

El efecto del gasto público en la distribución de la renta

AGUSTÍN MOLINA MORALES* Y ALMUDENA GUARNIDO RUEDA**

RESUMEN

La capacidad redistributiva de los estados del bienestar está, desde hace años, en el centro del debate académico y político. Aspectos como los efectos distributivos no deseados de las políticas de gasto público o el aprovechamiento desproporcionado por parte de las clases medias de los servicios públicos han concitado una atención creciente. Este trabajo presenta una visión de cómo las políticas de gasto social del sector público afectan a la redistribución de la renta y a la reducción de la pobreza.

1. INTRODUCCIÓN

La economía del Sector Público tiene como objetivos principales, como es bien conocido, la asignación eficiente de recursos, la distribución de la renta y la estabilidad de la actividad económica. A la consecución de dichos objetivos se dedican las actuaciones públicas.

Si bien la importancia redistributiva de los ingresos públicos ha sido objeto tradicionalmente de múltiples estudios, el análisis de la distribución de la renta por la vertiente del gasto ha sido menos abordada, de tal forma que poco se sabía acerca de los efectos que el gasto público generaba sobre las rentas de los ciudadanos. Esta deficiencia de aportaciones se vio compensada, en parte, cuando a

* Catedrático de Hacienda Pública, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Almería, amolina@ual.es

** Profesora Asociada Tipo III, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Almería, guarnido@ual.es

finales de los setenta se originó en EEUU un importante debate acerca del impacto redistributivo del gasto público, lo que dio lugar a una corriente de trabajos sobre su incidencia, tanto a nivel internacional como, posteriormente, en España (Medel, Molina y Sánchez, 1992).

En la actualidad podemos afirmar que se ha avanzado en la línea de superar tal carencia y el tratamiento de la incidencia distributiva del gasto público ha adquirido mayor centralidad, debido a tres aspectos:

- En primer lugar, el crecimiento del gasto público en general y, específicamente, de aquél cuya función prioritaria es la redistribución –el gasto público social–, ha sido un elemento característico de la evolución de las economías occidentales en las últimas décadas.

- En segundo lugar, el gasto público social justifica en parte la instrumentación esencial de la actividad redistributiva del sector público. La redistribución ha dejado de ser un objetivo básico de los sistemas impositivos y el eje central de la nueva teoría de la imposición ha pasado a ser el diseño de sistemas impositivos compatibles con asignaciones eficientes de recursos. La tendencia actual se centra en que las diferentes figuras impositivas a nivel internacional reduzcan su progresividad formal. De nada sirve empobrecer a los ricos si estos recursos no se utilizan para enriquecer a los pobres. Sólo de esta manera logramos conseguir la mejora.

- En tercer lugar, uno de los elementos que confluyen en la crisis de los estados del bienestar, desde la década de los setenta, es la percepción de los límites de éstos en cuanto a la corrección de desi-

gualdades. La capacidad (o incapacidad) redistributiva de los estados del bienestar está, desde hace años, en el centro del debate académico y político. Aspectos como los efectos distributivos no deseados de las políticas de gasto público o como el aprovechamiento por parte de las clases medias de los servicios del estado del bienestar han concitado una atención creciente.

De este modo, la pregunta ¿cómo afecta el gasto público a la distribución de la renta y quién se beneficia del gasto público social? se ha hecho cada vez más relevante.

El trabajo que aquí presentamos se sitúa en la línea de investigación que intenta responder a estas preguntas. El ámbito de análisis se circunscribe al gasto social efectuado por el conjunto de las Administraciones Públicas en el territorio español, haciendo especial hincapié en lo acontecido en esta última década (2000-2009).

Para ello, los contenidos se estructuran del siguiente modo: en primer lugar, se abordan una serie de cuestiones teóricas relativas a la función redistributiva del sector público en el contexto del estado del bienestar y relativas, también, a los factores que afectan al posible aprovechamiento del gasto en Europa y España. En segundo lugar, analizaremos las características específicas de nuestro país y finalmente, ofreceremos un resumen de las principales conclusiones.

2. EN QUÉ MEDIDA CONTRIBUYE EL SECTOR PÚBLICO A LA DISMINUCIÓN DE LA POBREZA

Existe consenso en relación a la labor redistributiva que el Sector Público debe desempeñar en una economía de mercado. Los objetivos de la política redistributiva se concretan en:

1. **SEGURIDAD ECONÓMICA:** Se refiere a la garantía de un mínimo vital a todos los ciudadanos que les proteja de determinados riesgos y contingencias. Este objetivo está justificado por la existencia de incertidumbre con respecto a los flujos de ingresos de las personas durante su ciclo vital, que puede estar asociada a situaciones esperadas (vejez) o a situaciones inesperadas (desempleo, enfermedad, etc), dándose en muchas de las actuaciones públicas la condición de bienes preferentes.

2. **REDUCIR LA DESIGUALDAD ECONÓMICA Y SOCIAL:** Se trata de disminuir el nivel de concentración de la renta y la riqueza. En este caso debería jugar un papel muy relevante la estructura del sistema impositivo.

3. **REDUCIR LA POBREZA:** Se refiere a la necesidad de intervenir en beneficio de los grupos sociales más desfavorecidos, al objeto de lograr su integración social. Este objetivo se justifica por diferentes argumentos como la importancia que la gente concede al altruismo y la cooperación, los efectos externos positivos ligados a la eliminación de la pobreza o el logro de la estabilidad social.

Por tanto, las principales actuaciones redistributivas del Estado se pueden enfocar desde las vertientes de la imposición y del gasto, que va a ser el objetivo central de nuestro análisis.

El énfasis en la función aseguradora y la redistribución intergeneracional de la renta es característico de los estados del bienestar “meridionales”, mientras que en estados del bienestar de corte universalista el acento se sitúa en la redistribución vertical y en el fomento de la productividad. Estas diferencias en las orientaciones provocan, a su vez, profundas diferencias en las poblaciones receptoras del gasto social (en efectivo o en especie). Las diferencias más llamativas aparecen al analizar a los beneficiarios en función de la edad; Esping-Andersen (1996) llama la atención sobre el hecho de que los estados del bienestar meridionales y continentales europeos (como es el caso español) dedican cantidades unitarias de gasto social proporcionalmente mayores a la población de mayor edad, mientras que los estados del bienestar universalistas (escandinavos, especialmente) centran su atención en la población joven.

