



CUENTA DE LA PROTECCION SOCIAL DE LA C.A. DE EUSKADI

Nota metodológica

2016

La Cuenta de Protección Social recoge información sobre el gasto y el ingreso de los sistemas de protección social que actúan en la C. A. de Euskadi en los términos del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), desarrollada por EUROSTAT, en la última versión: **ESSPROS Manual and user guidelines. 2016 edition**: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-16-010>

PROTECCIÓN SOCIAL: En el Manual SEEPROS se define protección social como “todas aquellas intervenciones de organismos públicos o privados destinadas a aligerar la carga que representa para los hogares e individuos una serie establecida de riesgos o necesidades, siempre y cuando no exista un acuerdo simultáneo, recíproco ni individual”. Al no incluir las acciones derivadas de “acuerdos” individuales en la cobertura de los riesgos la metodología descarta todas aquellas acciones que pudieran resultar de iniciativas individuales, de particulares o de hogares, que éstos adoptan única y exclusivamente en beneficio propio.

El concepto se completa con el listado de los riesgos y necesidades a los que se alude en la definición, y que se denominan Funciones. Son las siguientes:

- 1.Enfermedad / Atención sanitaria
- 2.Invalidez
- 3.Vejez
- 4.Supervivientes
- 5.Familia / Hijos
- 6.Desempleo
- 7.Vivienda
- 8.Exclusión social no clasificada en otra parte

LAS UNIDADES ESTADÍSTICAS: El sistema de de protección social se define como “un conjunto específico de normas, que apoyadas por una o varias unidades institucionales, rigen el suministro de prestaciones sociales y su financiación”. Dos criterios limitan la designación de tales unidades estadísticas, la posibilidad de disponer de una contabilidad separada, y la preferencia por los sistemas que suministren protección frente a un único riesgo y cubran a un conjunto homogéneo de beneficiarios.

Resulta interesante agrupar los sistemas de protección social en una serie de grupos de características propias. El manual SEEPROS propone algunas de las clasificaciones más significativas desde el punto de vista del análisis. Cada clasificación es independiente de las demás y se funda en un criterio propio.

De entre la multiplicidad de criterios posibles el Manual propone los siguientes:

- La naturaleza de la unidad de toma de decisiones en el sistema
- La obligatoriedad legal
- Los requisitos para el nacimiento de los derechos
- El ámbito poblacional del sistema
- El nivel de protección suministrada

Los sistemas de protección social analizados se agrupan en cuatro grandes categorías, que se detallan a continuación:

Sistemas y grupos de sistemas en la Cuenta de Protección Social de la C. A. de Euskadi

Sistema de Seguridad Social

Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)

Regímenes Especiales de Funcionarios Públicos

Clases Pasivas

Mutualismo Administrativo

Mantenimiento de salarios de las Administraciones Públicas

Otros sistemas de protección social

Becas compensatorias y otras.

Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)

Pensiones de guerra

Política de Vivienda de la C. A. de Euskadi

Prestaciones obligatorias de las empresas

Prestaciones voluntarias de las empresas

Seguros sociales privados

Sistema privado de servicios sociales

Sistema público de servicios sociales

Sistema sanitario público

El Sistema de Seguridad Social

Este grupo lo conforman los distintos regímenes de la seguridad social, gestionados por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina y la Tesorería General de la Seguridad Social, así como por las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)

Constituye por sí mismo una agrupación independiente que destaca por su importancia en la protección social de las situaciones de desempleo.

Regímenes de funcionarios públicos.

Bajo este epígrafe se recogen los gastos e ingresos relativos a la provisión de protección social de los sujetos sometidos al Régimen Especial de Funcionarios Públicos. Esto incluye las denominadas prestaciones básicas o régimen de clases pasivas, y las correspondientes al mutualismo administrativo que son abonadas por las tres mutualidades de funcionarios vigentes en el período, a saber, la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS) y la Mutualidad General Judicial (MUGEJU). Adicionalmente, se incluye en este grupo una estimación de las cantidades abonadas por las distintas administraciones públicas en concepto de mantenimiento de sueldos y salarios en los casos de incapacidad temporal y maternidad que afecten a sus empleados.

