

**ES**



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 21.03.2000  
COM(2000) 163 final

**INFORME SOBRE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EUROPA 1999**

(presentado por la Comisión)

# INFORME SOBRE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EUROPA 1999

## ÍNDICE

1. La evolución del entorno de los sistemas de protección social .....	8
2. Evolución del gasto social .....	13
3. Financiación del gasto social .....	16
4. Recientes cambios de política.....	18
4.1. Objetivo clave: hacer que trabajar sea rentable y garantizar unos ingresos seguros	18
4.2 Objetivo clave: conseguir pensiones seguras y sistemas de pensiones viables.....	23
4.3 Objetivo clave: promover la inclusión social .....	24
4.4. Objetivo clave: garantizar una atención sanitaria viable y de alta calidad.....	26
5. Cuestiones relativas a los datos .....	28
6. Protección social en los países candidatos de Europa Central y Oriental .....	29

## Documento de síntesis

El presente documento es el primer informe elaborado de conformidad con las disposiciones de la propuesta de la Comisión Europea de julio de 1999, por la que se establece «Una estrategia concertada para modernizar la protección social» (COM(1999) 347), una iniciativa que debe considerarse en el contexto de una serie de progresos en el marco político, jurídico, económico y social, en los que se sitúa la política de protección social, tanto a nivel de los Estados miembros, como a nivel de la Unión Europea. El rápido avance hacia una unión económica y monetaria completa, la estrategia concertada para el empleo y la ampliación de la Unión tienen importantes repercusiones para la protección social y hacen que sea cada vez más una cuestión de interés común para los Estados miembros y, por tanto, una cuestión en relación con la que debe haber una mayor cooperación a nivel europeo.

Los Estados miembros son responsables de la organización y la financiación de la protección social. Sin embargo, los instrumentos de la política de coordinación y supervisión de la UE, como las orientaciones generales de política económica o el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, constituyen asimismo un marco general para las políticas de empleo y protección social, al establecer objetivos de coordinación presupuestaria y proporcionar directrices para las políticas públicas. El objetivo de esta nueva iniciativa para las políticas sociales, que tiene en cuenta la evolución del contexto económico y la necesidad de una política general de coordinación, es reforzar la cooperación en este ámbito con un proceso paralelo y complementario al proceso sobre el empleo. La Comunicación de 1999 determinó 4 objetivos cruciales a los que deben atenerse los sistemas de prevención social:

- hacer que trabajar sea rentable y garantizar unos ingresos seguros;
- conseguir pensiones seguras y sistemas de pensiones viables;
- promover la inclusión social; y
- garantizar una atención sanitaria viable y de alta calidad.

En el marco global, el nuevo informe en materia de protección social desempeñará un papel clave en la supervisión de los últimos progresos y prestará ayuda a los Estados miembros en los debates políticos. A fin de mantener al día la información relativa a las reformas de los sistemas nacionales, la Comisión propone que, en el futuro, se publique anualmente el informe en una forma que aún debe discutirse con los Estados miembros. En consecuencia, el presente informe, debe considerarse como un informe intermedio, aunque se centra en los cuatro objetivos clave generales mencionados anteriormente.

El informe revisa la reciente evolución en materia de gastos e ingresos de protección social, y actualiza informes anteriores. También trata las limitaciones del análisis político de los datos disponibles actualmente a nivel europeo, tanto los de SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social) como del nuevo Panel Comunitario de Hogares (ECHP). El informe señala la necesidad de disponer de datos mejores y, sobre todo, más actualizados, a fin de que en el futuro pueda analizarse correctamente la evolución de las políticas en materia de protección social.

Los aspectos relativos a la igualdad entre hombres y mujeres son un importante aspecto de los cuatro objetivos; el informe pone de relieve la necesidad de que los sistemas de protección social respondan mejor a los cambios que tienen lugar en materia de igualdad, particularmente la necesidad de apoyar una participación cada vez mayor de mujeres en el mercado de trabajo. El informe también examina, por primera vez, los sistemas de protección social de los países

de Europa Central y Oriental que han solicitado la adhesión a la Unión Europea, así como los principales progresos introducidos en los mismos en los últimos años.

Además, el informe contiene nuevos resultados empíricos basados en datos procedentes de los dos primeros estudios del ECHP que contienen una comparación entre los ingresos reales de hombres y mujeres en el periodo 1993-1994, en situación de desempleo y su salario neto en los periodos en que trabajaban. Estos datos, cuyo objetivo es contribuir al debate actual relativo a los efectos desincentivadores del trabajo, deben interpretarse con cautela, compararse con datos procedentes de otros estudios y someterse a estudios complementarios en cuanto estén disponibles para el análisis los resultados de las nuevas encuestas.

### ***Hacer que el trabajo sea rentable y garantizar unos ingresos seguros***

En los últimos años, una importante característica de la política en toda la Unión ha sido la amplia revisión de las condiciones que rigen el pago de prestaciones. Como consecuencia, en muchos Estados miembros se han tomado medidas para restringir las condiciones que gobiernan el derecho a las prestaciones y aumentar la motivación de los desempleados para buscar un trabajo. Estas medidas no se han limitado a los subsidios de desempleo, sino que también se han aplicado especialmente a los sistemas de prestaciones por discapacidad y jubilación anticipada, que en algunos países se utilizaban ampliamente como substitutos de las prestaciones por desempleo. Estos regímenes también se han ampliado en los países con sistemas menos generosos. A fin de aumentar la flexibilidad entre la participación en el mercado de trabajo y la jubilación, en varios países se han introducido sistemas más flexibles de jubilación, como los sistemas de jubilación a tiempo parcial. En varios países, los cambios introducidos en los sistemas de prestaciones han ido acompañados de intentos para hacer que trabajar sea más interesante económicamente, por medio de la introducción de medidas para aumentar los ingresos de las personas que aceptan un empleo, permitiendo que continúen recibiendo cierta ayuda financiera una vez empiezan a trabajar y, ampliando a la vez las prestaciones vinculadas al trabajo.

Los informes examinan los cambios en las prestaciones familiares, uno de cuyos principales objetivos es proporcionar apoyo financiero y práctico a los hombres y las mujeres con menores a cargo para que concilien sus responsabilidades profesionales y familiares. La proporción de servicios de apoyo para la familia constituye también un complemento necesario a las medidas activas del mercado laboral. Los servicios de apoyo para el cuidado de los niños y las personas con discapacidad o las personas mayores que necesitan ayuda, desempeñan un papel central a la hora de garantizar mejor los ingresos de las personas con familia, especialmente las mujeres. En los últimos años, ha aumentado la disponibilidad de servicios de atención a los hijos en varios Estados miembros, especialmente en aquéllos en los que esta disponibilidad era limitada, y se ha incrementado el derecho a los permisos parentales en toda la Unión, algo especialmente importante para permitir que las personas con hijos pequeños continúen su trayectoria laboral y para facilitar el nuevo equilibrio entre los sexos en el mercado laboral.

### ***Conseguir pensiones seguras y sistemas de pensiones viables***

El crecimiento del número de personas con derecho a pensión de vejez experimentado en 10-15 años en todos los Estados miembros, ha hecho que se centre la atención en las consecuencias de esta evolución para los sistemas de las pensiones de vejez. Se busca un nuevo equilibrio entre el objetivo de proporcionar unos ingresos suficientes y seguros a los ancianos y el de introducir sistemas que sean viables. Aunque las medidas introducidas difieren en los detalles, en la práctica, todas tienden bien a limitar las transferencias necesarias

en el futuro, especialmente las que son responsabilidad de los Gobiernos, bien a incrementar la financiación disponible. Incluyen la postergación de la edad oficial de jubilación o el aumento del número de años de cotización que se requieren para tener derecho a pensión completa, de la reducción del importe de la pensión en relación con los últimos salarios o una relación más estrecha entre cotizaciones y la creación de fondos especiales para financiar las transferencias futuras. Esto equivale a añadir a los sistemas de reparto existentes, en los que las pensiones actuales se financian con las cotizaciones actuales, sistemas de «capitalización» en los que las cotizaciones actuales se fijan en relación con los derechos futuros.

### ***Promover la inclusión social***

En los últimos años, una característica importante de la política social ha sido el énfasis puesto en las medidas activas y preventivas, así como en los esfuerzos para adaptar las prestaciones sociales, de forma que trabajar sea rentable, diseñadas para que hombres y mujeres tomen parte en el proceso laboral, a fin de que, por un lado, aumente el número de personas que contribuyen a la creación de renta en vez de recibir ayuda con la renta producida por otros y, por otro, con objeto de reducir la dependencia y la exclusión social. Aunque el énfasis se pone principalmente en el empleo, puesto que se reconoce que tener un trabajo estable es una condición importante para la inclusión social, también es consciente de que hay otros aspectos que deben tenerse en cuenta si se quiere abordar eficazmente la exclusión social, incluidos el acceso a la educación y a la formación profesional, una vivienda decente y un nivel aceptable de atención sanitaria y servicios sociales. Recientemente, en varios países, se han tomado medidas reales para garantizar un mejor acceso a la atención sanitaria de los hogares con ingresos bajos. En la práctica, a pesar del énfasis puesto en las medidas activas en la década de los 90, la reorientación de los gastos reales de las medidas pasivas a las activas ha sido relativamente limitada. En 1998, el importe destinado por desempleado a programas activos era, en relación con el PIB, el mismo que en 1994 y menor que en 1990, lo que indica que sigue existiendo un margen para ampliar el campo de acción de las medidas activas, especialmente en favor de los grupos más desfavorecidos.

### ***Garantizar una atención sanitaria viable y de alta calidad***

La presión sobre los sistemas de protección social en el conjunto de la Unión se ha traducido en una creciente necesidad de atención sanitaria, reforzada por el efecto de aumento de la demanda debido al incremento de los ingresos netos y la mayor oferta de prestaciones que pueden obtenerse, lo que provoca una fuerte tendencia al alza de los gastos. La respuesta común de los Gobiernos ha sido intentar limitar el incremento de los gastos y su efecto sobre los presupuestos públicos, intentando mantener la calidad del servicio y el acceso a la atención sanitaria. Naturalmente, esto ha llevado a buscar métodos para aumentar la productividad o mejorar la rentabilidad.

Todos los sistemas europeos de protección social tienen que cumplir objetivos generales comunes. También tienen ante sí retos comunes y necesitan reformarse para adaptarse a los mismos. Este informe contribuye a apoyar el intercambio de experiencias y los debates en curso sobre la modernización y la mejora de los sistemas de protección social, y, por lo tanto, constituye un complemento del informe de 1999 sobre el empleo en Europa. La evolución política, jurídica y económica que ha tenido lugar a nivel de la UE ha hecho que aumente la necesidad de que haya una interacción y un refuerzo mutuo de las políticas económicas y estructurales, a fin de mantener el modelo social europeo. En este marco, los sistemas de protección social, así como las políticas de empleo, deben actuar como elementos productivos clave a fin de apoyar los progresos económicos y un alto nivel de protección social y de mantener la cohesión social.