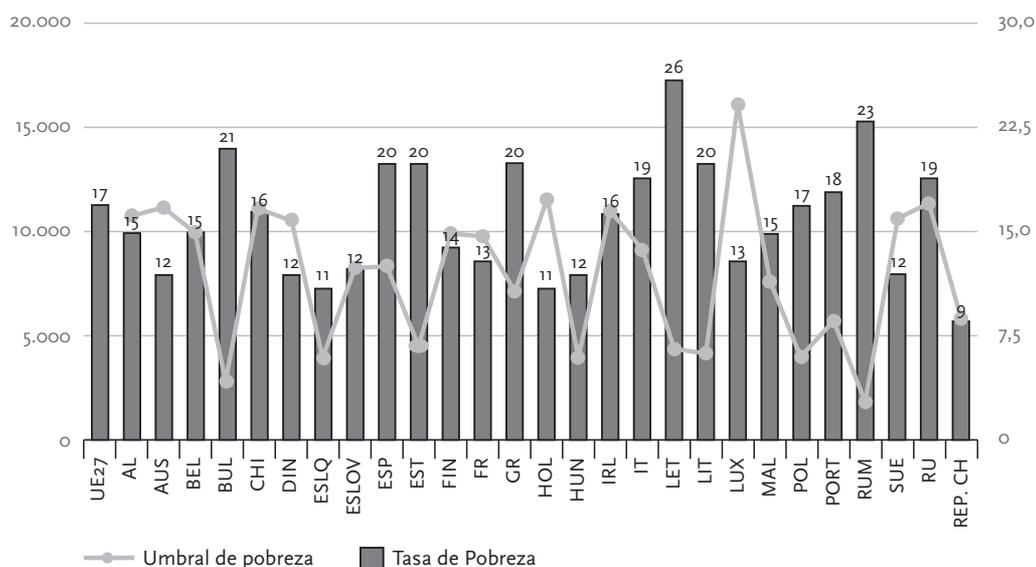
La Unión Europea

Si bien Europa es una de las regiones más ricas del mundo, una parte considerable de su población no dispone de los recursos necesarios para llevar una vida decente. De hecho, en 2008, en la Unión Europea (UE-27), más de 85 millones de personas (17%) vivían por debajo del umbral de pobreza¹, existiendo grandes diferencias entre

¹ El método utilizado para clasificar a la población entre pobres y no pobres es el seguido por la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del Instituto Nacional de Estadística (INE) y por la estadística europea EU-SILC (Statistics

GRÁFICO 1

TASA DE POBREZA (%) Y UMBRAL DE POBREZA (€) EN LA UE, 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (Pascal, 2009).

los distintos estados miembros. Así, por ejemplo los países con mayores tasas de pobreza eran Letonia (26%), Rumania (23%), Bulgaria (21%), Estonia, Grecia, España y Lituania (20%) e Italia y Reino Unido (19%). En el otro extremo, nos encontramos con países con un porcentaje de población con una tasa de pobreza del 11% como Holanda y Eslovaquia y con un 9%, el país con la menor tasa, la República Checa (gráfico1).

También existen grandes diferencias en el umbral de pobreza entre los Estados miembros. De hecho, si analizamos las diferencias en el coste de

on income and living conditions) del Eurostat y se basa en la construcción de una línea de pobreza monetaria relativa. La línea de pobreza utilizada se basa en dividir los ingresos netos totales del hogar (renta disponible del hogar) entre el número de unidades de consumo. El número de unidades de consumo, por su parte, se ha calculado utilizando la escala de la OCDE modificada: peso 1 para el primer adulto, 0,5 para el resto de adultos y 0,3 para los menores de 14 años. Una vez calculados los ingresos por unidad de consumo del hogar se adjudican a todos los miembros del hogar. La línea de pobreza o umbral de pobreza se fija en el 60% de la mediana de la distribución de los ingresos por unidad de consumo adjudicados a las personas.

vida (valores expresados en PPS²), el límite anual para hogares de una sola persona varía desde menos de 4000 € PPS en Bulgaria, Letonia, Lituania y Hungría hasta más de 10.000 € PPS en ocho Estados miembros. Esto nos demuestra que el nivel de vida de los más pobres es de 3 a 4 veces mayor en los países con mayores ingresos que en los países con menores ingresos.

Esta situación choca diametralmente con los valores fundamentales de la Unión Europea: solidaridad, justicia y cohesión social. Los europeos se sienten especialmente identificados con estos tres valores. En particular, según una encuesta del Eurobarómetro realizada en 2009 (EB/PE Estándar 71), los europeos citan la igualdad social y la solidaridad

² Valores expresados como Estándares de poder adquisitivo (PPS): es una unidad monetaria artificial que refleja las diferencias en los niveles nacionales de precios que no son tenidas en cuenta por las tasas de intercambio. Esta unidad permite numerosas comparaciones de indicadores económicos entre países. Los PPS se basan en las paridades de poder de compra. Los agregados expresados en PPS se obtienen dividiendo los agregados a precios corrientes y moneda nacional por la respectiva PPP (Purchasing Power Parity) o paridad del poder adquisitivo.

(31%) y la justicia y protección de los derechos humanos (51%). Teniendo en cuenta que la erradicación de la pobreza es una prioridad moral, social y económica en la UE, en un año 2010, designado como "Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social", cabe preguntarse qué medidas se han tomado para ello y sus resultados, centrándonos en las políticas de gasto público social y sus efectos sobre la redistribución de la renta.

Si analizamos la tasa de pobreza de los distintos Estados miembros antes y después de transferencias en efectivo (excluidas las pensiones) podremos ver el importante efecto redistributivo de las mismas, y cómo ayudan a disminuir el número de personas que están por debajo del umbral de pobreza.

Tal y como se muestra en el gráfico 2, en ausencia de transferencias sociales distintas de las pensiones (como desempleo, prestaciones familiares y de vivienda) la tasa de pobreza de la población de

