



Instituto de Estadística de Navarra  
Nafarroako Estatistika Erakundea

---

CUENTA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE  
LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA  
1996-2019

---

**METODOLOGÍA  
Y DEFICIONES**

Gobierno  
de Navarra



Nafarroako  
Gobernua

## 1.1 La metodología SEEPROS y el concepto de protección social

La Cuenta de Protección Social de la Comunidad Foral de Navarra se ha realizado atendiendo a los criterios metodológicos establecidos en la metodología SEEPROS, Sistema Europeo de Cuentas Integradas de Protección Social, desarrollada por EUROSTAT. La metodología SEEPROS, publicada por vez primera en 1981, ha sido objeto de dos revisiones; la primera de ellas dio lugar, en 1996, al Manual SEEPROS, y la segunda en 2008. Es esta última versión la que actúa como referente metodológico de la operación.

## 1.2 Concepto de protección social

El Manual SEEPROS define el ámbito de la protección social como el comprendido por “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”.

De acuerdo con esta definición, el ámbito de observación de la estadística se hace extensivo a cualquier organismo, ya sea público o privado, que lleve a cabo acciones de protección social de acuerdo con los requisitos de la definición general. Por otro lado, 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 de protección social 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:

- Enfermedad / Asistencia sanitaria.
- Invalidez.
- Vejez.
- Supervivientes.
- Familia / Hijos.
- Desempleo.
- Vivienda.
- Exclusión social no clasificada en otra parte.

## 1.3 Unidades estadísticas

El Manual SEEPROS propone como unidad estadística el sistema de protección social y lo define del siguiente modo: “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 acotación de los sistemas de protección social, 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.

En la Cuenta de Protección Social de la Comunidad Foral de Navarra se han analizado sistemas agrupados en cinco categorías según queda descrito en la siguiente tabla:

El **Sistema de Seguridad Social** se construye por adición de los regímenes que componen la Seguridad Social, cuyas prestaciones son gestionadas por las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social, y por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, en su papel de entidades colaboradoras con la Seguridad Social. El Fondo de Compensación de la Seguridad Social tiene un carácter puramente instrumental en la cuenta. Se trata de un sistema ficticio que actúa como cámara de compensación de las transferencias entre los regímenes superavitarios y deficitarios de la seguridad social y al que se imputan los gastos e ingresos que no es posible distribuir entre dichos regímenes.

El **Servicio Público de Empleo Estatal** y el **Fondo de Garantía Salarial** constituyen una agrupación de sistemas especializados en protección social de las situaciones de desempleo.

### SEGURIDAD SOCIAL

Fondo de Compensación de la Seguridad Social

Protección Familiar de la SS

Régimen de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales

Régimen de Trabajadores Autónomos

Régimen Especial Agrario

Régimen Especial de Empleados del Hogar

Régimen Especial de la Minería del Carbón

Régimen General de la Seguridad Social

### SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (SPEE) Y FONDO DE GARANTÍA SALARIAL (FOGASA)

Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE)

Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)

## REGÍMENES ESPECIALES DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Clases Pasivas

Mantenimiento de Salarios por parte de las Administraciones Públicas

Mutualismo Administrativo

## SISTEMA SANITARIO PÚBLICO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

Sistema Sanitario Público de la Comunidad Foral de Navarra

## OTROS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Becas Compensatorias

Pensiones de Guerra y Ayudas a Víctimas de Terrorismo y Otros Actos Violentos

Política de Empleo de la Comunidad Foral de Navarra

Política de Vivienda de la Comunidad Foral de Navarra

Prestaciones Directas Obligatorias de los Empleadores

Prestaciones Directas Voluntarias de los Empleadores

Sistema Público de Servicios Sociales

Sistema Privado de Servicios Sociales

En el grupo de **Regímenes de Funcionarios Públicos** se incluye el régimen de clases pasivas, también denominado de prestaciones básicas de los funcionarios públicos, así como el mutualismo administrativo gestionado por las tres mutualidades de funcionarios vigentes en el período 1996-2005, a saber, la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS) y la Mutualidad General Judicial (MUGEJU). Se incorpora también a este régimen el sistema de montepíos de los funcionarios de las Administraciones Foral y Local de Navarra. Por último, el grupo acoge los gastos en que incurren las administraciones como consecuencia del mantenimiento de los salarios de sus empleados ante las contingencias de incapacidad temporal y maternidad.

La agrupación **Sistema Sanitario Público de la Comunidad Foral de Navarra** recoge la actuación de la Comunidad Foral de Navarra en el ejercicio de las competencias asumidas en materia de asistencia sanitaria.

**Los Otros Sistemas de Protección Social** son una amalgama de sistemas de muy diversa naturaleza. Este grupo engloba las actuaciones de la Administración Foral como consecuencia del traspaso de competencias en materias como la vivienda, el empleo -su gestión y promoción-, o los servicios sociales; la actuación de los empleadores en beneficio de sus trabajadores; o la de las Instituciones Privadas sin Fines de Lucro.