Con «Una estrategia concertada para modernizar la protección social»<sup>1</sup>, la Comisión Europea ha lanzado una nueva iniciativa relacionada con la protección social. Los sistemas de protección social en la Unión experimentan actualmente un proceso de cambio en respuesta a las principales evoluciones demográficas, económicas y sociales de los últimos años en todos los Estados miembros. Estas evoluciones plantean nuevos retos a los Gobiernos, que aspiran a alcanzar dos objetivos paralelos, el de proporcionar una asistencia amplia y de alto nivel a las personas que necesitan apoyo y el de asegurar que sus economías sigan siendo competitivas y capaces de generar una mejora continua y viable del nivel de vida y un alto índice de creación neta de puestos de trabajo.

Existen diversas razones para que la Comisión lance ahora una nueva iniciativa: la realización de la UEM con el establecimiento de una moneda única, incluidos los requisitos para la disciplina presupuestaria y la solidez de las finanzas públicas, la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, que proporciona una nueva base jurídica para la Estrategia Europea de Empleo y la lucha contra la exclusión social y los intensos preparativos para la ampliación de la Unión. Estos aspectos modifican el marco político, jurídico, económico y social en el que opera la política de protección social tanto a nivel de Estado miembro como a nivel de la Unión, y hacen que la evolución de los sistemas sea una cuestión de interés común, que requiere una mayor cooperación entre los Estados miembros.

El objetivo de esta nueva iniciativa política es reforzar la cooperación en este ámbito, paralela y complementariamente al proceso relativo al empleo. Las políticas de protección social son un complemento clave de la Estrategia Europea de Empleo y un medio importante para ayudar a los Estados miembros a introducir las medidas establecidas en las Directrices para el empleo, que constituyen la aplicación práctica de la Estrategia. Varias de las Directrices de 1999 implican, explícita o implícitamente, cambios en los sistemas de protección social, y las propuestas de la Comisión para las Directrices en el año 2000 mantienen o refuerzan este enfoque.

La Comunicación identifica cuatro objetivos clave, que aspiran, por una parte, a garantizar un alto nivel de protección social para los ciudadanos de la Unión que lo necesiten y, por otra, a reforzar la estrategia económica y de empleo. Estos objetivos son:

- hacer que trabajar sea rentable y garantizar unos ingresos seguros;
- conseguir pensiones seguras y sistemas de pensiones viables;
- promover la inclusión social; y
- garantizar una atención sanitaria viable y de alta calidad.

El presente informe examina las modificaciones introducidas en los sistemas de protección social estos dos o tres últimos años o que se está introduciendo actualmente, sobre la base de los grandes objetivos mencionados, y en la medida en que estas modificaciones desempeñan un papel central en la modernización de los sistemas de protección social. En este aspecto, actualiza los análisis incluidos en los tres informes precedentes sobre la *Protección social en Europa* (de 1993, 1995 y 1997).

---

<sup>1</sup> «Una estrategia concertada para modernizar la protección social» (COM(1999) 347).

Al mismo tiempo, el informe dedica cierta atención a aspectos financieros como el nivel, el crecimiento y la estructura de los gastos de la protección social, las diversas fuentes de ingresos y las interdependencias entre la financiación de la protección social y la política de empleo, así como el nivel de las prestaciones y de los incentivos para trabajar.

Como indica claramente la Comunicación, los aspectos relativos a la igualdad entre hombres y mujeres se tienen en cuenta en los cuatro objetivos, y el actual informe pone de relieve la necesidad de que los sistemas de protección social respondan mejor a los cambios en materia de igualdad, especialmente a la necesidad de apoyar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Además, por primera vez, el informe examina los sistemas de protección social de los países de Europa Central y Oriental (PECO) así como los progresos realizados recientemente en los mismos.

### **Síntesis del informe**

El presente informe resume los principales resultados del Informe detallado de los Servicios de la Comisión.

En primer lugar, el informe examina las principales evoluciones en los ámbitos demográfico, económico y social, que conforman el marco en el que operan los sistemas de protección social en el conjunto de la UE, así como los requisitos a los que deben responder estos sistemas (capítulo 1 del Informe de los Servicios de la Comisión).

En segundo lugar, analiza la importancia de los gastos de protección social en los diversos Estados miembros, su composición y los cambios que han tenido lugar en la década de los 90 (capítulo 3 del Informe de los Servicios de la Comisión).

En tercer lugar, examina la importancia relativa de las diversas fuentes de financiación de los gastos, así como los cambios que se han producido en estas fuentes en el periodo de referencia (capítulo 3 del Informe de los Servicios de la Comisión).

En cuarto lugar, revisa más especialmente los cambios que se han introducido en los sistemas de protección social en la Unión durante los últimos dos o tres años en relación con los objetivos clave establecidos en la Comunicación de la Comisión. Se centra especialmente en los cambios diseñados para apoyar la estrategia de empleo, reducir el número de personas dependientes de las prestaciones y ampliar el número de personas activas. También examina los datos sobre el nivel de los subsidios de desempleo en relación con los ingresos procedentes del trabajo y evalúa la medida en que pueden suponer un desaliento financiero para buscar empleo activamente (en los capítulos 2 y 4).

En quinto lugar, proporciona un resumen de la evolución de los sistemas de protección social de los PECO a partir de estudios recientemente finalizados realizados en el marco del programa PHARE Consensus (capítulo 5).



## **1. LA EVOLUCIÓN DEL ENTORNO DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL**

Los grandes cambios demográficos, económicos y sociales de los últimos 20-25 años en el conjunto de la Unión han tenido, y seguirán teniendo en los próximos años, una profunda influencia sobre los sistemas de protección social. Se pueden identificar cuatro grandes tendencias de particular importancia: el envejecimiento de la población en todos los Estados miembros y las perspectivas de aumento del índice de crecimiento del número de personas mayores a partir de 2010; una participación cada vez mayor de mujeres en el mercado de trabajo y los cambios en el equilibrio entre hombres y mujeres; la persistencia del desempleo de larga duración, especialmente entre los trabajadores de más edad y la tendencia hacia una jubilación anticipada; y el aumento del número de hogares en relación con el crecimiento de la población, con un aumento de personas que viven solas y hogares en los que ningún miembro trabaja.

Además, estas tendencias tienen lugar en el marco de una globalización creciente y unos progresos técnicos cada vez más rápidos, que han acelerado la velocidad de los cambios estructurales en la economía, han aumentado la presión para que las empresas y los trabajadores se adapten a las nuevas circunstancias del mercado y a los nuevos métodos de trabajo y han reducido la capacidad de los Gobiernos de gestionar la evolución de la economía. Al mismo tiempo, ha incrementado la importancia de garantizar la estabilidad financiera y, por lo tanto, han limitado la cuantía de la deuda pública y restringido el crecimiento del gasto público. Se ven directamente afectadas tanto por la consolidación presupuestaria que prevé el Pacto de Estabilidad y Crecimiento como por las orientaciones generales de política económica, que proporcionan un marco para reformar las políticas públicas de conformidad con objetivos más amplios, especialmente en apoyo del empleo y la creación de puestos de trabajo. Como consecuencia de esta evolución, la atención política se ha centrado en la protección social, que constituye un componente importante del gasto global.

### ***Tendencias demográficas: incidencia del envejecimiento de la población***

El crecimiento del número de personas mayores de 65 años se acelerará en los próximos 10-15 años, a medida que la generación del «baby boom» de la posguerra alcance una edad superior a los 65 años, lo que aumentará la presión sobre los sistemas de pensiones. Al mismo tiempo, el mayor crecimiento del número de personas mayores de 75 años hará que aumente notablemente la demanda de cuidados de larga duración, precisamente en el momento en que la participación de la mujer en el mercado de trabajo causará probablemente la reducción del número de personas disponibles para la atención familiar no remunerada.

Mientras que actualmente la Unión cuenta con una media de una persona de 65 años o más por cada cuatro personas en edad de trabajar (coeficiente de dependencia de la tercera edad), se prevé que este porcentaje pase a ser de uno por cada tres en 2020 y de casi uno por cada dos en 2040. Contrariamente a las tendencias observadas en el pasado, es poco probable que el crecimiento del coeficiente de dependencia de la tercera edad se compense en gran parte por la continuada disminución del número de niños y jóvenes menores de 15 años, que, según se prevé será más lenta que la del número de personas en edad de trabajar: El coeficiente global de dependencia, que en los últimos 20 años ha disminuido ligeramente en la Unión, recuperará el terreno perdido antes de 2010, para aumentar luego considerablemente desde el actual coeficiente de cinco personas menores de 15 años o de 65 años o más por cada diez personas en edad de trabajar, a seis personas dependientes por cada diez personas en edad de

trabajar en 2025 y siete personas dependientes por cada diez personas en edad de trabajar en 2040.

Sin embargo, estas previsiones sobre el incremento de los coeficientes de dependencia, que constituyen una forma convencional de evaluar la incidencia de las tendencias demográficas, pueden dar una impresión equívoca sobre la importancia del problema que suponen para los sistemas de protección social, así como sobre la respuesta política más adecuada para solucionarlo. Hasta ahora, en la mayor parte de los Estados miembros, las medidas se han dirigido a frenar el crecimiento de los compromisos relativos a las pensiones y a intentar garantizar que haya suficientes fondos disponibles para efectuar las correspondientes transferencias. Si bien esto es importante, también lo es que se tenga en cuenta el hecho de que, en la práctica, un elevado porcentaje de la población en edad laboral no trabaja y, por tanto, no desempeña ningún papel en la generación de la renta con la que se deben financiar las pensiones de los jubilados. Al contrario, estas personas, al igual que las personas de 65 años o más, dependen de la ayuda de las personas que trabajan. Es decir, cualquier evaluación de las dificultades previstas en relación con las transferencias sociales en los próximos años tiene que distinguir entre, por un lado, la mano de obra potencial (las personas de entre 15 y 64 años de edad) y, por otro, las personas realmente activas.