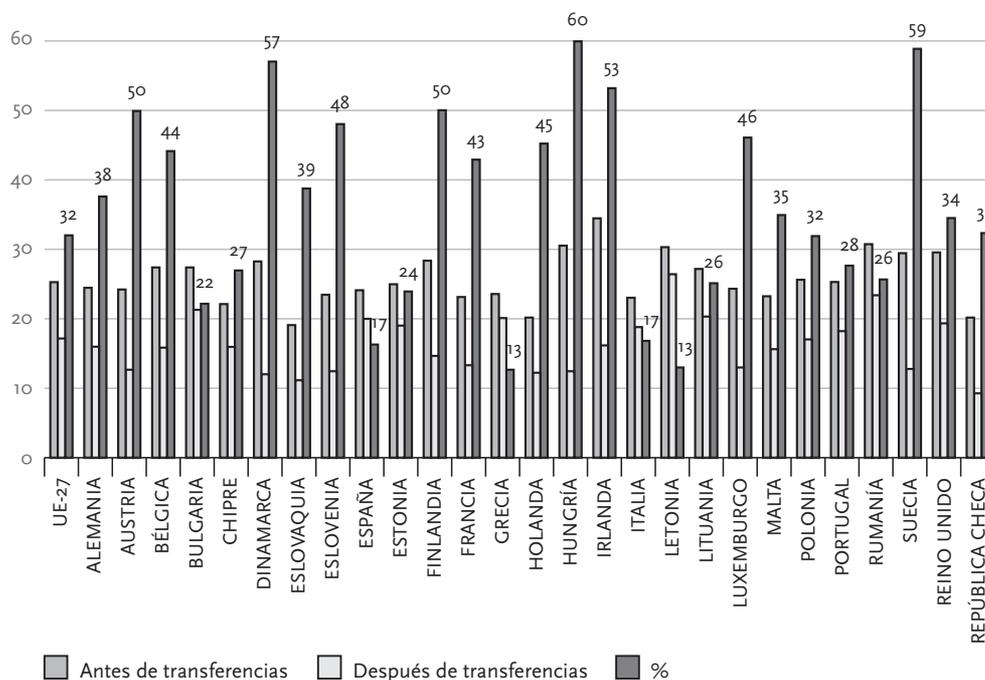
la UE en su conjunto es considerablemente superior a cuando éstas se aplican (un 25% en lugar de un 17%), es decir, las transferencias sociales reducen la pobreza en un 32%.

Por otro lado, también podemos observar cómo existen grandes disparidades en la eficacia a la hora de disminuir la pobreza por parte de los distintos países. Así, podemos afirmar que las transferencias sociales son más eficaces en los países nórdicos (Suecia 59%, Dinamarca 57% y Finlandia 50%). Además, encontramos países como Irlanda y Austria que tienen un 50% o más, e incluso Hungría, que es el país con el mayor porcentaje de reducción, con un 60%. Por el contrario, Grecia, Italia, Letonia y España tienen un porcentaje de reducción inferior al 20%.

Entre 2001 y 2007, el crecimiento económico medio en la UE-27 fue del 2,1% anual. La tasa de empleo en 2007 había aumentado al 65,4%, principalmente gracias al aumento del empleo

GRÁFICO 2

PORCENTAJE DE REDUCCIÓN EN LA TASA DE POBREZA, ANTES Y DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS EN LA UE, 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

TABLA 1

TASA DE POBREZA SEGÚN LA CONDICIÓN LABORAL EN LA UE-27 (%), 2007

	Empleado	Desempleado		Empleado	Desempleado
UE-27	8	42	HOLANDA	5	27
ALEMANIA	7	51	HUNGRÍA	6	46
AUSTRIA	6	42	IRLANDA	6	43
BÉLGICA	4	34	ITALIA	10	44
BULGARIA	5	38	LETONIA	10	57
CHIPRE	6	28	LITUANIA	8	57
DINAMARCA	4	31	LUXEMBURGO	9	49
ESLOVAQUIA	5	45	MALTA	4	39
ESLOVENIA	5	36	POLONIA	12	43
ESPAÑA	11	36	PORTUGAL	10	32
ESTONIA	8	62	RUMANIA	4	37
FINLANDIA	5	41	SUECIA	7	26
FRANCIA	6	33	REINO UNIDO	8	58
GRECIA	14	35	REP. CHECA	3	48

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (EU-SILC. Community Statistics on Income and Living Conditions).

femenino y de los trabajadores de más edad. La creación de nuevos puestos de trabajo había contribuido a reducir la proporción de hogares con todos sus miembros desempleados del 10,2% en 2005 al 9,3% en 2007, aunque había beneficiado solo de manera marginal a las familias desempleadas con hijos.

La mejor protección para evitar la pobreza es un empleo de calidad; sin embargo, la tasa de trabajadores pobres (tabla 1) pone de manifiesto que no todos los empleos ofrecen esa garantía.

Como podemos ver en la tabla 1, sólo el 8% de la población empleada en la EU-27 tenía una renta por debajo del umbral nacional de pobreza en contraposición con el 42% de los desempleados. Sin embargo, aunque las personas empleadas tienen un menor riesgo que otros grupos, representan una gran proporción de las personas en riesgo de pobreza, ya que gran parte de la población con trabajo es adulta (65% en EU-27).

A partir de 2007 y con la gran crisis en la que nos encontramos inmersos, el número de parados ha aumentado sustancialmente. En este contexto, la contribución de la política social es fundamental. La aplicación de políticas sociales adecuadas no solo servirá para atenuar el impacto social negativo en los grupos más vulnerables, sino

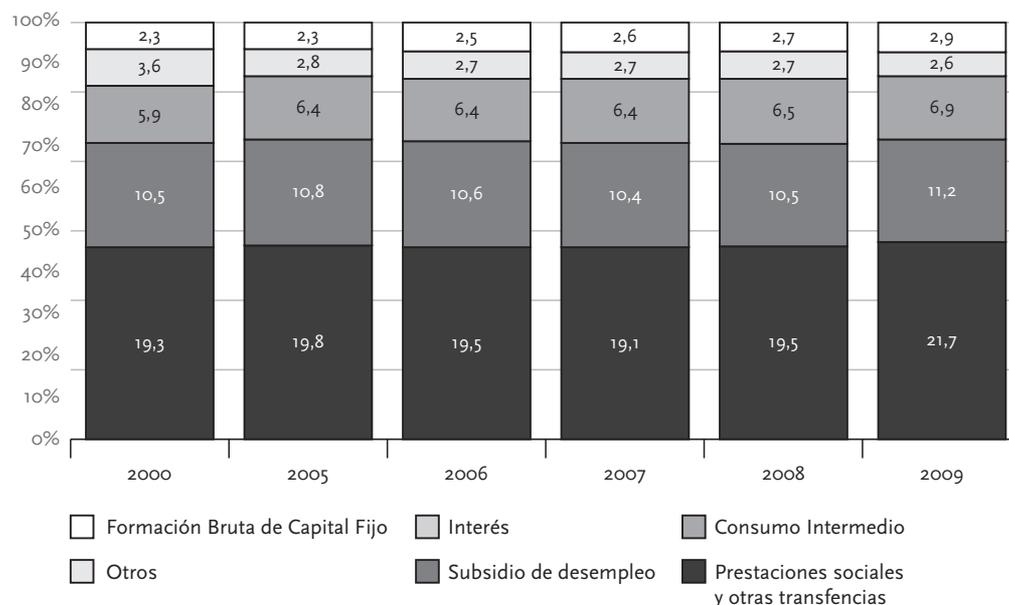
también para mitigar las consecuencias de la crisis en el conjunto de la economía. La protección social representa, en el gasto público, un elemento estabilizador contracíclico fundamental. El buen funcionamiento de los sistemas en un marco de reformas permanentes para reforzar la sostenibilidad puede contribuir a estabilizar la demanda agregada, estimular la confianza de los consumidores y crear empleo.