Otros sistemas de protección social.

Se constituye como un resto que engloba la protección social dispensada por sistemas e instituciones de muy diverso signo, lo que la convierte en la más heterogénea de las agrupaciones. Los sistemas más importantes de entre los que agrupa son:

–El sistema sanitario público que recoge las actuaciones de las administraciones vascas en virtud de sus competencias en materia sanitaria.

–El sistema público de servicios sociales que engloba las responsabilidades de los distintos niveles de la administración en la C. A. de Euskadi en materia de servicios sociales.

–Las prestaciones que los trabajadores reciben directamente de sus empleadores y que se reparten en dos sistemas en función de la obligatoriedad de dichas prestaciones.

–Los fenómenos de aseguramiento que se corresponden con la definición de seguro social privado de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas (SEC), en particular parte de la actuación de las Entidades de Previsión Social Voluntaria (EPSV) que puede ser catalogada de este modo.

–La acción de instituciones públicas con una finalidad específica en el campo de la protección social, como el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA).

–La actuación de las Instituciones Privadas sin Fines de Lucro que actúan en el campo de los servicios sociales.

LAS UNIDADES INSTITUCIONALES: Como se ha indicado más arriba, SEEPROS define los sistemas de protección social como conjuntos normativos que, no pueden ser titulares de derechos ni obligaciones. Los sistemas de protección social están apoyados por

unidades institucionales, algunas de las cuales tienen como fin último de su existencia precisamente la provisión de protección social. Para otras, en cambio, la protección social no deja de ser una actividad marginal. Las empresas cuando, directa o indirectamente, se responsabilizan de la protección social de sus trabajadores, son el ejemplo más evidente de este último caso.

En esta edición de la Cuenta de Protección Social de la C. A. de Euskadi se ha obtenido información de gasto e ingreso en protección social para las siguientes unidades o conjuntos de unidades institucionales que han sido agrupadas en cuatro categorías.

Unidades institucionales y sus agrupaciones en la Cuenta de Protección Social de la C. A. de Euskadi.

Administración Central del Estado

- Administración Central del Estado (en su papel de empleador)
- Fondo de Garantía Salarial
- Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)
- Instituto Nacional de la Seguridad Social
- Instituto Social de la Marina
- Instituto Social de las Fuerzas Armadas
- Mutualidad de Funcionarios de la Administración Central de Estado
- Mutualidad General Judicial
- Clases Pasivas
- Tesorería General de la Seguridad Social

Administración Autonómica

- Administración Autonómica (en su papel de empleador)
- Departamento de Educación del Gobierno Vasco
- Departamento de Salud del Gobierno Vasco
- Departamentos del Gobierno Vasco con responsabilidades en materia de servicios sociales (incluye Lanbide)
- Departamento Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes; .
- OSAKIDETZA – Servicio Vasco de Salud

Administración Local

Administración Local (Diputaciones Forales y ayuntamientos en su papel de empleador y como gestora de servicios sociales)

Instituciones Privadas

Empresas

Entidades de Seguro Libre

Entidades de Previsión Social Voluntaria (EPSV)

Instituciones Privadas sin Fin de Lucro que actúan en el campo de los servicios sociales

Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales

Organización Nacional de Ciegos Españoles

INGRESOS: Los ingresos de los sistemas de protección social en virtud de los cuales se financia el gasto se clasifican tal y como sigue:

1. Cotizaciones sociales

1.1. Cotizaciones sociales a cargo de los empleadores

1.1.1. Cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores

1.1.2. Cotizaciones sociales imputadas a cargo de los empleadores

1.2. Cotizaciones sociales a cargo de las personas protegidas

1.2.1. Asalariados

1.2.2. Trabajadores autónomos

1.2.3. Pensionistas y otros

2. Aportaciones de las administraciones públicas

3. Transferencias de otros sistemas

4. Otros ingresos

4.1. Rentas de la propiedad

4.2. Otros

La **Cotizaciones sociales** son los costes en los que incurren los empleadores, las personas protegidas, o los propios sistemas de protección, y que aseguran el derecho de los beneficiarios a recibir las prestaciones sociales.