En 1998, apenas un 60% de la población en edad activa ejercía una actividad profesional remunerada. El resto se encontraba en situación de desempleo (alrededor de un 7%) o ni siquiera formaba parte de la mano de obra (la gran mayoría); de este último grupo, la mayor parte eran mujeres, mientras que la proporción de hombres era de un tercio aproximadamente. La principal causa de inactividad entre los hombres era la jubilación anticipada, mientras que entre las mujeres también desempeñaban un papel importante otros factores, como las dificultades existentes para conciliar la participación de las mujeres en el mercado laboral con las responsabilidades familiares. Por tanto, el coeficiente de dependencia real (el número de personas de 15 años o más que no ejercen una actividad profesional remunerada) era mucho mayor que el coeficiente convencional mencionado anteriormente, incluso si los niños menores de 15 años no se incluyen en los cálculos. De hecho, en la Unión, algo más de la mitad de las personas de 15 años o más no trabaja, y más de un 60% de ellas tiene menos de 65 años. El porcentaje era prácticamente el mismo en 1998 que a mitad de la década de los 80, debido a que la caída de los índices de desempleo y el incremento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo han podido compensar el aumento del número de personas de 65 años o más. Si también se tiene en cuenta el descenso del número de niños, el coeficiente total real de dependencia (la relación entre todas las personas inactivas, incluidas las personas menores de 15 años, y la mano de obra activa) descendió en este periodo.

El apartado anterior muestra como se puede obtener una impresión equívoca a partir únicamente del coeficiente de dependencia de la tercera edad; también muestra que es importante tener en cuenta el número real de personas activas, que será esencial para resolver los problemas que plantea el mantenimiento de una población que está envejeciendo. En otras palabras, para que las economías puedan realizar las transferencias necesarias para asegurar un nivel de vida decente a las personas de 65 años y más, tendrá que aumentar el porcentaje de personas en edad activa que disponga realmente de un empleo remunerado y, por tanto, habrá que crear empleos y riqueza.

### ***Participación de la mujer en el mercado de trabajo***

Una de las principales características del cambio social de la Unión durante las últimas dos décadas ha sido el aumento del número relativo de mujeres que realizan una actividad profesional remunerada. En la práctica, las mujeres son responsables de toda, o casi toda, la

ampliación de puestos de trabajo que ha tenido lugar durante este periodo en todos los Estados miembros.

El mayor aumento de participación se ha observado entre las mujeres en edad de procrear, pero los índices de actividad de este grupo varían todavía considerablemente en los diferentes Estados miembros, lo que en parte se explica por las diferencias de las condiciones básicas de los mercados de trabajo. Sin embargo, las estadísticas sugieren que la participación femenina está relacionada con el estado civil, especialmente en los países meridionales, en los que el índice de participación de las mujeres casadas es muy inferior al de las solteras, y a si las mujeres tienen o no niños pequeños, especialmente en los Estados miembros septentrionales, en los que la disponibilidad de servicios de cuidados de los niños fuera del ámbito familiar en sentido amplio, es decisiva.

La aparente insuficiencia de servicios de cuidado de los niños en varios Estados miembros septentrionales se traduce especialmente en un índice de participación mucho más bajo entre las madres solteras que entre las madres casadas. Esta situación se observa especialmente en el Reino Unido e Irlanda, donde menos de la mitad de las mujeres solteras de entre 25 y 49 años de edad con un hijo menor de 5 años formaban parte de la mano de obra, un porcentaje mucho menor que en cualquier otra parte de la Unión y muy por debajo del índice de participación de las mujeres casadas en situación similar. Por tanto, es evidente que en muchos Estados miembros es necesario ampliar la disponibilidad de los servicios de cuidado de los niños, así como introducir medidas para ayudar a las mujeres que cuidan a miembros de la familia con discapacidad o a ancianos dependientes.

Tan importante como el incremento de la participación de la mujer, es el tipo de trabajo que realiza. En todo el territorio de la Unión existe una fuerte tendencia entre los trabajadores de ambos sexos a trabajar a tiempo parcial, así como a realizar trabajos temporales. Las mujeres, que representan la principal fuente potencial de futuro crecimiento de la mano de obra, quieren ocupar empleos a tiempo parcial (en 1998, alrededor del 33% de las mujeres que ejercían una actividad remunerada trabajaban a tiempo parcial). Sin embargo, en la práctica, muchos empleos a tiempo parcial están exentos de la obligación de pagar cotizaciones sociales y no causan derecho a prestaciones. Por tanto, esta evolución tiene importantes implicaciones tanto para la financiación de los sistemas de protección social como para la disponibilidad de los complementos de renta.

La información que contiene el presente informe subraya los retos que para los sistemas de protección social supone la necesidad de responder mejor a la complejidad y diversidad de las relaciones entre hombres y mujeres en la moderna economía social europea. La mayoría de sistemas se basa principalmente en un modelo en que el hombre es el sostén económico de la familia, un modelo que no refleja las nuevas realidades: el incremento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo, que debe fomentarse más; una mayor diversidad de los modelos de cuidado de los niños y de la familia, para los que se necesita una financiación adecuada; el aumento del número de hogares que dependen de los ingresos de la mujer; mayor diversidad de la organización del trabajo de hombres y mujeres; la pérdida de eficacia de los derechos derivados como medio de garantizar asistencia, como consecuencia del declive de las estructuras familiares tradicionales, a causa, principalmente, del incremento de divorcios y separaciones; y una inquietud creciente por la persistencia de barreras y factores disuasivos que dificultan la trayectoria profesional de las mujeres.

### ***Elevado número de jubilaciones anticipadas y la persistencia del desempleo de larga duración***

El limitado crecimiento del empleo en la Unión desde mediados de los años 70 ha conducido a la persistencia de un alto nivel de desempleo y un reducido índice de participación en el mercado laboral entre las personas de edad, así como a una limitada participación entre las mujeres. Esta situación plantea serios problemas tanto para los sistemas de protección social como para la política del mercado de trabajo.

Aunque actualmente, en la mayoría de Estados miembros, la edad oficial de jubilación de los hombres es de 65 años o más, desde mediados de los años 80 el número de hombres de entre 55 y 59 años de edad que participan en el mercado laboral ha disminuido de forma lenta pero continuada; en el caso de los hombres de entre 60 y 64 años de edad, el descenso es más pronunciado. En 1998, menos de un 70% de los hombres de entre 55 y 59 años de edad, y sólo el 4% de las mujeres de la misma edad, realizaban una actividad económica. Sólo el 32% de los hombres y apenas el 15% de las mujeres de entre 60 y 64 años de edad seguían participando en el mercado del trabajo. La inversión de la tendencia a la jubilación anticipada de los hombres, así como el aumento del número de mujeres mayores que realizan una actividad económica deben ser los principales objetivos de toda política dirigida a reducir la presión sobre los sistemas de protección social.

Un gran número de personas mayores se encuentra en situación de desempleo de larga duración, una situación que a menudo precede la jubilación anticipada. En 1988, más de 8 millones de personas de la UE estaban en situación de desempleo desde hacía por lo menos un año, es decir alrededor de un 5% de la mano de obra. De estas personas, más de 5 millones estaban en el paro desde hacía por lo menos dos años. Estas cifras son parecidas a las observadas a finales de la recesión de principios de la década de los 90 y no mucho más bajas que a mitad de la década de los 80. El elevado índice de desempleo de larga duración es una fuente importante de presión sobre los sistemas de protección social en el conjunto de la Unión, y constituye igualmente una importante fuente de exclusión social. Sin embargo, es evidente que la naturaleza del problema varía entre las distintas partes de la Unión, lo que significa, a su vez, que las políticas adecuadas también son diferentes.

### ***La evolución de la estructura de los hogares y el crecimiento del número de hogares sin miembros económicamente activos***

A pesar del bajo crecimiento de la población, se observa un continuo crecimiento del número de hogares en el conjunto de la Unión, y un crecimiento incluso mayor del número de personas menores de 65 años que viven solas, de las que un número desproporcionado se encuentra en situación de desempleo. La reducción del tamaño medio de los hogares implica un crecimiento de la demanda de servicios sociales, puesto que cada vez es más difícil que las familias se autoproporcionen la ayuda y los cuidados que necesitan.

En el conjunto de la Unión, en 1998, casi el 25% de los hogares estaba formado por sólo una persona de 15 años o más, y en alrededor de un 16% de ellos había un niño menor de 15 años, al que, en prácticamente todos los casos, educaba una madre sola. Ambas cifras eran mucho más elevadas que 12 años antes. Sin embargo, el predominio de hogares formados por una sola persona como tamaño doméstico medio varía considerablemente entre el norte y el sur de la Unión; en Finlandia, Alemania, los Países Bajos y el Reino Unido, un 30% o más de los hogares estaban formados por una sola persona de 15 años o más, lo que equivale a dos o tres veces el porcentaje en los Estados miembros meridionales.

Además, en el norte de la Unión, es mucho más probable que estén en situación de desempleo las personas en edad laboral que viven solas que las que viven con otras personas. En los Países Bajos, Alemania, Bélgica y el Reino Unido, por ejemplo, un 25% o más de los hombres de entre 15 y 64 años de edad que estaban en situación de desempleo vivían solos, es decir, el doble de los que trabajaban. En los Estados miembros meridionales, sólo alrededor del 4% o menos de los hombres de este grupo de edad que se encontraban en situación de desempleo vivían solos, una cifra prácticamente idéntica a la correspondiente a las personas activas de este grupo. Además, en la mayoría de los países septentrionales, el número de las personas en situación de desempleo ha incrementado desde mediados de la década de los 80, así como en los últimos años, un periodo en el que ha descendido el desempleo.

En consecuencia, los índices de desempleo no reflejan totalmente la presión relativa que ejerce el desempleo, o, más generalmente, las personas inactivas, sobre los sistemas de protección social. En el sur de la Unión, los elevados índices de desempleo asociados a una limitada participación en el mercado de trabajo, ejercen una presión mucho menos importante de la que ejercerían en la mayor parte de los Estados miembros del norte, debido al mayor tamaño de los hogares, así como a la mayor disponibilidad de ayuda en el propio ámbito familiar. La tendencia hacia hogares más pequeños y más personas que viven solas significa, por tanto, que el descenso de los índices de desempleo no implica necesariamente una reducción proporcional de las necesidades en materia de asistencia social y financiera. Esta situación se muestra claramente en Bélgica y en el Reino Unido, donde el descenso de los índices de desempleo no ha ido acompañado de la correspondiente reducción de hogares sin miembros activos económicamente.

## 2. EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL

En relación con la producción, el gasto global de protección social en la Unión, sin deducir impuestos u otras cargas sobre las prestaciones, alcanza la media de 28,5% del PIB, abarcando desde más de un 30% del PIB en Francia, Bélgica, Alemania, los Países Bajos y los tres países nórdicos, con Suecia a la cabeza con un porcentaje de alrededor del 35% del PIB, hasta el 22-23% del PIB en Grecia, España y Portugal y solamente del 18,5% del PIB en Irlanda. En términos muy generales, los países con un nivel más alto de PIB por habitante tienden a asignar proporcionalmente más al gasto social, pero la relación no es sistemática: especialmente en Suecia y Finlandia el gasto es más elevado de lo que podría esperarse sobre esta base, mientras que en Italia e Irlanda el gasto es más bajo (25% del PIB).

