de detalle de gasto, como cuidados hospitalarios, cuidados ambulatorios, gastos en inversiones, subvenciones públicas a los proveedores de servicios de salud. Sería necesario, también, que extiendan la recogida de datos de gasto de fuentes privadas, obligatorias o no. La función Enfermedad de SEEPROS hace una clara distinción entre los gastos (bajas por enfermedad en efectivo y otras prestaciones en efectivo) y los gastos en servicios (cuidados hospitalarios y ambulatorios) (OECD, 2001:20).

## **2 Contenido de las funciones (SEEPROS) y las áreas y subcategorías (SOCX) establecidas para España**

- **Contenido de las funciones (SEEPROS)**

- a) Enfermedad/Atención sanitaria (Salud)**

**Incapacidad temporal.** Recoge los gastos por incapacidad temporal pagados por el Sistema de la Seguridad Social, las empresas y las administraciones públicas a sus empleados.

Prestaciones en especie. Recoge todas las prestaciones de asistencia sanitaria prestadas por los agentes de protección social.

- b) Invalidez**

**Pensión de invalidez.** Recoge todas las pensiones pagadas por los agentes de protección social cuya causa sea la incapacidad permanente para el trabajo, cualquiera que sea su grado y que el beneficiario sea menor de 65 años.

**Integración económica del minusválido.** Incluye aquellas retribuciones percibidas por los minusválidos cuando realizan trabajos adaptados a su condición. De dichas rúbricas el mayor peso cuantitativo corresponde a las retribuciones de los vendedores del Cupón de la ONCE.

**Otras prestaciones únicas.** Recoge las indemnizaciones recibidas por los trabajadores declarados inválidos.

Las prestaciones en especie recogen las prestaciones de servicios sociales efectuadas por cualquier agente de protección social cuya causa sea la incapacidad permanente para el trabajo, cualquiera que sea la edad del trabajador, excepto las prestaciones sanitarias que se incluyen en la función Enfermedad-Atención sanitaria. En cuanto a los distintos tipos, hay que hacer constar que la rúbrica rehabilitación incluye los gastos de alojamiento y manutención de los centros de rehabilitación.

### c) Vejez

**Pensión de vejez.** Recoge todas las pensiones pagadas por los agentes de protección social a los beneficiarios mayores de 65 años, sea cual sea la causa del derecho.

**Pensión de Jubilación anticipada.** Recoge las pensiones de jubilación cuyos beneficiarios son menores de 65 años, excepto las ayudas previas a la jubilación ordinaria que figuran en la función Desempleo.

**Otras prestaciones únicas.** Recoge fundamentalmente el gasto en prestaciones directas de las empresas a sus trabajadores con motivo de su jubilación.

**Prestaciones en especie.** Recogen las prestaciones de servicios sociales prestadas por cualquier agente de protección social a los beneficiarios mayores de 65 años y no recogidas en las restantes funciones.

### d) Supervivencia

**Pensión de supervivencia.** Recoge todas las pensiones pagadas por los agentes de protección social cuya causa sea la muerte del titular del derecho, siempre que el beneficiario sea menor de 65 años.

### e) Familia/hijos

**Mantenimiento de rentas durante la maternidad.** Recoge el gasto por prestación de maternidad pagado por el Sistema de la Seguridad Social, las empresas y las administraciones públicas a sus empleados.

**Asignación familiar por hijo a cargo.** Recoge las prestaciones familiares del Sistema

de la Seguridad Social y de los distintos sistemas de protección social de los funcionarios. Las prestaciones familiares están sometidas a condición de recursos, salvo en el caso de hijos minusválidos.

**Otras prestaciones familiares únicas en dinero.** Recoge las restantes prestaciones no incluidas en las anteriores, generalmente a cargo de las empresas para sus trabajadores.

Las prestaciones en especie recogen las prestaciones de servicios sociales prestadas a las familias, otorgadas fundamentalmente por las Comunidades Autónomas.

#### **f) Desempleo**

**Prestaciones en dinero.** Incluyen las prestaciones por desempleo pagadas por el INEM, las ayudas previas a la jubilación ordinaria y las becas y ayudas de las Escuelas Taller y Casas de Oficios y de formación profesional. Las indemnizaciones por despido recogen las indemnizaciones pagadas por las empresas y por el FOGASA a los trabajadores en los casos de extinción del contrato de trabajo por causas ajenas a su voluntad.