Las **Cotizaciones sociales a cargo de los empleadores** pueden ser efectivas o imputadas. Cuando los pagos se realizan a un asegurador independiente que es el que gestiona la provisión de las prestaciones (este asegurador puede ser una administración de la Seguridad Social, una institución sin fin de lucro, o una empresa privada de seguro) o bien se constituyen reservas en los balances de la empresa, se trata de **cotizaciones efectivas**. Cuando los empleadores se comprometen a suministrar la prestación directamente a sus trabajadores, sin que medie asegurador autónomo y sin constitución de reservas, se habla de **cotización social imputada**.

Las **Cotizaciones sociales** pueden correr también **a cargo de las personas protegidas**, sean éstas asalariados, trabajadores autónomos, o pensionistas. Se incluyen también las Cotizaciones sociales reasignadas son las que realiza un sistema de protección social a otro con el fin de mantener o incrementar en éste los derechos de las personas que protege.

Las **Aportaciones de las administraciones públicas** son las destinadas a sufragar los costes de los sistemas públicos no contributivos o bien a complementar los ingresos del resto de los sistemas. Pueden tratarse de ingresos derivados de la recaudación de impuestos específicos legalmente vinculados a la provisión de una prestación o un sistema de protección determinado; aunque, por lo general, se trata de aportaciones genéricas realizadas por las administraciones sin encontrarse sujetas a la percepción de ningún tipo de ingreso específico (ingresos generales).

Transferencias de otros sistemas. Son los pagos sin compensación entre los diferentes sistemas de protección social. Constituyen un ingreso para el sistema que las percibe

GASTOS: De acuerdo con el Manual SEEPROS los gastos de los sistemas de protección social pueden clasificarse en los siguientes conceptos:

1. Prestaciones Sociales
2. Gastos administrativos
3. Transferencias a otros sistemas
4. Otros gastos

Las **Prestaciones sociales** constituyen el núcleo de la estadística. Son transferencias, tanto en efectivo como en especie, de los sistemas de protección social a los hogares e individuos para aligerar la carga de uno o varios riesgos o necesidades definidos.

La metodología SEEPROS prevé la clasificación de las prestaciones sociales de acuerdo con distintos criterios. El primero de estos criterios es el que clasifica las prestaciones en las ocho funciones que se han indicado más arriba en este mismo capítulo. En cada una de estas ocho funciones pueden distinguirse varios tipos de prestación, por lo general específicos de dicha función.

Además de esta clasificación por funciones y tipos, SEEPROS propone dos criterios adicionales de carácter transversal.

–El primero de estos criterios divide las prestaciones en **prestaciones en efectivo, prestaciones en especie**. Las prestaciones en efectivo son pagadas en dinero y no precisan que los perceptores justifiquen un gasto realizado. Las prestaciones en especie adquieren la forma de bienes o servicios suministrados directamente, o bien la de reembolsos por los pagos que los beneficiarios han realizado previamente para la adquisición de dichos bienes y servicios. Las cotizaciones sociales reasignadas han sido definidas como aquéllas que realiza un sistema de protección social a otro con el fin de mantener o incrementar en éste los derechos de las personas que protege.

–El segundo criterio distingue las prestaciones en base a si están o no sujetas a condición de recursos. Las prestaciones supeditadas explícita o implícitamente al hecho de que los ingresos o el patrimonio del beneficiario estén por debajo de un nivel especificado se denominan **bajo condición de recursos**, aquéllas que no lo están, se denominan **sin condición de recursos**.

Los **Gastos administrativos** son los derivados de la gestión y administración de los sistemas de protección.

Las **Transferencias** son los pagos sin compensación a otros sistemas de protección social.