### *Gasto social neto*

Sin embargo, las cifras relativas al gasto de la protección social, sin deducción de impuestos u otras cargas sociales, tienden a exagerar tanto el coste que supone para los Gobiernos en términos del necesario incremento de ingresos para financiar el gasto, como de la cuantía de las prestaciones concedidas a los beneficiarios de ayuda. Esto se debe a que los impuestos y las cargas sociales a que están sujetas las prestaciones, que varían considerablemente en los distintos Estados miembros, reducen el importe de las transferencias. Por otro lado, las cifras minimizan el valor de los importes de que se trata, ya que no se tienen en cuenta las transferencias sociales concedidas en forma de beneficios fiscales o reducción de las cotizaciones, que tiene el mismo efecto sobre los presupuestos públicos y sobre los ingresos netos de los beneficiarios que los gastos vinculados al pago de prestaciones.

Ambos elementos son difíciles de calcular, lo que constituye una de las principales razones de que hasta ahora se hayan excluido de la base de datos SEEPROS. Sin embargo, los cálculos de la OCDE, que se deben considerar preliminares, proporcionan al menos una indicación de la importancia de los importes en cuestión. Estas cantidades son relativamente importantes en los países nórdicos y en los Países Bajos, donde las cargas sobre las prestaciones son mayores que en otros sitios. Por lo tanto, en términos netos, el coste de la protección social y de las cantidades que reciben los beneficiarios se reduce, en estos casos, a un nivel similar al de otros Estados miembros. Se calcula que en Suecia el gasto neto de la protección social en 1996 representó alrededor del 30% del PIB, prácticamente como en Alemania, y en Dinamarca y Finlandia se calculó en un 26-27% del PIB, prácticamente como en el Reino Unido y un poco más elevado que en los Países Bajos. En consecuencia, la diferencia entre el gasto en relación con el PIB en estos países y en Italia e Irlanda ha disminuido considerablemente.

Estos resultados preliminares confirman la importancia que tiene para el análisis político ampliar la base de datos SEEPROS con los cálculos relativos al gasto neto, incorporando las cantidades concedidas a través de las exenciones fiscales y la reducción de cotizaciones, a fin de proporcionar un resumen completo de la incidencia de la protección social sobre los presupuestos nacionales y la redistribución. Con este fin, la Comisión, a través de Eurostat, tiene intención de crear un grupo de trabajo con la participación de los Estados miembros para desarrollar un módulo especial para incluir estos datos en la base.

### *Crecimiento del gasto social, 1990-1996*

Mientras que el gasto de la protección social ha continuado creciendo estos últimos años en casi todos los países de la Unión, desde 1993, el índice de incremento en términos reales es

menor en la mayor parte de los Estados miembros. Esto coincide con el fin de la recesión de principios de la década de los 90, que incrementó el gasto, especialmente en relación con las prestaciones de desempleo, pero también con las prestaciones por incapacidad y con las prestaciones a la vivienda.

Mientras que entre 1990 y 1993 el gasto social aumentó notablemente (desde una media de 25,5% del PIB a algo más del 28,5%), en los años posteriores disminuyó ligeramente en relación con el PIB, debido en parte a la disminución y el declive de los gastos relacionados con el desempleo, pero principalmente a la disminución de los gastos reales en la mayoría de ámbitos. Sólo en Portugal, Grecia, Alemania, Austria, Bélgica y Luxemburgo el gasto siguió aumentando en relación con el PIB entre 1993 y 1996, en los dos primeros años a consecuencia del desarrollo en curso del sistema de protección social, y, en los tres últimos, debido al fracaso de sus economías para recuperarse completamente como en la mayoría de los demás países de la Unión. La disminución del gasto social en relación con el PIB en el resto de la Unión fue más pronunciada en Suecia, Finlandia y los Países Bajos, los tres países con el nivel de gasto más elevado en 1993.

### *El perfil del gasto social*

Las prestaciones de vejez y viudedad representan con mucho el capítulo más importante de gastos de la protección social, con una media del 43% del total de los gastos de la Unión en 1996, es decir, un poco más del 12% del PIB; la asistencia sanitaria ocupa el segundo lugar, con un poco más del 21,5% del total, o sea, algo más del 6% del PIB. Los gastos vinculados a las prestaciones de invalidez y de desempleo presentan una importancia similar: cada uno de los capítulos representaba algo más del 8% del total de los gastos, aunque en 1996, en 9 de los 15 Estados miembros el importe de las prestaciones por discapacidad era superior al de las prestaciones de desempleo. Los gastos vinculados a las familias y a los niños, incluidas las prestaciones de maternidad, y los servicios de cuidados a los niños y las prestaciones familiares, representan una media sólo ligeramente inferior a las prestaciones de incapacidad y desempleo, mientras que los gastos vinculados a los otros tres tipos de prestaciones, a saber, enfermedad, vivienda y exclusión social, en conjunto son de importancia parecida, con un promedio de alrededor del 7,5 % del gasto global.

A pesar del envejecimiento de la población en la Unión, el principal cambio en el esquema de los gastos de la protección social entre 1990 y 1996 no fue, como se podría esperar, un crecimiento relativo de las pensiones de vejez o de la asistencia sanitaria, ya que el aumento del gasto de ambos capítulos ha aumentado prácticamente al mismo ritmo que el total, sino otros elementos del gasto, especialmente las prestaciones por discapacidad, las prestaciones de vivienda y las prestaciones para combatir la exclusión social. En parte, este crecimiento se puede atribuir a la recesión de principios de la década de los 90 y el correspondiente incremento del desempleo, pero el gasto relacionado con los dos primeros tipos de prestaciones ha continuado aumentando en relación con el gasto relativo a otros elementos desde 1993. El principal capítulo en el que se ha producido una disminución del gasto desde 1990 son las prestaciones por enfermedad, sobre las que parecen concentrarse los esfuerzos para reducir gastos en varios Estados miembros.

### *Relación entre los gastos y los beneficiarios*

Si bien la base de datos SEEPROS no contiene información relativa al número de beneficiarios, se pueden calcular los posibles efectos sobre el gasto de la evolución de dicho número por medio del examen de otros elementos, especialmente datos relativos al número de

personas que rebasan la edad oficial de la jubilación y al número de personas en situación de desempleo.

Entre 1990 y 1996, el gasto vinculado a las pensiones de vejez en la Unión (incluidas las pensiones de supervivencia) aumentó una media del 3,5% anual en valor real. El número de personas que rebasaban la edad de jubilación aumentó en un 1,5% anual, por que el importe medio de la prestación por persona aumentó un 2% anual, cifra que coincide ampliamente con el crecimiento a largo plazo del PIB por habitante. Sin embargo, durante este periodo, debido al reducido índice de crecimiento del PIB, la media aumentó un poco más que el PIB por habitante. Sin contar los Países Bajos y Grecia, en los que se observó un ligero descenso, el importe medio de las pensiones aumentó de forma similar en todos los Estados miembros, especialmente en Dinamarca, el Reino Unido (ambos en un 4% anual) y Portugal (8% anual).

Entre 1990 y 1996, los gastos vinculados a las indemnizaciones de desempleo (excluidas las indemnizaciones de despido y las prestaciones en especie) en la Unión aumentaron hasta algo menos de un 4% anual en términos reales, un crecimiento menor al del número de personas en situación de desempleo de conformidad con la definición de los convenios de la OIT, que aumentó en algo más de un 5,5% anual. Por tanto, la compensación por persona en situación de desempleo, medida en estos términos, disminuyó en casi un 2% al año, lo que podría reflejar mas bien una reducción del número de personas en situación de desempleo registradas y no la disminución de la prestación media, aunque también puede indicar una reducción del régimen de transferencias, lo que coincidiría con los esfuerzos políticos en muchos Estados miembros en este periodo. El descenso fue perceptible en la mayoría de los países y especialmente marcado en España, Grecia, Francia, Bélgica, Alemania y Suecia. Por otro lado, el valor implícito de la indemnización por persona en situación de desempleo en Irlanda, Portugal y los Países Bajos experimentó un importante crecimiento.



### 3. FINANCIACIÓN DEL GASTO SOCIAL

Por término medio, en 1996 las cotizaciones sociales financiaron un 63% del total de los gastos de la protección social, si bien el porcentaje varió desde dos tercios o más en Francia, Bélgica, los Países Bajos, Alemania, Italia y España a justo algo más de la mitad en Luxemburgo, Suecia y Finlandia, alrededor del 40% o menos en Portugal, Reino Unido e Irlanda y sólo el 25% en Dinamarca.

Los métodos de financiación tienen tendencia a cambiar lentamente, habida cuenta que se basan en la evolución histórica de los sistemas y están estrechamente relacionados con los sistemas de control del derecho de prestaciones. Pese a la reciente preocupación por limitar o reducir las cargas impuestas a los ingresos del trabajo, la importancia relativa de las cotizaciones sociales en el conjunto de la Unión disminuyó marginalmente entre 1990 y 1996 (desde un poco menos del 64,5% del total a un poco más del 63%). Hay que subrayar que, si bien las cotizaciones sociales representan la mayor parte del total de las cargas de los trabajadores por cuenta ajena, en la UE existen otras cargas que representan más de un tercio de este total.

La reducción de la importancia relativa de las cotizaciones sociales tuvo lugar durante los tres primeros años de este periodo, pero después de 1993 su importancia relativa aumentó ligeramente. Las cotizaciones de los empresarios siguieron una evolución similar: la participación en la financiación total descendió de un 42% en 1990 a algo menos del 39,5% en 1993, y permaneció en este nivel durante los tres siguientes años, mientras que los ingresos procedentes de los impuestos pasaron de un 30% del total en 1990 a un 33% en 1993, para descender a un 32% en 1996. No obstante, el porcentaje de ingresos procedentes de las cotizaciones sociales evolucionó considerablemente en varios Estados miembros en este periodo, aunque no descendió de manera uniforme, y la reducción fue mayor en los países con un porcentaje inicial relativamente pequeño que en los países con un porcentaje inicial mayor. En Portugal, disminuyó de un 57% a un 43% en este periodo y en Irlanda y en el Reino Unido, en aproximadamente 4 puntos porcentuales. Por otro lado, las cotizaciones sociales se convirtieron en una fuente más importante de financiación en Dinamarca (donde se incrementó el porcentaje del 13% al 25%) y los Países Bajos (de un 59% a un 67,5%), así como, menos espectacularmente, en Finlandia, Bélgica y Austria. Por tanto, en conjunto se observan pocos signos de convergencia en el porcentaje de ingresos procedentes de las cotizaciones en este periodo.

Puesto que en los años 90 el porcentaje correspondiente a las retribuciones y salarios del PIB tendió a disminuir, especialmente desde 1993 y a finales de la recesión, los ingresos procedentes de las cotizaciones aumentaron considerablemente en relación con las retribuciones y salarios -y, en consecuencia, los costes laborales- pasando de una media del 33,5% en 1990 al 37% en 1996, mientras que las cotizaciones de los empresarios aumentaron de un 21,5% a un 23%.