Tal y como nos muestra el gráfico 3, el gasto de *prestaciones sociales y otras transferencias* (excluidas pensiones) es el que mayor porcentaje representa, con un 21,7% del total del PIB, lo que supone un 42,8% sobre el total del gasto público de la UE-27 en 2009.

Después de las *prestaciones y otras transferencias sociales*, el segundo valor más importante corresponde al *subsidio por desempleo*. Esta categoría representa una quinta parte del total del gasto público con un 22,1% de media entre los países de la UE-27. En estos datos podemos encontrar grandes diferencias entre países, así entre los que han tenido mayores porcentajes por subsidio de desempleo en 2009 nos encontramos con Suecia (38,2%), Chipre (30,8%) y Malta (30,4%). Por el contrario, los países con menores porcentajes por desempleo han sido Alemania (14,6%), Eslovaquia (15,4%) y Luxemburgo (15,6%).

GRÁFICO 3

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOBRE EL PIB DE LA UNIÓN EUROPEA (UE-27) POR CATEGORÍAS (2000-2009)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (Tokofai, 2009).

En general, las variaciones en todas las categorías son relativamente pequeñas. Sin embargo, la variación del gasto por *intereses* es la mayor en proporción a su tamaño, representando en 2009 un 5,1% del gasto público total. El gasto de *consumo intermedio* fue de 13,6% en 2009. Por último los gastos en *formación bruta de capital fijo*, que básicamente se refiere a la adquisición neta de activos fijos, representó un 5,7% del gasto total de la UE-27 en 2009.

Dado que bienestar social es “*el conjunto de cosas para vivir bien*”, es posible considerar que Protección Social sea el conjunto de instrumentos utilizados por el Estado con objetivo de promover y mejorar este bienestar, por lo que constituye un mecanismo de redistribución.

El Sistema Europeo de Estadísticas de Protección Social (SEEPROS)³ define la Protección Social

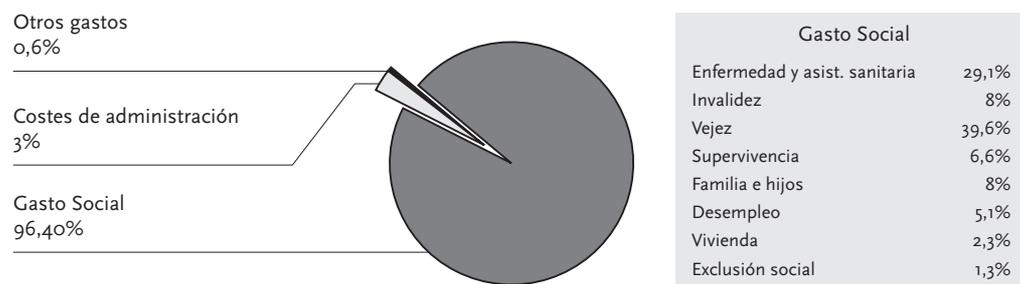
³ La Protección Social, en particular el gasto social, según la clasificación europea del SEEPROS se compone de los siguiente elementos:

como todas las actividades de organismos destinadas a aligerar las cargas que representa para los hogares e individuos una serie determinada de ries-

- Enfermedad y atención sanitaria: actividades relacionadas con el mantenimiento de la salud y el tratamiento de enfermedades.
- Invalidez: prestaciones de mantenimiento de la renta y las ayudas en efectivos o en servicios relacionados con la atención de las personas con disminución de sus capacidades físicas o psíquicas.
- Vejez: prestaciones de jubilación y ayudas dinerarias o en servicios relacionados con la vejez.
- Supervivencia: incluye las prestaciones por viudedad y orfandad y las ayudas en efectivo o en servicios relacionados con la muerte de un miembro de la familia.
- Familia e hijos: prestaciones en efectivo o servicios de atención al embarazo, nacimiento, adopción y maternidad.
- Desempleo: mantenimiento de una renta mínima para los parados y servicios relacionados con la situación de paro.
- Vivienda: financiación de la vivienda.
- Exclusión social no clasificada en otros apartados: mantenimiento de renta y otros servicios relacionados con la lucha contra la exclusión social.

GRÁFICO 4

ESTRUCTURA DEL GASTO DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UE-27 (2007)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat-SEEPROS.

gos o necesidades (Puglia, 2009). La estructura del gasto (gráfico 4) en protección social tiene tres componentes: gasto social, costes de administración y otros gastos.

Si bien en 2009 el incremento en el gasto social (gráfico 5) en media para los países de la Unión Europea (UE-27) ha sido de un 21,7% sobre el PIB (42,8% sobre el gasto público total), hay que destacar la gran variabilidad entre los distintos Estados miembros donde los mayores valores de gasto de protección social los tienen países como Alemania (26,6%), Bélgica 25,5% y Austria 25,4%, que superan la media del gasto social total sobre el PIB de la Unión Europea.

España

En 2007 (último año con cifras desagregadas disponibles para el conjunto de la Unión Europea), el gasto en protección social en España seguía siendo considerablemente inferior a la media de la UE-27, tanto en relación al PIB (21% en España frente al 26,2% del PIB, en media de la UE-27), como en unidades de poder adquisitivo (PPS) per cápita (5.526 € PPS/hab. en España frente a 6.522 € en media UE-27).

Sin embargo, hay que decir que la proporción relativa con Europa sí que ha ido variando a lo largo de los años. Así, podemos observar (gráfico 6) cómo en el periodo 2000-2004 los diferenciales con la media europea estaban en torno a los 7 puntos. A partir del 2004, este diferencial se ha ido reduciendo hasta situarse en 2007 a una distancia de 5,9 pun-

tos de la UE de los 15 países más desarrollados y de 5,2 con la UE-27.