**Prestaciones en especie.** En formación profesional, se recogen las transferencias del INEM y las Comunidades Autónomas a entidades promotoras de Escuelas Taller y Casas de Oficios y a los centros de formación profesional. En las otras prestaciones, se anota el gasto de funcionamiento de las Oficinas de Empleo.

Las cotizaciones sociales reasignadas incluyen las cotizaciones que realiza el INEM por los beneficiarios de las prestaciones de desempleo.

#### **g) Vivienda**

Recoge las subvenciones de alquileres y de intereses a familias adquirientes de vivienda.

#### **h) Exclusión Social no clasificada en otra parte**

**Prestaciones en dinero.** Recoge el gasto en salario mínimo de inserción y otras ayudas económicas a colectivos con insuficiencia de recursos.

**Prestaciones en especie.** Recoge el gasto en servicios y bienes básicos para ayudar a los desamparados.

La mayor cuantía del gasto de esta función es a cargo de las Comunidades Autónomas y de las Instituciones privadas sin fines de lucro.

(Fuente: EUROSTAT (1996), Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2001).

• **Contenido de las áreas y definición de las subcategorías (SOCX)**

**1. Vejez. Prestaciones en efectivo**

Esta rúbrica comprende todos los pagos en metálico (incluidos pagos únicos o a tanto alzado) en concepto de pensiones de vejez de carácter público. Las prestaciones de vejez en efectivo constituyen un ingreso para las personas retiradas de la vida activa, garantizan los recursos a las personas que llegan a la edad de jubilación o han completado el período de cotización. Esta rúbrica también incluye las pensiones de jubilación anticipada, pero no aquellas originadas por situaciones del mercado de trabajo, que son clasificadas en Desempleo. También incluye pagos complementarios a la pensión de vejez por dependencia, como Prestaciones de vejez en efectivo.

Sub-categorías:

- 1.1 Pensiones de jubilación (regímenes de la Seguridad Social).
- 1.2 Pensiones de jubilación de funcionarios civiles.
- 1.3 Pensiones de jubilación de veteranos.
- 1.4 Otras prestaciones de jubilación en efectivo.
- 1.5 Pensiones de jubilación anticipada.

**2. Invalidez. Prestaciones en efectivo**

Las prestaciones de invalidez en efectivo comprenden todos los pagos en metálico por la incapacidad total o parcial para ejercer una actividad remunerada como consecuencia de una situación de invalidez. La discapacidad puede ser congénita o resultado de un accidente o enfermedad. Las prestaciones de invalidez causadas por un accidente o enfermedad profesionales no están incluidas, pues están agrupadas bajo la rúbrica Indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Sub-categorías:

- 2.1 Pensiones de invalidez (regímenes de la Seguridad Social).
- 2.2 Pensiones de invalidez de funcionarios civiles.
- 2.3 Pensiones de discapacidad infantil.
- 2.4 Pensiones de invalidez de veteranos.
- 2.5 Otras prestaciones por discapacidad en efectivo.

**3. Indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales**

Los gastos en Indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales recogen todos los pagos en efectivo, tales como bajas por enfermedad, subsidios especiales y asignaciones por discapacidades relacionadas con accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

#### **4. Prestaciones de enfermedad**

Las transferencias en efectivo, excepto las Indemnizaciones por enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, destinadas a compensar la pérdida de ingresos debida a la incapacidad temporal de trabajar por causa de enfermedad, son recogidas como Prestaciones de Enfermedad. Esto excluye los permisos por enfermedad o discapacidad infantil, que son recogidos como Prestaciones Familiares en efectivo. Todos los gastos referidos a la atención sanitaria dispensada por los poderes públicos son recogidos en Salud.

#### **5. Servicios para la vejez y personas discapacitadas**

Los gastos sociales agrupados bajo el epígrafe Servicios para la vejez y personas discapacitadas abarcan servicios en centros de día y de rehabilitación, servicios de asistencia a domicilio y otras prestaciones en especie. También incluye el gasto en atención residencial (por ejemplo, el coste de hogares para ancianos).

Sub-categorías:

- 5.1 Atención residencial.
- 5.2 Ayuda a domicilio.
- 5.3 Centros de día y de rehabilitación.
- 5.4 Otras prestaciones en especie.