Sin embargo, desde 1996, existen pruebas de que en diversos Estados miembros, especialmente en aquellos con índices de cotización elevados, se realizan esfuerzos cada vez mayores para que la protección social se financie a través de impuestos en vez de a través de cotizaciones y, en algunos casos, a través de impuestos recaudados especialmente para financiar determinadas prestaciones. Es el caso de Francia, donde el denominado CSG (*Contribution Sociale Généralisée*) se introdujo en 1991 como un "impuesto de solidaridad" para sustituir parte de las cotizaciones sociales, se ha incrementado en varias ocasiones desde entonces, y ahora es más elevado que el impuesto sobre la renta. Al mismo tiempo, la

denominada CRDS (*contribution au remboursement de la dette sociale*), una carga adicional de un 0,5% de los ingresos e introducida en 1995 para contribuir a la reducción de déficit del sistema de protección social, se ha prorrogado hasta 2014, mientras que, por motivos similares, ha aumentado el impuesto sobre el tabaco.

Como consecuencia de esta reorientación, desde 1996 ha disminuido el papel de las cotizaciones sociales como fuente de ingresos, mientras que han aumentado los impuestos específicos, que en 1998 supusieron más del 15% de la financiación total de la protección social en Francia. Del mismo modo, recientemente en Bélgica se han reducido las cotizaciones de los empresarios, mientras que en Alemania en 1999 se redujo el porcentaje de cotizaciones destinado a las pensiones y se propuso una "reforma fiscal ecológica" para proporcionar una financiación adicional para el gasto social. Por otra parte, en Italia se quiere que la financiación de las prestaciones familiares, incluidos los permisos de maternidad, se haga a través de impuestos generales en vez de por medio de cotizaciones.

#### **4. RECIENTES CAMBIOS DE POLÍTICA**

Los cambios introducidos los últimos años en los sistemas de protección social se han centrado en los mismos objetivos clave mencionados anteriormente, puestos de relieve en la Comunicación de la Comisión publicada a principios de 1999. En la mayoría de los casos, estos objetivos han sido: crear mayores incentivos para que las personas en situación de desempleo que pueden trabajar busquen un puesto de trabajo y ayudarlas a encontrarlo, garantizando al mismo tiempo que las personas que no son aptas para trabajar dispongan de unos ingresos razonables; reducir el número de personas dependientes de las prestaciones estatales e instarlas a integrarse en la sociedad; tratar de asegurar las futuras pensiones reduciendo las transferencias necesarias por un lado, y, por otro, aumentando los fondos disponibles para financiarlas; y frenar el coste de la asistencia sanitaria al tiempo que se mejoran los servicios estándar proporcionados.

Como consecuencia de la reorientación de las políticas, que pasan de hacer hincapié sólo en la ayuda financiera a impulsar las medidas activas, de conformidad con las Directrices para el empleo, la protección social empieza a ser un factor más importante de política económica y de empleo global de la Unión, que apoya la acción emprendida en otros ámbitos en vez de obstaculizarla.

##### **4.1 Objetivo clave: hacer que trabajar sea rentable y garantizar unos ingresos seguros**

En el conjunto de la Unión existe el convencimiento generalizado de que los sistemas de protección social deben garantizar la existencia de incentivos financieros para que las personas busquen trabajo, y no permanezcan en situación de desempleo durante tanto tiempo, puesto que ello reduce sus posibilidades de encontrar trabajo y crea actitudes de dependencia, así como que sus capacidades para encontrar empleo aumenten en vez de reducirse durante el periodo de desempleo. Este reconocimiento ha hecho que se realicen esfuerzos para garantizar que el importe de las prestaciones, si se compara con posibles remuneraciones, no produzca un efecto desincentivador para buscar trabajo en relación con la búsqueda de empleo, y para asegurarse de que se ayuda a las personas en situación de desempleo a encontrar trabajo a través de las medidas activas adecuadas.

Al mismo tiempo, las prestaciones deben seguir proporcionando un nivel de ingresos aceptable mientras las personas en situación de desempleo buscan trabajo. El reto al que se enfrentan los Estados miembros consiste en determinar el importe de las prestaciones y definir la normativa que regirá el derecho a las mismas, de forma que ambos objetivos se alcancen simultáneamente. En la práctica, tanto el acceso de las personas en situación de desempleo a las prestaciones como el importe de las mismas varían considerablemente en los distintos Estados miembros; en el caso del acceso a las prestaciones, la principal división es la que separa el norte y el sur de la Unión, como parece indicar un reciente estudio empírico relativo a las tasas de sustitución, basado en una comparación de los importes reales que reciben las personas en situación de desempleo y el salario que recibirán si empiezan a trabajar, a partir de los resultados de los dos primeros estudios del Panel de Hogares de la Comunidad Europea (OPHCE). Los resultados, que se refieren a 1993 y 1994, tienen carácter exploratorio. Deberán compararse con datos procedentes de otros estudios y someterse a estudios complementarios en cuanto estén disponibles para el análisis los resultados de las nuevas encuestas. Asimismo, debe tenerse en cuenta que, por medio de encuestas, siempre resulta difícil recopilar información de alta calidad sobre cuestiones relativas a los ingresos y a las transferencias.

De los resultados, se deriva que en Italia, Grecia y Portugal, más de la mitad de las personas que permanecieron en situación de desempleo por lo menos tres meses durante los dos años, no recibió ninguna prestación de desempleo y, en la mayoría de los casos, tampoco recibieron ningún tipo de asistencia social, mientras que en España, alrededor de una cuarta parte de las personas que se encontraban en esta situación no recibió ningún tipo de transferencia social. Por el contrario, en Dinamarca, Alemania y Bélgica el porcentaje es sólo del 10% o menos de las personas en situación de desempleo que no recibió ninguna prestación de desempleo, y prácticamente todo el mundo recibió algún tipo de ayuda del Estado, observación válida también en el caso de Francia, Irlanda y el Reino Unido, a pesar del menor porcentaje de personas que recibieron prestaciones de desempleo.

El importe medio de las prestaciones de desempleo (habida cuenta de las personas que no recibieron ningún tipo de prestación) variaba desde casi un 80% del salario neto que recibían las personas que habían trabajado en Irlanda o el 70% o más en Alemania, Bélgica y Dinamarca a menos del 25% en Italia y el Reino Unido y menos del 10% en Grecia, con Francia (alrededor del 60%), España y Portugal (alrededor del 35%) entre ambos extremos. Sin embargo, especialmente en el caso del Reino Unido, estas cifras minimizan los importes recibidos, porque excluyen prestaciones de viviendas concedidas a los hogares, que son importantes en el Reino Unido.

Estos porcentajes medios indican sólo parcialmente la importancia de los incentivos financieros para que las personas en situación de desempleo busquen trabajo. Un indicador más pertinente lo constituye el porcentaje que recibe prestaciones relativamente altas en comparación con la remuneración del trabajo, si bien no existe un acuerdo general sobre lo que debe considerarse «alto». Por ejemplo, en la mayoría de los Estados miembros, sólo un pequeño porcentaje de hombres o mujeres en situación de desempleo se beneficiaban de una tasa de sustitución del 80% o más. Excepto en Dinamarca (27%), Alemania (25%) y Francia (24%) por lo que se refiere a los hombres, y Dinamarca (49%), Alemania (21%), Francia (30%), Bélgica (23%) e Irlanda (21%) por lo que se refiere a las mujeres, en los demás Estados miembros menos del 20% de las personas en situación de desempleo se beneficiaba de una tasa tan elevada. En España este porcentaje era de sólo alrededor de un 10% y en Italia, el Reino Unido y Grecia de menos de un 10%, tanto para los hombres como para las mujeres. Excepto en Dinamarca, más de un 60% de hombres y mujeres se beneficiaba de una tasa de sustitución inferior al 65%, o no recibía ninguna prestación.

Estos datos sugieren que, en 1993-1994, para la mayoría de personas, el efecto disuasorio del importe de las prestaciones para buscar trabajo era relativamente débil en la mayoría de Estados miembros. Esta conclusión general debe interpretarse con prudencia. Habrá que realizar estudios, especialmente complementarios sobre grupos específicos como trabajadores poco remunerados, cuyos ingresos podrán constituir un incentivo financiero para permanecer en situación de desempleo o para no buscar trabajo activamente. Además, desde 1993-1994, a raíz de los datos sobre aspectos relativos a los incentivos, varios gobiernos han restringido las condiciones para tener derecho a prestaciones.

Una característica importante de las políticas llevadas a cabo estos últimos años en el conjunto de la Unión ha sido la reevaluación de las condiciones que rigen el derecho a prestaciones. En consecuencia, en muchos Estados miembros se han tomado medidas para restringir los requisitos que causan derecho a prestaciones y aumentar la motivación de las personas en situación de desempleo para encontrar trabajo. Estas medidas no se aplicaron únicamente a las prestaciones de desempleo, sino que se han ampliado a las prestaciones por discapacidad y a los sistemas de jubilación anticipada, que en varios países se venían utilizando en sustitución de las indemnizaciones de desempleo.

Asimismo, varios países han asociado los cambios en sus sistemas de prestaciones con tentativas para hacer que trabajar sea más rentable, con la introducción de medidas dirigidas a aumentar los ingresos netos de las personas que aceptan un empleo, permitiéndoles, seguir recibiendo cierta ayuda una vez han empezado a trabajar, por un lado, y, por otro, ampliando las prestaciones complementarias de los trabajadores.

### *Prestaciones del trabajo*

Este enfoque ha alcanzado el mayor desarrollo en el Reino Unido, donde la prestación denominada *Family Credit*, concebida como suplemento de los ingresos netos de las personas con puestos de trabajo poco remunerados con menores a cargo, se sustituyó en 1999 por la prestación denominada *Working Families' Tax Credit*, que garantiza a todos los trabajadores con familias a cargo, incluidas las familias monoparentales, unos ingresos mínimos más elevados que antes y les concede un subsidio para aligerar los costes del cuidado de los hijos. Además, se ha introducido una medida parecida para las personas con discapacidad y se ha lanzado un sistema piloto del mismo tipo para las personas mayores de 50 años en situación de desempleo, con objeto de animarles a trabajar.

Además del Reino Unido, el único país de la Unión en el que las prestaciones del trabajo son importantes es Irlanda, donde la prestación denominada *Family Income Supplement* existe desde hace algún tiempo; en los últimos años ha aumentado el número de personas que se benefician de la misma a medida que aumentaba el nivel máximo de ingresos para beneficiarse de la misma y se introducían condiciones más favorables para tener derecho a la prestación y recibirla. Además, ahora los beneficiarios de una prestación de desempleo pueden conservar los subsidios que reciben por hijo a cargo durante 13 semanas después de empezar a trabajar, con objeto de aumentar sus ingresos netos y proporcionar un incentivo adicional para encontrar un empleo.