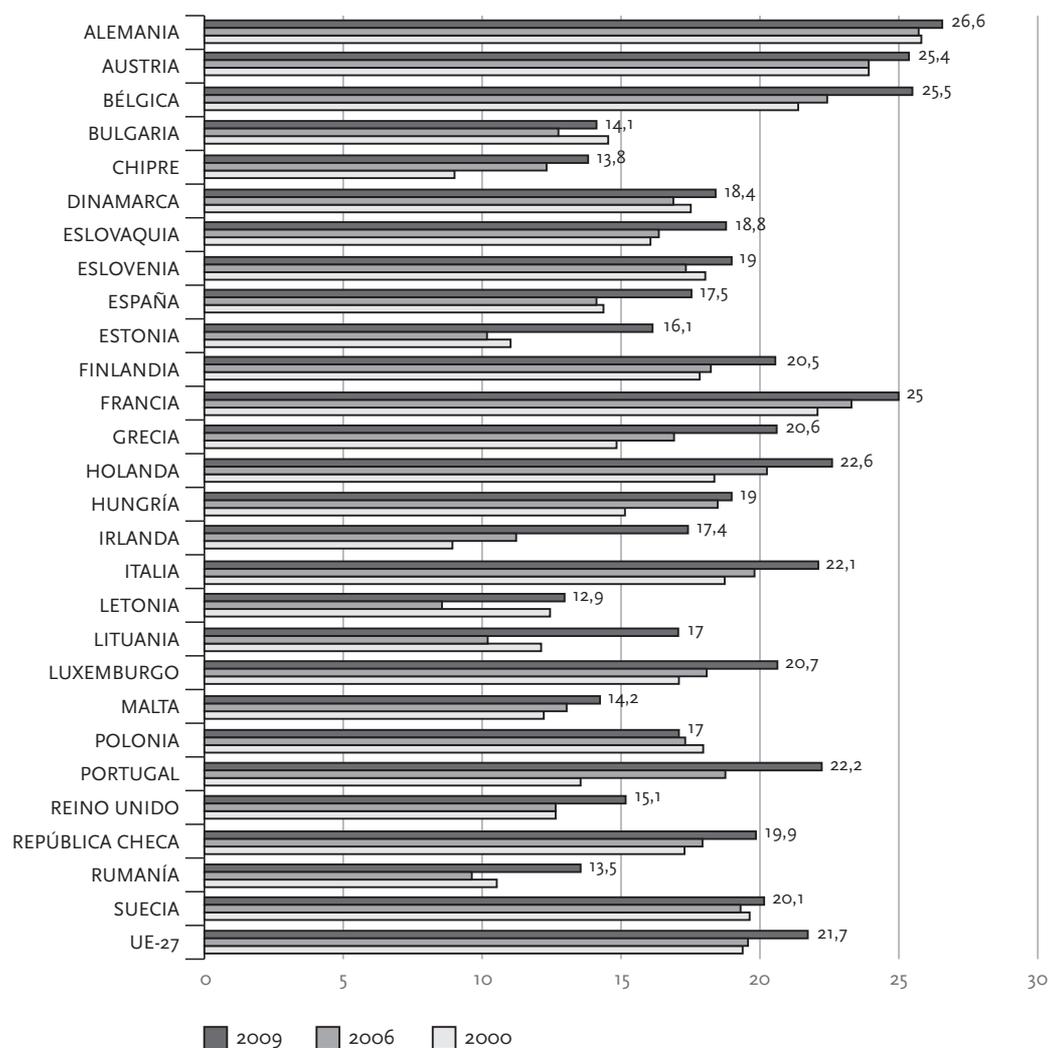
Del mismo modo, si analizamos la evolución del gasto de protección social en términos de poder adquisitivo (PPS) per cápita (gráfico 7) podemos comprobar cómo España ha ido convergiendo hacia la media europea. En concreto, si bien en el año 2000 este gasto representaba el 62,4% de la media europea (UE-15), en el 2007 supone el 72,2%.

Sin embargo, aunque ese aumento ha reducido parcialmente el desajuste con la UE (en gran parte, producto de la herencia de los años de dictadura), aún el déficit de protección social español nos sitúa lejos de los países de nuestro entorno. De hecho si analizamos las cifras de gasto social sobre el PIB de 2009 (gráfico 5) España estaba situada a la cola de los 15 países europeos más desarrollados, con un gasto de 17,5% sobre el PIB superando tan sólo a Irlanda, con un 17,4% y el Reino Unido, con un 15,1%. España tiene menores gastos sociales (tabla 2 y gráfico 8) que la media de la UE-27 para el año 2007 excepto en *asistencia sanitaria*, *supervivencia* y la debida al *desempleo*, donde nuestros gastos son superiores.

En concreto, en las prestaciones por *enfermedad y asistencia sanitaria* hemos tenido un gasto con un crecimiento estable y siempre por encima del gasto sanitario europeo a lo largo de todo el periodo 2000-2007, entorno a dos puntos por encima (desde 1,9 en el 2000 a 2,1 en 2007). Sin embargo, las cifras en términos del PIB muestran que España se encuentra aún por debajo de la media europea. En concreto, en el año 2007, el gas-

GRÁFICO 5

EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL SOBRE EL PIB DE LA UNIÓN EUROPEA (UE-27)
(2000-2009)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

to sanitario público sobre el PIB en España ha sido de 6,55% mientras que para la UE-27 ascendió al 7,68% y para la de UE-15 un 7,88%.

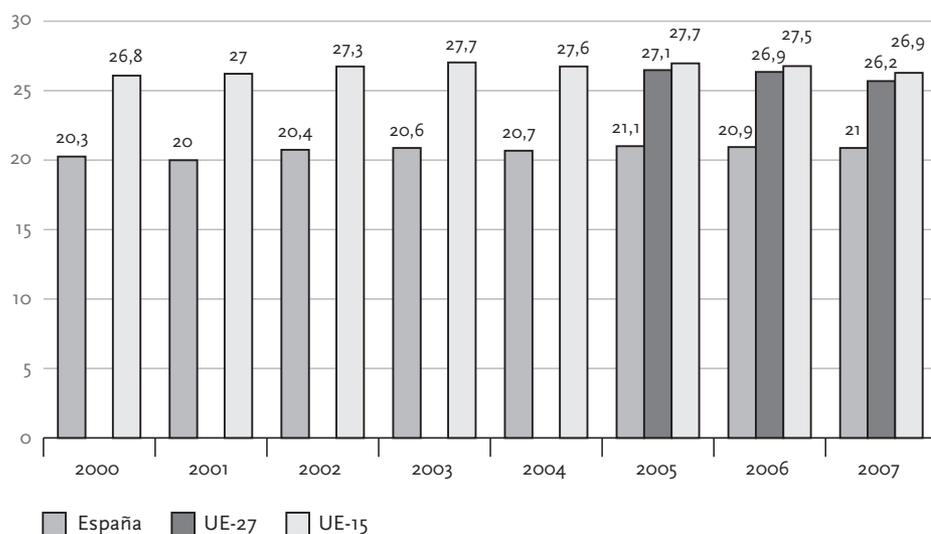
En cuanto al gasto por *desempleo* sobre el total del gasto en protección social, España supera en 6,6 puntos la media de la UE-27 y en 6,5 la de la UE-15. De hecho, somos el país junto con Bélgica (que al igual que nosotros tiene un gasto por

desempleo de 11,7%) con un porcentaje mayor que la media europea.