Los sistemas de protección social son conjuntos de normas que, como tales, no pueden ser sujeto de derechos ni obligaciones. De hecho, la protección social no podría tener lugar sin la intervención de unidades institucionales encargadas de la gestión de los diferentes sistemas. La Cuenta de Protección Social de la Comunidad Foral de Navarra ofrece información completa sobre los gastos e ingresos de protección social de las unidades institucionales implicadas. La agrupación de unidades empleada se expone en el recuadro.

### **ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO**

Administración del Estado (En su papel de empleador)

Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)

Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE)

Instituto Nacional De La Seguridad Social (INSS)

Instituto Social De Las Fuerzas Armadas (ISFAS)

Ministerio de Educación Cultura y Deporte

Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE)

Mutualidad General Judicial (MUGEJU)

Ministerio de Economía y Hacienda (Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas).

Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)

### **ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA**

Administración de la Comunidad Foral de Navarra (En su papel de empleador)

Departamento de Políticas Sociales

Departamento de Economía, Hacienda, Industria y Empleo

Departamento de Salud

Departamento de Fomento

Servicio Navarro de Empleo (SNE)

Servicio Navarro de Salud – Osasunbidea (SNS)

### **ADMINISTRACIÓN LOCAL**

Administración Local

### **INSTITUCIONES PRIVADAS**

Cajas de Ahorro (Obra Social)

Cáritas

Instituciones Financieras y Sociedades No Financieras (En su papel de empleadores)

Instituciones Sin Fines de Lucro en el Sector de los Servicios Sociales

Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales

Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE)

## 1.3 Clasificación de los ingresos de los sistemas de protección social

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.
  - 1.3. Asalariados.
  - 1.4. Trabajadores autónomos.
  - 1.5. Pensionistas y otros.
2. Aportaciones de las administraciones públicas.
  - 2.1. Impuestos específicos.
  - 2.2. Ingresos generales.
3. Transferencias de otros sistemas.
  - 3.1. Cotizaciones sociales reasignadas de otros sistemas
  - 3.2. Otras 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 Seguridad Social, una institución sin fin de lucro, o una empresa 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.

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 ingresos específicos legalmente vinculados a la provisión de una prestación o un sistema de protección determinado; aunque, por lo general, son aportaciones genéricas realizadas por las administraciones sin encontrarse sujetas a la percepción de ningún ingreso específico (ingresos generales).

El cálculo de las aportaciones públicas presenta dificultades en aquellos casos en los que existe una única entidad u organismo cuyo funcionamiento afecta al conjunto del territorio nacional y que en concepto de aportación pública recibe una cantidad procedente de la Administración Central del Estado.

En estos casos la imputación de una parte de dicha aportación estatal a la Comunidad Foral de Navarra puede realizarse de acuerdo con dos criterios diferentes:

- El primero consiste en considerar la contribución efectiva al sistema de las unidades residentes en Navarra, con independencia de que ésta se traduzca en acciones de protección social en dicho territorio o en cualquier otro territorio nacional.
- La segunda alternativa considera los recursos puestos en juego por la Administración Central en la medida en que contribuyen a financiar el gasto en la Comunidad Navarra.

En la Cuenta de Protección Social de la Comunidad Foral de Navarra se ha aplicado el primero de los criterios. El cálculo de la contribución de la Comunidad a las aportaciones estatales se ha realizado por aplicación del coeficiente de aportación por competencias no asumidas (1,6%).

Las **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.

Las **cotizaciones sociales reasignadas** constituyen un caso particular de transferencias. 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. En Navarra, las únicas actuaciones que se adaptan a la definición de las cotizaciones sociales reasignadas son los pagos que el Sistema Público de Empleo Estatal (SPEE) realiza a la Tesorería General de la Seguridad Social en beneficio de los desempleados y con la intención de que éstos mantengan su cobertura en el sistema de seguridad social.

## 1.5 Clasificación de los ingresos de los sistemas de protección social

De acuerdo con el Manual SEEPROS 2008, 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.
  - 3.1. Cotizaciones sociales reasignadas a otros sistemas
  - 3.2. Otras transferencias a otros sistemas
4. Otros gastos.
  - 4.1. Rentas de la propiedad.
  - 4.2. Otros.

Las **prestaciones sociales** constituyen el núcleo de la estadística. Son los pagos, tanto en efectivo como en especie, que reciben los hogares desde los sistemas de protección social y son suministrados directamente, es decir, suponen un incremento equivalente de la renta disponible del beneficiario. Las prestaciones sociales son objeto de clasificación de acuerdo con las funciones y tipos que se detallan más adelante.

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

Las **transferencias a otros sistemas** son los pagos sin compensación a otros sistemas de protección social, incluyen las cotizaciones sociales reasignadas que unos sistemas abonan a otros en nombre de sus beneficiarios.

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.