Por lo demás, varios países han introducido también prestaciones del trabajo a fin de facilitar la transición entre el paro y el empleo, así como para instar a los interesados a aceptar trabajos a tiempo parcial o trabajos temporales, como en Austria, Alemania y Portugal, donde el principal objetivo es ayudar a las personas en situación de desempleo a adquirir experiencia laboral, a fin de mejorar sus posibilidades de empleo futuras.

### *Modificaciones en los sistemas de indemnización de desempleo*

Mientras que en la década de los 90 los cambios introducidos en las prestaciones de desempleo se dirigieron principalmente a frenar el gasto de los presupuestos públicos, en los últimos años se ha observado una tendencia generalizada a asociar más estrechamente el complemento a los ingresos con medidas activas del mercado de trabajo, así como a instar a las personas beneficiarias de prestaciones a que encuentren un trabajo lo más pronto posible. En varios Estados miembros, incluidos Dinamarca, Alemania, los Países Bajos y el Reino Unido, se ha ampliado la definición de trabajo adecuado para una persona en situación de desempleo, a fin de incluir en ella aquellos empleos que éstos pueden realizar con un mínimo de formación, en vez de incluir únicamente los trabajos realizados en el pasado. El rechazo de un trabajo adecuado después de permanecer en situación de desempleo durante un tiempo, o a participar en programas activos del mercado de trabajo, puede conducir a la pérdida de las prestaciones.

Al mismo tiempo, en varios países se han introducido, o se prevé introducir, cambios dirigidos a mejorar la red de seguridad social de los sistemas de prestaciones de desempleo. En Italia, se ha introducido un sistema de prestaciones de desempleo basadas en un seguro,

que prevé un subsidio sujeto a la prueba de recursos tras la expiración del derecho a prestaciones, con objeto de proporcionar una mayor protección, mientras en Portugal, el periodo durante el cual se tiene derecho a recibir una prestación de desempleo se ha alargado recientemente para personas de todos los grupos de edad.

Mientras que, recientemente las políticas llevadas a cabo en el conjunto de la Unión se han dirigido a asegurar que trabajar sea rentable, en algunos países subsisten circunstancias en las que el incentivo financiero vinculado al trabajo es muy limitado, especialmente para aquellas personas, generalmente mujeres, cuyo consorte se encuentra en situación de desempleo y es beneficiario de una prestación de desempleo sujeta a la prueba de recursos, relativa a los ingresos del hogar, como en el Reino Unido y Bélgica. En estos casos, todos los ingresos adicionales pueden anularse mediante una pérdida sobre las prestaciones. Sin embargo, tanto en el Reino Unido como en Bélgica, se han tomado medidas para reducir el posible efecto disuasorio sobre el trabajo.

#### *Cambios en las prestaciones por discapacidad*

En varios Estados miembros, las prestaciones por discapacidad se han utilizado como un sustituto de las prestaciones de desempleo más «aceptable», especialmente en el caso de las personas en situación de desempleo de larga duración. Sin embargo, a medida que aumentaba el gasto y el número de solicitantes, se han ido tomando medidas para intentar restringir el derecho a estas prestaciones a aquellas personas realmente incapaces de trabajar debido a su discapacidad. En los Países Bajos y el Reino Unido, donde el número de beneficiarios de prestaciones es mayor que el número de personas en situación de desempleo, a mediados de la década de los 90 se introdujeron reformas dirigidas a reforzar los procedimientos asociados con los exámenes médicos y ampliar la definición de los trabajos que la persona en cuestión podría realizar.

Además, en los Países Bajos, desde 1998, una parte de la responsabilidad para controlar el sistema recae sobre los empresarios, que pagan unas tasas de cotización distintas en función del riesgo de que sus empleados se conviertan en solicitantes, lo que supone un incentivo para que los empresarios limiten el número de beneficiarios, ya sea por medio de la disuasión o haciendo que sea más fácil seguir trabajando. En el Reino Unido, se prevén medidas adicionales para restringir más las condiciones que causan derecho a las prestaciones, mientras, como se menciona anteriormente, a las personas en situación de desempleo que empiecen a trabajar se les garantiza desde ahora un ingreso mínimo en forma de crédito fiscal, mientras que, al mismo tiempo, se ha aumentado el importe de las prestaciones concedidas a aquellos cuya discapacidad impide realmente trabajar.

En otros Estados, como en Austria, Grecia e Italia, también se han restringido los requisitos para causar derecho a prestaciones, mientras que en Suecia, donde los gastos son comparativamente elevados, el sistema se encuentra en pleno proceso de reforma. En cambio, en Irlanda, donde los gastos relacionados con las prestaciones de discapacidad son relativamente bajos, el subsidio de discapacidad concedido a título de asistencia social se amplió en 1997 a las personas que recibieron cuidados en establecimientos especializados a tiempo parcial y aumentaron las prestaciones concedidas a las parejas en las que ambos miembros tienen discapacidades.

#### *Pensiones de jubilación anticipada*

Como se menciona anteriormente, en los últimos 15 a 20 años, junto con los beneficiarios de las prestaciones por discapacidad también ha aumentado el número de personas que se acogen

a la jubilación anticipada, por razones similares. Efectivamente, ambas constituyen respuestas alternativas al problema del desempleo de larga duración; mientras el Reino Unido y los Países Bajos, por ejemplo, han optado por ampliar las prestaciones por discapacidad, Francia, Alemania y otros países, han optado por fomentar la jubilación anticipada. En ambos casos, los crecientes costes han conducido a la restricción de las condiciones que causan derecho, así como a la reducción del importe de las prestaciones en el caso de la jubilación anticipada.

En Dinamarca, Austria e Italia, se ha aumentado el número de años de cotización necesarios para poder optar a una jubilación anticipada, mientras que en Alemania, se está aumentando progresivamente la edad mínima para poder optar a una pensión (a 63, o 62 en caso de desempleo de larga duración).

Sin embargo, en Luxemburgo se ha ampliado la posibilidad de optar por una jubilación anticipada, con objeto de instar a las personas a continuar trabajando a tiempo parcial en vez de retirarse completamente. Sistemas similares funcionan en Francia, Alemania, Dinamarca y Austria, donde los trabajadores por cuenta ajena de cierta edad pueden optar por reducir progresivamente su tiempo de trabajo hasta su jubilación, en cuyo caso perciben una pensión parcial a título de compensación. Por otro lado, como en Austria y Alemania, los empresarios tienen derecho a una reducción de sus cotizaciones sociales si, para sustituir progresivamente a sus trabajadores, contratan a una persona que se encuentra en situación de desempleo.

#### *Prestaciones familiares y otras modalidades que permiten conciliar el trabajo y la familia*

La protección social por hijos de las familias con menores a cargo tiene tres objetivos principales: ayudar a las personas a sobrellevar los costes adicionales que supone tener hijos por medio de prestaciones y subsidios especiales; ayudar a las personas que dan a luz a través de subsidios de maternidad y permisos, que cada vez se aplican en mayor grado a ambos progenitores; y proporcionar ayuda para el cuidado de los niños y de los miembros de la familia con discapacidad o de edad avanzada y dependientes. Los tres objetivos son importantes para mejorar la seguridad de los ingresos de las personas con familia, especialmente las mujeres, y ayudarles a conciliar el trabajo con sus otras responsabilidades. Las modalidades de ayuda para el cuidado de los niños y el derecho a coger un permiso para cuidar a los niños o a otros miembros de la familia que necesiten cuidados de larga duración, son de vital importancia para muchas mujeres que desean seguir realizando una actividad profesional, especialmente en el caso de aquellas que educan a los niños sin ayuda, un colectivo cada vez más numeroso. Como se reconoce explícitamente en la Estrategia de Empleo de la UE, las mujeres todavía encuentran dificultades adicionales para acceder al mercado de trabajo, avanzar en sus trayectorias profesionales y conciliar la vida profesional y familiar; en las Directrices para el empleo, los Estados miembros se comprometieron a garantizar la igualdad de acceso al mercado de trabajo y la igualdad de oportunidades para las mujeres.

En Alemania, las prestaciones por hijo aumentaron perceptiblemente a principios de 1999 y se prevé que vuelvan a aumentar en 2000, lo que, junto a las desgravaciones fiscales por hijo, supondrá un incremento de los ingresos familiares netos. En Luxemburgo, la asistencia se dirige más específicamente a las familias de rentas bajas, con la reducción de las desgravaciones fiscales por hijo (que tienden a favorecer a las familias de rentas más elevadas) y el incremento de las prestaciones por hijo con un importe equivalente. De forma parecida, en Italia se introdujo en 1999 una nueva prestación sujeta a la prueba de recursos para todas las familias con más de tres hijos menores de 18 años.

Sin embargo, la evolución más importante en este ámbito se ha dirigido a ampliar las posibilidades de permiso parental, con el apoyo de la reciente Directiva comunitaria. El derecho de las personas con menores a cargo a coger un permiso se ha ampliado o está en proceso de ampliación en muchos países de la Unión, incluidos Austria, Luxemburgo, Dinamarca, Bélgica, Irlanda, los Países Bajos, Italia, España y el Reino Unido.

Al mismo tiempo, en los últimos años ha aumentado la disponibilidad de servicios para el cuidado de los niños en varios Estados miembros, especialmente en aquellos en los que los servicios eran limitados en el pasado. A menudo, los servicios de cuidado de los niños son un necesario componente complementario de las medidas activas del mercado de trabajo, cuyo objetivo es permitir a muchas personas, especialmente mujeres, seguir una trayectoria profesional e integrarse convenientemente en la sociedad. En España, las reducciones fiscales en concepto de costes para el cuidado de niños menores de tres años aumentaron considerablemente en 1998. En Grecia, se lanzó un proyecto piloto cuyo objetivo es alargar el tiempo que los niños pueden pasar en guarderías y escuelas primarias, así como en las guarderías públicas diurnas, y en Portugal se ha ampliado la red de guarderías. En los Países Bajos, desde 1999, los padres de familias monoparentales que buscan trabajo o reciben formación tienen derecho a un reembolso de los gastos del cuidado de los niños fuera del horario escolar (primaria) si sus ingresos son inferiores a un determinado nivel. En el Reino Unido, en octubre de 1999 se introdujo un nuevo crédito fiscal para el cuidado de los niños para las familias de renta baja, incluidas las familias monoparentales. Además, se prevé ampliar el número de plazas en los servicios de cuidado de los niños fuera de los horarios escolares.