En términos del PIB el gasto por desempleo es, junto con el gasto en *supervivencia*, el único en el que España se sitúa por encima de la media de la UE-27 y UE-15. Este mayor porcentaje se debe, por un lado, a elevadas tasas de paro y, por tanto, a los mayores pagos por desempleo a los que nos

GRÁFICO 6

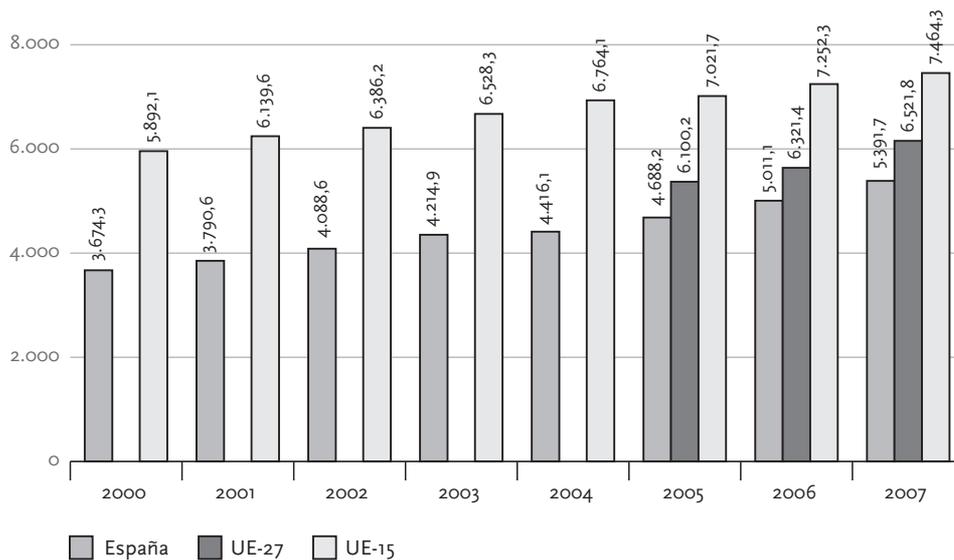
EVOLUCIÓN DEL GASTO DE PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

GRÁFICO 7

EVOLUCIÓN DEL GASTO DE PROTECCIÓN SOCIAL EN TÉRMINOS DE PODER ADQUISITIVO (PPS) EUROS PER CÁPITA



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

TABLA 2

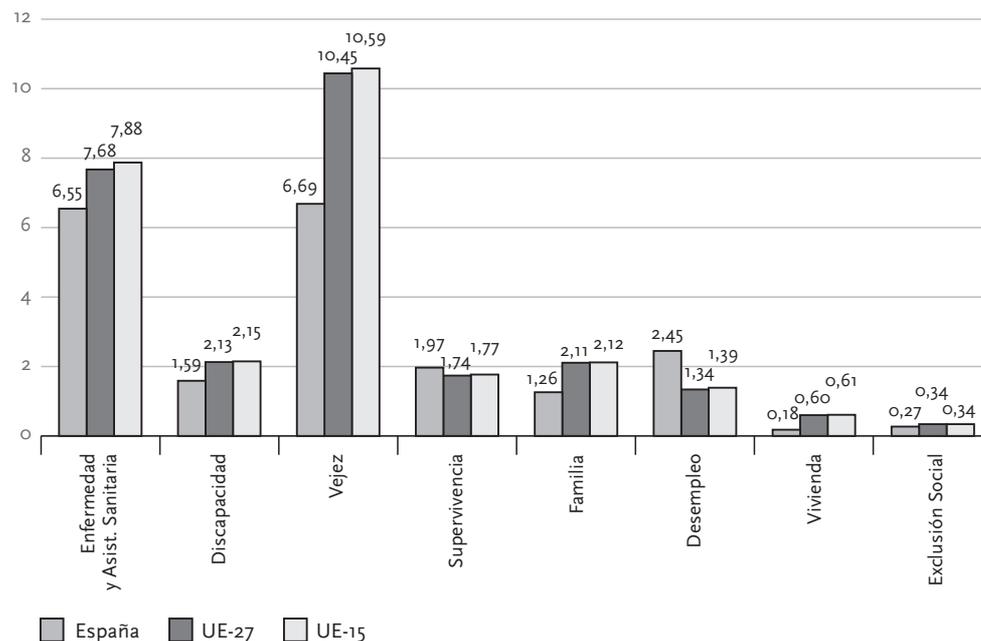
EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL POR TIPOS EN ESPAÑA SOBRE EL PORCENTAJE DE GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL

	2000			2003			2005			2006			2007		
	UE-27	UE-15	ES												
Enfermedad y Asistencia															
Sanitaria	-	27,5	29,4	-	28,5	30,7	28,8	28,9	30,8	29,1	29,2	31,2	29,1	29,3	31,2
Invalidez	-	8,2	7,9	-	8,0	7,4	7,9	7,9	7,4	8,0	7,9	7,6	8,1	8,0	7,6
Vejez	-	39,9	41,6	-	39,0	39,6	39,6	39,5	38,9	39,2	39,1	31,8	39,6	39,4	31,9
Supervivencia	-	6,7	3,1	-	6,4	2,8	6,2	6,2	2,7	6,7	6,7	9,5	6,6	6,6	9,4
Familia e Hijos	-	8,3	4,9	-	8,3	5,3	7,9	7,9	5,8	7,8	7,8	5,9	8,0	7,9	6,0
Desempleo	-	6,1	11,6	-	6,5	12,7	6,1	6,2	12,4	5,6	5,7	12,0	5,1	5,2	11,7
Vivienda	-	2,2	0,8	-	2,0	0,8	2,2	2,3	0,8	2,3	2,3	0,8	2,3	2,3	0,9
Exclusión Social	-	1,2	0,6	-	1,2	0,8	1,2	1,2	1,1	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat- SEEPROS.

GRÁFICO 8

GASTO SOCIAL COMPARADO ESPAÑA-UE POR FUNCIONES (% PIB), 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat- SEEPROS.

enfrentamos, y por otro lado, a que las condiciones de acceso son menos estrictas y/o el periodo de cobro es mayor. De hecho, según un estudio comparativo hecho por la OCDE (2008) –que incluye a las 30 economías más desarrolladas del mundo– las prestaciones a los parados en España representan de promedio el 36% de su último salario, mientras que hay países como Bélgica (con el 40%), Portugal (43%) o Dinamarca (48%) que superan el caso español, si bien estos países exigen mayores requisitos de acceso a la prestación y la pagan durante menos tiempo. Un claro ejemplo de esto es Italia, donde se exigen dos años de afiliación a la Seguridad Social para recibir la prestación por paro, frente al año que exige la legislación española; y el periodo de cobro es de ocho meses como máximo y 12 meses para los mayores de 50 años, mientras que en España la prestación contributiva se puede cobrar hasta dos años y el subsidio hasta la jubilación.