#### **6. Supervivencia**

Muchos países tienen programas de gasto social de carácter público para la provisión de prestaciones (en efectivo o en especie) a la esposa o persona dependiente de otra fallecida. Los gastos en este área de política social son agrupados bajo la rúbrica Supervivencia. También se recogen los subsidios y complementos para niños dependientes del receptor de una prestación de supervivencia.

Sub-categorías:

- 6.1 Pensión de supervivencia (régimenes de la Seguridad Social).
- 6.2 Pensión de supervivencia de funcionarios civiles.
- 6.3 Prestaciones de supervivencia en especie.
- 6.4 Otras prestaciones de supervivencia en efectivo.

#### **7. Prestaciones familiares en efectivo**

Las categorías Prestaciones familiares en efectivo y Servicios a la familia incluyen gastos de soporte a las familias. Estos gastos a menudo están relacionados con el coste asociado a la educación de los hijos o con el apoyo a otras personas dependientes. Los gastos

relacionados con la maternidad y los permisos parentales son agrupados bajo la subcategoría de Permisos de maternidad y permisos parentales.

Sub-categorías:

- 7.1 Prestaciones familiares por hijos.
- 7.2 Prestaciones de soporte a la familia.
- 7.3 Prestaciones por otros dependientes.
- 7.4 Prestaciones en efectivo para familias monoparentales.
- 7.5 Otras prestaciones en efectivo para la familia.
- 7.6 Permisos de maternidad y paternidad.

## **8. Servicios a la familia**

Sub-categorías:

- 8.1 Guarderías.
- 8.2 Servicios personales.
- 8.3 Servicios al hogar.
- 8.4 Otras prestaciones en especie para la familia.

## **9. Programas activos del mercado de trabajo**

La categoría Programas activos del mercado de trabajo contiene todo el gasto social (que no sea Educación) con vistas a la consecución de empleo remunerado o mejorar la capacidad de ingresos de los beneficiarios. Incluye gastos en servicios públicos de empleo y a la administración, a la formación profesional, a los programas especiales para jóvenes en transición entre la escuela y el trabajo, a los programas destinados a promover el empleo de los desempleados y otras personas (excepto jóvenes y discapacitados) y programas especiales para discapacitados.

Sub-categorías:

- 9.1 Formación ocupacional.
- 9.2 Medidas a favor de los jóvenes.
- 9.3 Subsidios al empleo.
- 9.4 Medidas a favor del empleo de discapacitados.
- 9.5 Servicios de empleo y administración.

## **10. Desempleo**

La categoría Desempleo incluye todos los gastos en efectivo a personas para indemnizar o paliar la situación de desempleo. Incluye las indemnizaciones de despido pagadas con fondos públicos, así como las pensiones a los beneficiarios cuando alcanzan la edad “estándar” de retiro si están fuera del mercado de trabajo o por razones de política del mercado de trabajo.

Sub-categorías:

10.1 Indemnizaciones por desempleo.

10.2 Jubilaciones anticipadas por razones del mercado de trabajo.

10.3 Indemnizaciones por despido.

## **11. Salud**

Las cifras del gasto en el área de política social de Salud provienen de OECD Health Database. Queda recogido el gasto público en salud (no el gasto total en salud). El gasto en esta categoría recoge, entre otros, el gasto hospitalario, los servicios médicos ambulatorios y los servicios farmacéuticos. El gasto individual en salud, en la medida en que no es reembolsable por una institución pública, no está incluido. Como se ha manifestado, las prestaciones en efectivo relativas a enfermedad son recogidas bajo la rúbrica de Prestaciones por enfermedad.

## **12. Vivienda**

Los subsidios de alquiler y otras prestaciones en efectivo a individuos para ayudarles en los costes de vivienda son agrupados en esta rúbrica de Prestaciones para la vivienda.

## **13. Otras contingencias**

La categoría Otras contingencias incluye gastos sociales (en efectivo y en especie) a personas que, por diversas razones, no entran en el cuadro de los programas previstos para los diversos riesgos sociales o si las prestaciones son insuficientes para cubrir sus necesidades. El gasto social relacionado con inmigrantes/refugiados y personas indigentes está registrado en subcategorías diferentes. Cualquier gasto social que no sea atribuible a otras categorías está incluido en la subcategoría de Diversos.

Sub-categorías:

13.1 Rentas de subsistencia.

13.2 Personas indigentes.

13.3 Diversos.

13.4 Inmigrantes/Refugiados.

(Fuente: OECD (2001) y elaboración propia).



## Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Alvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.
- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.

18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.

19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.

20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.