Las prestaciones sociales son objeto de clasificación de acuerdo con diversos criterios:

- Las funciones de protección social que se describen más adelante.
- En función de que la prestación esté condicionada a la comprobación de los recursos económicos con los que cuenta el aspirante a beneficiario.
- Según la naturaleza de la prestación, lo cual permite distinguir entre prestaciones en efectivo y en especie.



- Según el tipo concreto de prestación de acuerdo con la tipología detallada que propone la metodología SEEPROS y que puede consultarse en el Manual SEEPROS 2008.

## 1.6 Las Funciones de protección social

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

- » **Función Enfermedad/Asistencia Sanitaria.** En esta función se incluyen dos tipos de prestaciones: las prestaciones en dinero que sustituyen la pérdida de ingresos por motivo de enfermedad y la prestación de asistencia sanitaria con independencia de cuál fue la razón que la produjo (enfermedad o accidente profesional o común, maternidad, invalidez, etc.).
- » **Función Invalidez.** Esta función también puede desglosarse 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, centros de día, ayuda a domicilio y otros, excepto los de asistencia sanitaria que se computan en la función enfermedad / asistencia sanitaria.

Es importante precisar que sólo se contabilizan en esta función las pensiones de incapacidad percibidas por beneficiarios que no hayan llegado a la edad de jubilación; superada ésta, la prestación se imputa a la función vejez.

- » **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. Según lo establecido en el Manual SEEPROS 2008, esta función incluye también todas aquellas pensiones de incapacidad, percibidas por pensionistas que hayan superado la edad de jubilación, pero no así las de viudedad, orfandad o favor familiar.
- » **Función Supervivientes.** En esta función se contemplan las prestaciones económicas a personas que hayan sufrido la pérdida del familiar o persona que representara su principal sostén económico, así como ciertas compensaciones dirigidas a cubrir las cargas originadas por el fallecimiento de un familiar, como pueden ser los gastos funerarios.
- » **Función Familia e 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 recogen también 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.

- » **Función Desempleo.** En el Manual SEEPROS 2008 esta función recoge tanto las medidas destinadas a paliar las consecuencias derivadas de la carencia de un empleo remunerado (políticas pasivas de desempleo), como las políticas activas de empleo, dirigidas a prevenir o reducir las situaciones de desempleo, incluyendo el coste de los servicios de colocación.
- » **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.
- » **Función Exclusión Social no clasificada en otra parte.** A esta función le corresponde un carácter residual dentro de la configuración del esquema funcional que plantea el Manual SEEPROS 2008. En ella se encuentran aquellas prestaciones relacionadas con riesgos y necesidades que no se consideran 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.

## 1.7 Consolidado y deflación

El Gasto/Ingreso Total Consolidado al que se refieren las tablas recogidas en este volumen se obtiene como suma de los gastos/ingresos de las agrupaciones (de sistemas o de unidades institucionales) una vez consolidadas las transferencias de recursos que se producen entre ellas. El valor de estas transferencias queda recogido, sin embargo, en el total del gasto/ingreso en cada grupo de sistemas o de unidades institucionales.

- En la obtención de las magnitudes de gasto en euros constantes se han empleado como deflatores los siguientes:
- El del gasto en consumo final de las administraciones públicas para los gastos de administración y los otros gastos.
- El del gasto en consumo final de los hogares y las instituciones privadas sin fines de lucro, para las prestaciones en efectivo.
- El del valor añadido en Sanidad y Servicios Sociales de mercado, para los reembolsos por asistencia sanitaria.
- El del valor añadido en Sanidad y Servicios Sociales no de mercado, para las prestaciones sociales en especie.

## 1.8 Panorámica nacional e internacional

Una de las ventajas de utilizar la metodología SEEPROS en la contabilidad social de Navarra reside en que los resultados obtenidos pueden compararse con los de España y el resto de los países integrantes de la Unión Europea. Tal comparación se efectúa en el capítulo 5 de las tablas.

En este capítulo, toda la información relativa a España y el resto de los países de la Unión procede de la base de datos de EUROSTAT (Eurostat Database) que puede consultarse en el siguiente enlace: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>. La extracción de dicha información tuvo lugar en diciembre de 2021 y la última actualización de dichos datos, por parte de EUROSTAT, se produjo el 26 de noviembre de 2021.

Algunas de las comparaciones internacionales se presentan en unidades de Paridad de Poder Adquisitivo o PPS. El objetivo que se persigue con ello no es otro que el de representar de manera fidedigna el poder adquisitivo de las prestaciones sociales concedidas en los distintos países, teniendo en cuenta que existen importantes diferencias de precios entre ellos. Los conversores a PPS que se han empleado para Navarra son coincidentes con los que EUROSTAT aplica a España.



**(na)stat**  
Instituto de Estadística de Navarra  
Nafarroako Estatistika Erakundea

Gobierno  Nafarroako  
de Navarra Gobernua