#### **4.2 Objetivo clave: conseguir pensiones seguras y sistemas de pensiones viables**

El significativo crecimiento del número de personas que sobrepasan la edad de jubilación en todos los Estados miembros en los últimos 10-15 años ha hecho que la atención general se centre en las consecuencias de esta evolución para los regímenes de pensiones de jubilación y su financiación, habida cuenta de que las pensiones de jubilación representan el 43% del total del gasto de protección social en la Unión, o sea, algo más del 12% del BIP. Si bien las medidas introducidas difieren en los detalles, todas hacen hincapié en la reducción de las transferencias que serán necesarias en el futuro o en el incremento de los medios financieros disponibles. Incluyen el aumento de la edad oficial de jubilación o del número de años de cotización necesarios para tener derecho a la pensión completa, la reducción del importe de la pensión en relación con el salario recibidos en el pasado o una relación más estrecha entre las pensiones y las cotizaciones, así como la creación de fondos especiales para financiar las transferencias futuras, a fin de añadir a los actuales sistemas de reparto en los que los pagos actuales se financian a través de las cotizaciones actuales, sistemas «capitalizados», en los que las cotizaciones actuales determinan los futuros derechos.

En Austria, Italia y Luxemburgo, en los que la normativa que rige las pensiones de los funcionarios públicos era más favorable, esta normativa se reformó para acercarla a la normativa del sector privado, mientras que en España, la base para calcular los derechos de pensión se encuentra en un proceso progresivo de extensión, pasando desde el salario de los 8 mejores años al de los 15 mejores años. En Italia, se congelaron las pensiones más elevadas en 1998, mientras que en Alemania se ha modificado la base para indexar las pensiones, pasando los incrementos de salario a la inflación de los precios para los años 2000 y 2001, con lo que se han reducido eficazmente los gastos. Por otro lado, la reforma de 1999, cuyo objetivo consistía en reducir gradualmente las pensiones desde un 70% del salario medio neto un 64%, se ha suspendido hasta finales del 2000.



Con objeto de incrementar los medios de financiación disponibles, en España se ha aumentado el importe de las cotizaciones de las personas que perciben unos ingresos medios y altos, sin que este aumento haya ido acompañado de un aumento correspondiente de los futuros derechos de pensión, mientras que en Italia, han aumentado las cotizaciones de los trabajadores temporales por cuenta propia. En Dinamarca, se incrementaron las cotizaciones en 1998 por medio de la introducción de una carga extraordinaria del 1%, recaudada en 1997 con objeto de financiar el sistema de pensiones complementarias.

En los Países Bajos, donde existe un máximo para los índices de cotización, el Gobierno ha creado un fondo especial al que contribuye cada año con una cantidad para financiar el incremento del gasto después de 2020. En Francia, existe la propuesta de incrementar de 40 a 42,5 los años de cotización necesarios para tener derecho a la pensión completa, y, al igual que en España, se ha creado un fondo para consolidar la financiación de las pensiones. En Irlanda, se creó en 1998 un fondo de reserva destinado a financiar las pensiones futuras (*Social Welfare Pension Fund Reserve*) con dinero procedente de los impuestos y de la privatización de las telecomunicaciones. Sin embargo, el fuerte crecimiento económico ha permitido reducir la tasa global de las cotizaciones sociales, así como incrementar considerablemente el importe de las pensiones básicas, tanto en 1998 como en 1999.

Al mismo tiempo, se han tomado medidas en varios países, como Italia, para fomentar el desarrollo de las pensiones profesionales e individuales, a fin de aligerar la carga que pesará sobre el Estado en el futuro.

A pesar de que en la mayoría de los países los esfuerzos se han dirigido a hacer que los sistemas de pensiones sean viables, en varios Estados miembros se han introducido mejoras para reforzar los derechos de los grupos desfavorecidos. En Italia y España se incrementó el importe de las pensiones mínimas o no contributivas. En Luxemburgo, Alemania, Austria y el Reino Unido se tienen más en cuenta los periodos pasados al cuidado de niños o de adultos dependientes; por otro lado, se ha decidido ampliar los derechos de pensión de las personas que trabajan a tiempo parcial en Luxemburgo, Alemania y España y a las personas con trayectorias profesionales más cortas de lo normal en Finlandia.

### **4.3 Objetivo clave: promover la inclusión social**

Como se ha mencionado anteriormente, una de las principales características de la política social en los últimos años reside en el énfasis puesto en las medidas políticas activas diseñadas para animar a las personas a que trabajen, una tendencia cuyo objetivo también era reducir la dependencia y la exclusión social. Aunque la acción se centra principalmente en el empleo, puesto que es sabido que tener un trabajo, o por lo menos tener la posibilidad de trabajar, es una condición esencial para la inclusión social, también se reconoce que, si se quiere abordar el problema con eficacia, deben tenerse en cuenta otros aspectos de la exclusión, incluidos un mejor acceso a la educación y a la formación profesional, una vivienda decente y niveles razonables de asistencia sanitaria y servicios sociales.

En todos los Estados miembros, los Gobiernos se han comprometido a prevenir la exclusión e incrementar los esfuerzos para introducir medidas activas con objeto de proporcionar ayuda en la búsqueda de empleo, mejorando las posibilidades de encontrar trabajo y, en caso necesario, proporcionando un acceso directo a los empleos: estas medidas se han dirigido principalmente a las personas en situación de desempleo, especialmente a aquellas en situación de desempleo de larga duración y a los jóvenes, pero también a otros grupos desfavorecidos, como las mujeres que desean volver a trabajar después de haber interrumpido su trayectoria profesional para poderse ocupar de las personas a su cargo. También se han

dirigido a otras personas en situación de desempleo, especialmente las personas con discapacidad, pero que pueden trabajar, las personas mayores que han optado por una jubilación anticipada y los adultos de las familias monoparentales.

Por lo que se refiere a los jóvenes y a las personas en situación de desempleo de larga duración, a raíz de la adopción de las Directrices de empleo de 1998 y 1999, todos los Estados miembros han introducido medidas para garantizar que toda persona que haya permanecido sin empleo durante un tiempo determinado (6 meses en el caso de las personas menores de 25 años y 12 meses en el caso de las personas de 25 años o mayores; en Suecia, Portugal y Luxemburgo estos periodos son de 3 y 6 meses respectivamente) pueda acceder a algún tipo de medida activa o a algún empleo subvencionado. Estas medidas han ido acompañadas de esfuerzos para ajustar más estrechamente estas medidas a las necesidades individuales de forma sistemática, a fin de incrementar su eficacia. En muchos países (como Bélgica, Francia, Irlanda, Finlandia y el Reino Unido), se ha aplicado el mismo tipo de enfoque a las personas con discapacidad, y se han realizado esfuerzos para integrar a estas personas en programas activos del mercado de trabajo. En los Países Bajos y el Reino Unido el mismo tipo de asistencia se ha introducido recientemente para los adultos de las familias monoparentales, especialmente los que tienen hijos mayores de 5 años.

En varios países, incluidos Bélgica, Dinamarca, Alemania y los Países Bajos, las medidas relativas a la búsqueda de trabajo, la orientación profesional y la formación o el reciclaje se han completado con un considerable aumento de los empleos subvencionados o los planes de creación directa de empleos, que se han dirigido especialmente a las personas en situación de desempleo de larga duración y a otras personas con dificultades para encontrar trabajo.

El recurso a las medidas activas se ha extendido a los beneficiarios de los sistemas que garantizan los ingresos mínimos, a los que, en varios países, se insta a participar en programas diseñados para mejorar sus posibilidades de encontrar empleo. Es el caso de Bélgica, por ejemplo, donde ahora se proporciona formación a los beneficiarios de los ingresos mínimos, y de Dinamarca, donde desde 1998 la ayuda financiera depende de que la persona en cuestión participe en programas dirigidos a aumentar su independencia. Por otro lado, en Italia, los beneficiarios de la futura prestación dependiente de los ingresos que garantizará un nivel mínimo de ingresos que puedan trabajar, estarán obligados a participar en un curso de formación.

En varios Estados miembros, las medidas para garantizar que sea más rentable trabajar que estar en situación de desempleo se han extendido, y además de a los regímenes de seguro de desempleo, se aplican a los que garantizan unos ingresos mínimos. En Francia, por ejemplo, en 1998 se amplió la posibilidad, ya existente, de recibir determinadas prestaciones dependientes de la prueba de recursos (*allocation de solidarité spécifique, revenu minimum de insertion*) como complemento del salario. Se han ampliado los periodos en los que se puede percibir este complemento, y se ha aumentado el nivel de ingresos permitido. Así mismo, se ha ampliado esta posibilidad a los subsidios específicos para los adultos de familias monoparentales y los viudos (*allocation de parent isolé, allocation d'assurance veuvage*). En otros países se han tomado medidas similares, como en Bélgica, Alemania, Irlanda, los Países Bajos y Dinamarca, mientras que en Italia, el programa experimental dirigido a la introducción de una nueva prestación dependiente de la prueba de recursos que garantizará por primera vez unos ingresos mínimos a nivel nacional, prevé no tener en cuenta el 25% del salario para mantener el incentivo financiero del trabajo.

En la práctica, a pesar de que en la década de los 90 se hizo hincapié en las medidas activas, la reorientación de los gastos reales de las medidas pasivas a medidas activas ha sido

relativamente limitada. De conformidad con los datos proporcionados por la OCDE sobre los gastos vinculados al mercado de trabajo, el incremento relativo de los gastos dedicados a medidas activas en la Unión desde 1994 y a finales de la recesión económica, ha sido limitado; estos gastos representaron un mismo porcentaje del total de gastos en 1998 (apenas algo menos de 37%) que en 1990. Además, el importe invertido en programas activos por persona en situación de desempleo fue el mismo en 1998, en relación con el PIB, que en 1994 y menor que en 1990. Estas cifras indican que todavía pueden ampliarse las posibilidades de beneficiarse de medidas activas, especialmente por lo que se refiere a los grupos más desfavorecidos.

#### **4.4 Objetivo clave: garantizar una atención sanitaria viable y de alta calidad**

La presión sobre los sistemas de protección social en el conjunto de la Unión también se ha manifestado en un incremento de la necesidad de asistencia sanitaria, que en 1996 representaba algo más del 21,5% del gasto de la protección social, o sea, el 6% del PIB. Esta mayor presión, debida al aumento de la demanda derivado del incremento de los ingresos reales y la evolución de los conocimientos y las posibilidades de tratamiento, ha incrementado considerablemente la presión sobre el gasto. La reacción común de los Gobiernos ha sido intentar limitar el crecimiento de los gastos y su impacto sobre los presupuestos públicos, intentando mantener la calidad del servicio y el acceso a los cuidados. En consecuencia, los esfuerzos se han dirigido a encontrar medios de aumentar la productividad o de mejorar la rentabilidad.