En los **Otros gastos** se recogen las rentas de la propiedad que se corresponden principalmente con los pagos por intereses y otros gastos que no pueden clasificarse en los conceptos anteriores.

FUNCIONES: Las contingencias cuya cobertura se incluye dentro del concepto de Protección social son las siguientes:

Función Enfermedad/Atención Sanitaria: En esta función deben incluirse dos tipos de prestaciones:

Las prestaciones en efectivo que sustituyen la pérdida de ingresos por motivo de enfermedad.

La prestación de atención sanitaria con independencia de cuál fue la razón que la produjo. Este criterio implica que la asistencia prestada por motivo de invalidez o maternidad se incorpora en esta función en lugar de en la de invalidez o familia / hijos respectivamente. En cambio, la atención sanitaria proporcionada al trabajador en la empresa no se recoge por considerarse un input necesario en el proceso productivo, del cual el empresario obtiene un rendimiento.

Función Invalidez: Esta función incluye diferentes prestaciones que se pueden clasificar en dos grandes tipos:

Por un lado, las prestaciones económicas destinadas a resarcir al beneficiario de la reducción de ingresos por motivo de la pérdida total o parcial de su capacidad para desarrollar una actividad laboral, en los términos establecidos por la legislación.

Por otro, los servicios de rehabilitación y otros, excepto los de asistencia sanitaria que se computa en la función enfermedad / atención sanitaria.

Es importante precisar que sólo se contabilizan en esta función las pensiones de invalidez percibidas por beneficiarios que no hayan llegado a la edad de jubilación. Superada ésta, la prestación se imputa a la función vejez. Del mismo modo, las prestaciones económicas y asistenciales en períodos de incapacidad laboral (de acuerdo con los criterios establecidos por ley) no se incluyen aquí, sino en la función enfermedad / atención sanitaria.

Función Vejez: Abarca todo el conjunto de prestaciones diseñadas con el fin de paliar las consecuencias de la vejez, incluidas la pérdida de ingresos, la pérdida de autonomía en la realización de tareas cotidianas, o la disminución de la actividad social. En consecuencia, se incluyen en esta función tanto las pensiones como otras prestaciones de carácter asistencial.

Esta función recoge las pensiones de jubilación y vejez y las pensiones de invalidez cuyos beneficiarios tienen 65 o más años

Función Supervivientes: En esta función se recogen todas las prestaciones económicas concedidas a personas sufrido la pérdida del familiar o persona que representara su principal sostén económico. Se recogen todas las pensiones de supervivencia.

Del mismo modo se incluyen ciertas compensaciones dirigidas a cubrir las cargas originadas por el fallecimiento, como pueden ser los gastos funerarios.

Función Familia / Hijos: Incorpora las ayudas financieras concedidas a los hogares con el objeto de aminorar las cargas que supone la natalidad y la crianza de los hijos, así como el mantenimiento de otros miembros de la familia. Se incluyen aquí el mantenimiento de la renta de las mujeres trabajadoras en el período previo y/o posterior al parto.; prestación económica por paternidad

Asimismo, se recogen en esta función todos aquellos servicios sociales destinados a proteger a la institución familiar y a los hijos en particular, como pueden ser el alojamiento en centros especializados o en hogares particulares, o los servicios de guardería.

Conforme al último manual de SEEPROS (*ESSPROS Manual and user guidelines. 2016 edition*), se ha reestimado la serie desde el año 2000, el importe correspondiente al gasto en educación infantil que se incluye en esta función. Dentro del ámbito SSEPROS no se incluye el gasto en educación, pero si se debe incluir la parte no pedagógica, esto es la parte que supone atención social.

Función Desempleo: Esta función recoge, de acuerdo con una clasificación corriente en las políticas de empleo, por un lado, las medidas pasivas, es decir, aquéllas destinadas a paliar las consecuencias derivadas de la carencia de un empleo remunerado - especialmente las que tienen que ver con la privación de una fuente suficiente de ingreso -, y por otro, las medidas activas, dirigidas a prevenir o reducir las situaciones de desempleo.

Por tanto, esta función se compone de los subsidios de desempleo (parcial o completo), las rentas de subsistencia, o las pensiones de jubilación anticipada siempre y cuando la causa de la jubilación se encuentre en la situación del mercado laboral, pero también los subsidios de formación profesional y todo tipo de ayudas y prestaciones dirigidas a mejorar las posibilidades de empleo presentes y futuras del beneficiario. Adicionalmente, en esta función se contabilizan las cotizaciones a la Seguridad Social que el INEM efectúa para asegurar el derecho de los desempleados que se encuentran a su cargo a la percepción de determinados beneficios.

Función Vivienda: Se trata, en este caso, de las ayudas prestadas a los hogares para hacer frente a los gastos de vivienda. Las ayudas deben estar dirigidas a los ocupantes, bien sean propietarios de la vivienda, bien la ocupen en alquiler, y no a los constructores ni a los propietarios que no ocupen sus viviendas. Las formas que adquieren las ayudas son básicamente las transferencias corrientes destinadas a aminorar los costes de alquiler o los pagos de los intereses de las hipotecas. Esto es, se contabilizan las subvenciones directas y los subsidios de intereses que benefician a los adquirentes de las viviendas, las ayudas a los promotores y adquirentes de vivienda destinada al alquiler, así como las prestaciones económicas para ayuda al pago de alquiler proporcionadas por parte de los servicios sociales del Gobierno vasco.

Función Exclusión Social no clasificada en otra parte: Se incluyen aquellas prestaciones relacionadas con riesgos y necesidades que no se incorporan en ninguna otra función. Lógicamente, la función recoge una serie heterogénea de prestaciones cuya

característica común radica en que tratan de evitar o paliar las situaciones de exclusión social ligadas a la escasez de recursos económicos, o la presencia de problemas relativos a la salud, la educación o el empleo.

GASTO/INGRESO TOTAL CONSOLIDADO: El Gasto/Ingreso Total Consolidado se obtiene como suma de los gastos/ingresos de los grupos de sistemas de protección social (o de las agrupaciones institucionales) una vez consolidadas las transferencias de recursos que se producen entre ellos (ellas). El valor de estas transferencias queda recogido, sin embargo, en el total del gasto/ingreso en cada grupo de sistemas (o cada agrupación institucional).

Un mayor detalle e información metodológica se encuentra en la web de EUROSTAT:

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/methodology>

FUENTES: Las principales fuentes de información empleadas para la elaboración de los datos son las siguientes:

Sistema de Seguridad Social

Dirección de Ordenación de la Seguridad Social.

Servicio Público de Empleo Estatal

Regímenes de Funcionarios Públicos

Memoria de la Mutualidad de Funcionarios de la Administración Central del Estado.

Memoria de la Mutualidad General Judicial.

Memoria del Instituto Social de las Fuerzas Armadas.

Clases Pasivas.

Otros Sistemas de Protección Social

- Departamento de Economía y Hacienda. Gobierno Vasco: Detalle de Liquidación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi por subprogramas (varios ejercicios).
- Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales. Gobierno vasco: "El Gasto Público en Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma Vasca" y Estadística de Servicios Sociales y Acción Social (varios ejercicios).
- Departamento Economía y Hacienda. Gobierno vasco. Detalle económico EPSV
- OSAKIDETZA
- FOGASA. Memorias
- INE: "Encuesta del Coste Laboral"
- Anuario de Estadísticas del Ministerio de Trabajo y Economía Social

En cuanto a la información contenida en las comparaciones internacionales, la fuente principal de información la constituye la base de datos de EUROSTAT:.

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/data/database>

(PPCs: Las comparaciones internacionales en unidades de Paridad de Poder de Compra o PPCs presentan el poder adquisitivo de las prestaciones sociales concedidas en los distintos países, teniendo en cuenta que existen importantes diferencias de precios entre ellos).