Por su parte, los gastos de *supervivencia*, en 2007, representaban un 9,4% del total del gasto social, situándonos entre los países con mayores tasas junto con países como Polonia (11,1%), Malta (10,1%), Bélgica (10%) y Luxemburgo (9,9%) entre otros. Hay que destacar el gran esfuerzo que se ha hecho en esta categoría de gasto, ya que en el año 2000 tan sólo suponían un 3,1%. En concreto, representan en 2007 para España el 1,97% sobre el PIB (por encima de 1,77% de UE-15).

Los gastos por *invalidez, familia e hijos y vivienda* muestran una evolución durante 2000-2007 negativa, siempre por debajo de la media europea. En particular, los gastos por invalidez nos posicionan en el número 18 del ránking, donde países como Suecia (15,3%), Dinamarca (15%) y Finlandia (12,6%) tienen las mayores tasas. Por su parte, los gastos por *familia e hijos*, si bien se ha hecho un mayor esfuerzo en los últimos años, España sigue lejos de la media europea, sólo por encima de países como Polonia, Italia, Malta y Portugal, con tasas inferiores al 6%. En cuanto a los gastos en ayuda a la financiación de la *vivienda*, hay que decir que en España la casi única ayuda es la desgravación fiscal. El gráfico 8 muestra que apenas han variado los porcentajes de ayudas en el periodo 2000-2007 (tan sólo se ha incrementado una décima en 2007), alejándonos de países como Reino Unido, que lidera este gasto con un 5,8%, Dinamarca (2,5%), Alemania (2,3%) y Suecia (1,7%).

En cuanto al gasto en prestaciones a la *vejez*, si bien representa nuestro mayor porcentaje de gasto sobre el total del gasto social, con un 31,9%,

sigue estando muy por debajo de la media europea. En concreto, España es el tercer país con menor gasto, sólo por delante de Luxemburgo (27,4%) e Irlanda (22,8%).

En este sentido, la evolución demográfica y del mercado de trabajo español marcan como necesaria la reforma del sistema de pensiones, estando esta situación latente en la mayoría de los países desarrollados que establecieron su sistema de pensiones en la primera mitad del siglo XX bajo unas condiciones demográficas, económicas, políticas, sociales y culturales que no son las actuales. A nivel teórico las posibles alternativas de reforma del sistema de pensiones son múltiples, cada una de ellas con sus ventajas e inconvenientes. Por eso resulta fundamental conocer cuáles son las causas principales de la insostenibilidad del sistema de pensiones y tratar de actuar directamente sobre ellas. En este sentido, la evolución demográfica junto a la tendencia de la población a la jubilación anticipada, son las variables fundamentales sobre las que hay que actuar. La opción de modificar el mapa demográfico español debe rechazarse por las dificultades con las que cuenta el Gobierno de un país para influir en las decisiones individuales de sus ciudadanos. Por ello, las actuaciones sobre el mercado de trabajo, y en concreto sobre la tasa de empleo de los mayores de 55 años, parece ser, a la vista de los resultados obtenidos, la mejor opción de reforma.

Por último, los gastos en *exclusión social* se han mantenido con un leve incremento en el último año para el que disponemos de datos, 2007. De cualquier modo, seguimos estando por debajo de la media europea en porcentaje del PIB. España tuvo un gasto para disminuir la exclusión social de 0,27% del PIB frente al 0,34% de Europa.

3. LA INCIDENCIA DEL GASTO SOCIAL EN ESPAÑA

Una vez analizadas las cifras de gastos sociales cabe preguntarse cuál ha sido su efecto redistributivo y cómo ha ayudado a disminuir el número de personas por debajo del umbral de pobreza.

Para ello, y centrándonos en las partidas que representan el mayor esfuerzo económico en gasto social para España, se analiza a continuación cómo se reparten estas prestaciones sociales entre los distintos tipos de hogares en función de su nivel de renta.

TABLA 3

PORCENTAJE DE PRESTACIONES SOCIALES QUE RECIBEN LOS HOGARES EN FUNCIÓN DE SUS INGRESOS, POR TIPO DE PRESTACIÓN, 2007

	% sobre el total de hogares	Hogares que reciben prestaciones sociales	Perciben prestaciones por vejez y supervivencia	Perciben prestaciones por desempleo	Perciben otros subsidios o prestaciones sociales
Hasta 9.000 €	12,6	15,97	16,70	5,30	5,14
De 9.000 a 14.000 €	13,5	16,09	16,27	12,0	7,87
De 14.000 a 19.000 €	14,6	15,52	17,6	12,18	12,36
De 19.000 a 25.000 €	15,6	16,01	16,52	18,26	17,15
De 25.000 a 35.000 €	19,7	18,01	16,26	26,97	24,29
Más de 35.000 €	24	18,39	19,96	25,30	33,19

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

Según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2008, en el año 2007 más de 9 millones de hogares en España recibieron algún tipo de prestación social. Si se observa la tabla 3, podemos decir que si se tiene en cuenta que los dos primeros tramos de renta (hasta 9.000 € y de 9.000 a 14.000 €) representan el 26% más pobre y recibieron aproximadamente un 32% del total de las *prestaciones sociales*, y que el último tramo (más de 35.000 €) el 24% más rico y recibió un 18,39% de las mismas, se evidencia que hay una redistribución de renta vía gasto social.

Si además, tenemos en cuenta que la renta media para los hogares en 2007 fue de 26.010 €, puede observarse cómo los hogares con una renta por debajo de la renta media percibieron el 63,59% de las prestaciones sociales frente al 36,41% restante que percibieron las rentas más altas, confirmando el efecto redistributivo de las mismas.

En concreto, en cuanto a las prestaciones por *vejez y supervivencia*, se muestra que el 26% más pobre recibió aproximadamente un 33% de las mismas, mientras que el 24% más rico percibió un 19,96%. Por otro lado, teniendo en cuenta la renta media de los hogares, las rentas inferiores recibieron el 67,09% de las prestaciones por vejez y supervivencia frente al 36,21% que obtuvieron las rentas más altas, confirmando así que perciben más los estratos inferiores.

En cuanto a las prestaciones por *desempleo*, el 26% más pobre recibió un 17,3% frente al 25,30% del 24% más rico. Teniendo en cuenta la

renta media, las rentas más bajas recibieron un 47,74% frente al 52,26% de las más altas. Lo que muestra la mayor generosidad de este tipo de prestación conforme aumenta la renta, dada la mayor proporcionalidad entre la cotización y la cotización por desempleo.

Para analizar la incidencia por niveles de renta del gasto sanitario público se ha recurrido, como criterio de imputación, a los datos de *prestaciones por enfermedad y asistencia sanitaria* a adultos según estado de salud y tramos de ingresos. En particular, se han considerado los datos de las personas con un estado de salud regular, malo o muy malo puesto que serán las que van a recibir algún tipo de asistencia médica.

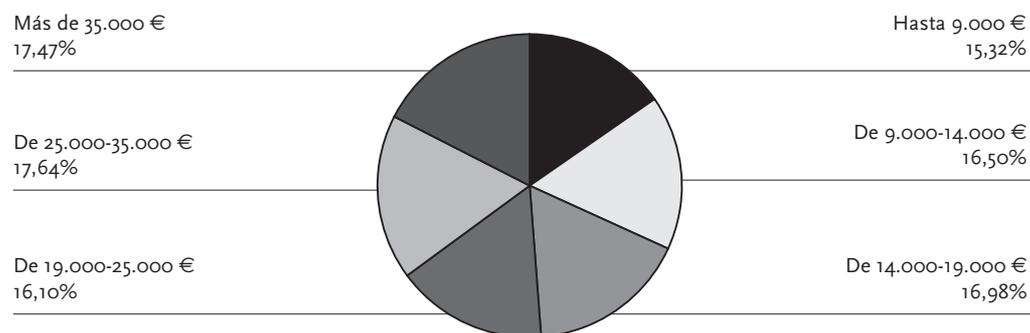
En este caso, podemos inferir (gráfico 9) cómo el 26% más pobre recibe casi un 33% de asistencia médica y el 24% un 17,47%. Teniendo en cuenta la renta media, los hogares con rentas más bajas recibieron en torno al 65% de asistencia médica frente al 35% de las rentas más altas, lo que parece confirmar el efecto redistributivo del gasto en salud.

Por último, si se analizan las cifras de tasa de pobreza antes y después de las prestaciones sociales en España (gráfico 10), se observa cómo efectivamente disminuye la tasa, siendo esta disminución mayor cuanto más importante es el gasto social sobre el PIB.

La reducción del nivel de pobreza, como se ha observado a lo largo del trabajo, guarda una

GRÁFICO 9

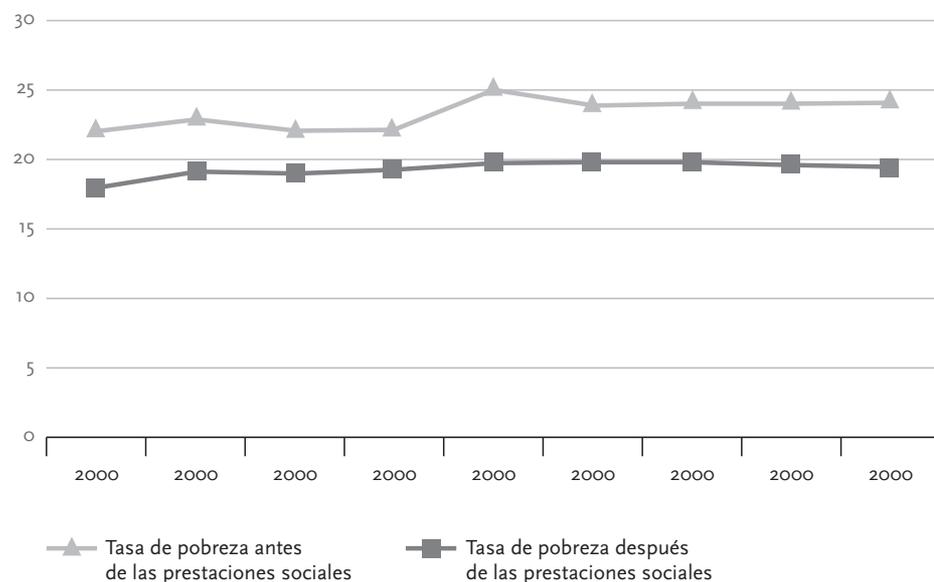
PORCENTAJE DE PERSONAS CON ESTADO DE SALUD REGULAR, MALO O MUY MALO, POR TRAMOS DE INGRESOS, 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

GRÁFICO 10

EVOLUCIÓN DE LA TASA DE POBREZA ANTES Y DESPUÉS DE LAS PRESTACIONES SOCIALES EN ESPAÑA (%), 2000-2008



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

estrecha relación con el nivel de gasto social. Nuestro país está aún lejos de la media europea en cuan-

to al nivel de gasto social, en lógica correspondencia con nuestra menor presión fiscal.

4. CONCLUSIONES

La disminución de la pobreza está estrechamente relacionada con la intervención redistribuidora del sector público, tanto en España como en los países de la Unión Europea. En concreto, en el caso español, la tasa de pobreza (con datos de 2008) pasa de un 24,1% a un 19,6% tras la intervención del sector público.

Las prestaciones por *vejez y supervivencia* reflejan una fuerte redistribución hacia las rentas más bajas pues hacen que el primer cuartil reciba un 33% del gasto y el cuarto cuartil un 20%.

En cuanto a la prestación por *desempleo*, ésta refleja, obviamente, las diferencias en percepciones según las cotizaciones. Así, el cuartil más pobre recibe un 17,30% y el más alto un 25,3%.

En conjunto, los gastos en protección social en España han contribuido en gran medida a la redistribución de las rentas hacia los niveles más pobres de la población. Así, el primer cuartil recibe un 32% del total de las prestaciones sociales y el cuarto el 18%.

de análisis de la opinión pública, Dirección general de comunicación, Bruselas.

PASCAL, W. (2009), "Population and social conditios", *Eurostat, Statistics in focus*, 46/2009.

PUGLIA, A. (2009), "Population and social conditios", *Eurostat, Statistics in focus*, 40/2009.

TOKOFAL, A. (2009), "Economy and finance", *Eurostat, Statistics in focus*, 93/2009.

BIBLIOGRAFÍA

ESPING-ANDERSEN, G. (ed.) (1996), "Welfare states in transition", Londres, Sage.

EUROPEAN COMMISSION (2010), "The Social Situation in the European Union (2009)": http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KE-AG-10-001

EUROSTAT (2010), "Government finance statistics, data 1996-2009": http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EK-10-001/EN/KS-EK-10-001-EN

MEDEL, B., MOLINA, A. y SÁNCHEZ, J. (1992), "Distributional benefits of public expenditures in Spain, 1981", *Public Finance*, 47.

OCDE (2008), "Growing Unequal? Income distribution and poverty in OECD countries", *OECD, General economics and future studies*, 2008, 3.

PARLAMENTO EUROPEO (2009), "Eurobarómetro del Parlamento Europeo (EB Standard 71)", Unidad