Con este fin, los Gobiernos de los Estados de la Unión han introducido un control más estricto del gasto global, ya sea de forma directa en el caso de los sistemas nacionales de asistencia sanitaria, o indirectamente a través de la limitación de las tasas de cotización, en el caso de los sistemas basados en un seguro. Al mismo tiempo, en muchos países con un sistema nacional de asistencia sanitaria (España, Italia, Suecia, el Reino Unido e Irlanda), se han traspasado mayores responsabilidades de gestión de los servicios y reparto de los presupuestos a las autoridades regionales o locales, que están en situación de evaluar las necesidades de forma más precisa. Además, se ha observado una tendencia generalizada a aumentar las cotizaciones directas de los medicamentos y los tratamientos, incrementando los costes directos a cargo del consumidor, a fin de instarles a racionalizar el uso de los servicios y proporcionar, además, medios de financiación suplementarios. Esta evolución ha ido acompañada del establecimiento de listas de medicamentos autorizados y de la introducción de medicamentos genéricos, a fin de reducir el coste de las recetas médicas.

Sin embargo, en algunos Estados miembros, el constante aumento de los gastos a cargo de los pacientes ha provocado una reacción, especialmente en Suecia, donde estos gastos aumentaron considerablemente en la década de los 90, y donde existía una creciente preocupación de que los hogares con ingresos bajos, especialmente aquéllos en los que hay niños, prescindan de tratamientos en detrimento de su salud, por lo que, en 1998, se abolieron las cargas relativas a los niños, lo que condujo a la aparición de una inquietud contraria en relación con el posible exceso de demanda de asistencia y los consiguientes recortes en otros servicios públicos para compensar la reducción de financiación. La respuesta a esta situación ha sido traspasar más ingresos asignados a las autoridades locales responsables de proporcionar los servicios así como proponer una reorientación del presupuesto para defensa hacia la asistencia sanitaria. En Francia, debido a la existencia de inquietudes en relación con el acceso a la asistencia sanitaria, el seguro médico de base se ampliará a todo el mundo y se proporcionará gratuitamente el seguro médico complementario a los hogares de ingresos bajos, es decir, a aproximadamente 6 millones de personas. En Luxemburgo y en Bélgica también se han tomado medidas para facilitar el acceso a la asistencia sanitaria y para

restringir las cargas de los hogares de menos recursos, mientras que en España se garantiza a todos los extranjeros, legales e ilegales, el acceso a la asistencia sanitaria en pie de igualdad con los nacionales.

En los Países Bajos, a principios de 1999 se suprimió una participación del 20% en todos los tratamientos y medicamentos, excepto las visitas a hospitales y a médicos generalistas, impuesta a fin de instar a las personas a utilizar los servicios de forma más prudente, porque su cotización a la reducción de la demanda parecía limitada, mientras que ocasionaba elevados costes administrativos. En Alemania, donde el gasto de la asistencia sanitaria es de los más elevados de la Unión, a principios de 1999 se anularon o suspendieron varias medidas introducidas para aumentar la participación financiera de los pacientes en el coste de los tratamientos, pero se mantuvieron los importes máximos para los honorarios médicos. Las propuestas que se debaten actualmente, cuyo objetivo es frenar el incremento de los costes y de las tasas de cotización, incluyen la limitación de la libertad de elección de servicios del paciente, la restricción del número de medicamentos que se pueden prescribir y la imposición de gastos máximos a los médicos generalistas, por lo que se argumenta que los médicos pueden rechazar a los pacientes de edad avanzada o que sufren una enfermedad crónica a causa de los costes.

Según datos procedentes de la OCDE, el porcentaje de gastos privados en los gastos totales de la asistencia sanitaria en la Unión ha sufrido un ligero incremento en la década de los 90, en que pasó de un 22% en 1990 a casi el 24% en 1997, lo que representa un aumento de algo más del 30% de los gastos de protección social. La importancia del gasto privado en la asistencia sanitaria varía considerablemente entre los Estados miembros, desde un 40% del total de los gastos en Portugal y el 30% en Italia hasta alrededor del 15% en Suecia, el Reino Unido, Bélgica y Dinamarca y sólo el 8% en Luxemburgo. En países como Italia, Finlandia y Suecia, las restricciones del gasto de la salud pública han conducido al crecimiento de servicios privados entre 1990 y 1997, ya sea directa o indirectamente, puesto que el incremento de las cotizaciones directas de los asegurados constituyó una de las medidas para reducir los gastos públicos.

## 5. CUESTIONES RELATIVAS A LOS DATOS

En la medida de lo posible, el análisis presentado en el informe se basa en informaciones cuantitativas sobre la importancia del gasto de la protección social y de tipos especiales de prestaciones, sobre las fuentes de financiación y las recientes modificaciones. El uso de estas informaciones es importante para presentar una imagen objetiva de la evolución y de los factores en que ésta se basa, a fin de contribuir a una mejor comprensión de los cambios que se producen en el conjunto de la Unión y de sus implicaciones, no sólo para las políticas económicas y los presupuestos públicos, sino también sus implicaciones sociales, como la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Sin embargo, el análisis cuantitativo que se puede llevar a cabo en este ámbito está limitado por la disponibilidad de los datos. La nueva base de datos SEEPROS sobre gastos e ingresos de protección social, elaborada por Eurostat en estos últimos años sobre la base de una clasificación más coherente y satisfactoria, así como las encuestas del Panel de hogares de la Comunidad Europea (PHCE), de reciente creación, proporcionan importante información sobre las características de los sistemas de protección social de todo el territorio de la Unión, así como de las modificaciones que se introducen en los mismos. Sin embargo, todavía quedan muchos aspectos por analizar.

En particular, además de los problemas de comparabilidad en determinados ámbitos, los datos de SEEPROS todavía no contienen detalles relativos a las transferencias sociales realizadas en forma de concesiones fiscales en vez de como prestaciones, ni de los impuestos y cargas sobre el pago de prestaciones, que reducen tanto el ingreso neto que perciben los beneficiarios como el coste que deben soportar los gobiernos para financiar las transferencias en cuestión. Estos datos tampoco incluyen detalles relativos al número de personas que reciben prestaciones ni al número de personas que no reciben, un aspecto igualmente importante, por lo que resulta difícil sacar conclusiones relativas a la eficacia de los sistemas para proporcionar ayuda a aquéllos que la necesitan, o en relación con el importe medio que reciben. Se está intentando resolver la falta de datos relativos a los beneficiarios, por lo menos en lo que se refiere a la función «desempleo», a través del desarrollo de un módulo de SEEPROS sobre las políticas del mercado de trabajo.

El PHCE constituye un medio alternativo para examinar las cuestiones de este tipo, puesto que proporciona información sobre los ingresos y las distintas fuentes de los mismos, así como sobre las circunstancias personales de cada uno de los individuos que han participado en las encuestas, incluida su situación laboral y detalles sobre sus hogares. Sin embargo, el principal problema del Panel es que los datos proceden de un grupo reducido, que comprende alrededor de 60.000 hogares en todo el territorio de la Unión, o menos de 200.000 personas, lo que puede entrañar problemas de representatividad en caso de que los grupos representados sean reducidos, limitando considerablemente la importancia del análisis, especialmente en los ámbitos de la protección social que sólo afectan a una pequeña minoría de la población.

Además, los datos sólo están disponibles con mucho retraso, lo que reduce la utilidad de ambas fuentes como instrumento de seguimiento de los cambios. Los datos que se utilizan para el análisis se refieren a la situación existente, como mínimo, tres años antes, un tiempo suficientemente largo para que desde entonces se hayan producido cambios importantes. Mientras que ambas fuentes de datos son relativamente nuevas, lo que explica en parte el retraso, es importante que los datos estén disponibles con más rapidez si se quieren utilizar al máximo sus posibilidades como instrumentos de análisis de las políticas.

## 6. PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS PAÍSES CANDIDATOS DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

Existe un interés generalizado por la evolución de los sistemas de protección social en los países candidatos de Europa Central y Oriental (PECO) que han solicitado su adhesión a la Unión Europea, un interés que irá en aumento a medida que se acerque la fecha para su adhesión<sup>2</sup>. La importancia del actual proceso de ampliación, el mayor hasta hoy en términos de personas afectadas, es uno de los factores que afectan a la política futura de protección social de la UE mencionados en la reciente Comunicación de la Comisión titulada *Una estrategia concertada para modernizar la protección social*.

Una estrategia del tipo propuesto en la Comunicación, así como los retos a los que ésta pretende dar una respuesta, no incumben únicamente a los 15 Estados miembros actuales. Los nuevos países que entran en la UE deben adoptar todo el acervo comunitario, es decir, el conjunto de acuerdos, compromisos y políticas comunes de los Estados miembros, en cuya elaboración han participado todos ellos. En materia de protección social, el acervo incluye las Directivas y Reglamentos de carácter obligatorio vigentes en el momento de la adhesión y los principios o valores comunes suscritos por los Estados miembros para garantizar que sus sistemas estén preparados para afrontar los problemas que aparezcan, así como para aprovechar las nuevas posibilidades. La idea subyacente es que unos sistemas de protección social sensibles y bien concebidos desempeñarán un papel fundamental para apoyar la política económica y mejorar los resultados económicos. Es posible que durante las deliberaciones de los Estados miembros relativas al programa propuesto en la Comunicación surjan otras ideas e ideales comunes; sin embargo, es importante que, en este proceso, no se olvide que, aunque los Estados miembros comparten la definición de los objetivos de la protección social, así como de su evolución general, tienen una total libertad para decidir los cambios específicos y las nuevas medidas que quieren introducir.

Los cuatro objetivos mencionados en la Comunicación ofrecen asimismo un medio para formular con claridad los objetivos de los sistemas de protección social de los países candidatos a fin de garantizar la estabilidad económica, social y política necesaria para poder aprovechar al máximo las ventajas de su participación en el mercado interior y en la UEM. Garantizar a los hombres y a las mujeres que los ingresos procedentes del trabajo sean seguros, atenuar los efectos del desempleo para aquellos que no tengan trabajo, garantizar unos ingresos decentes y seguros para la jubilación y asegurar un acceso generalizado a una atención sanitaria de calidad y a las cosas esenciales de la vida, son aspectos que reforzarán la estabilidad política y contribuirán a la ampliación. Las ventajas que supondrán para cada persona se traducirán asimismo en ventajas para la economía del país en cuestión. En el marco de la disciplina económica asociada con la UEM, será esencial garantizar la viabilidad de la financiación de la protección social, especialmente de la atención sanitaria y de las pensiones de jubilación. Asimismo, es indispensable que los sistemas de protección social funcionen y sean eficaces, para lo que se necesita crear estructuras administrativas adecuadas, lo que constituye un objetivo clave del enfoque adoptado por la Unión para ayudar a los países candidatos en sus preparativos, ayudándoles a reforzar las estructuras administrativas necesarias para la puesta en práctica, a través, por ejemplo, de formación y experiencias compartidas.

---

<sup>2</sup> Bulgaria, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia.