

ANA VICENTE

Directora General de Planificación y Ordenación Económica de la Seguridad Social

EL PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA 1991

EL presupuesto de la Seguridad Social para 1991 se define en base a tres factores fundamentales: el escenario macroeconómico previsto para 1991, el marco presupuestario general y el desarrollo de la política social pactada entre el Gobierno y las fuerzas sociales (sindicatos y organizaciones empresariales) para toda la legislatura.

Teniendo como plataforma estas directrices generales, el presupuesto de la Seguridad Social para 1991 asciende a 7.123.677 millones de pesetas, con una dotación adicional de 669.343 millones de pesetas sobre el de 1990, equivalente a un incremento del 10,37 por 100.

Los elementos más destacados de este presupuesto desde la perspectiva de la acción protectora son:

— Mantenimiento de la participación relativa en el Producto Interior Bruto (13,1 por 100).

— El gasto previsto en pensiones, que se sitúa en 4.182.938 millones de pesetas, lo que representa un incremento del 10,77 por 100 respecto al presupuesto de 1990, y en términos absolutos, 406.819 millones de pesetas adicionales.

Este incremento permitirá efectuar la revalorización de las pensiones con el objetivo de que se cumpla el acuerdo alcanzado en los pactos sociales,

manteniendo para todas las pensiones su poder adquisitivo. A tal fin, la revalorización se cifra en el porcentaje de evolución previsto para el IPC en el período noviembre 89-noviembre 90. Asimismo permitirá continuar con la política de mejora adicional de las pensiones mínimas.

— El gasto de asistencia sanitaria, con una asignación de 2.174.691 millones de pesetas, que supone un crecimiento de 261.788 millones de pesetas, equivalente al 13,69 por 100 sobre el año 1990, hace que se prosiga el mantenimiento de los niveles de asistencia en los servicios de esta prestación.

— El gasto en servicios sociales de 196.139 millones de pesetas, con un incremento del 10,35 por 100, permite desarrollar los programas de atención a minusválidos y a la tercera edad, dotando de los medios necesarios para fomentar el bienestar social de estas personas.

— En resumen, de los 7.123.677 millones de pesetas que supone el presupuesto total de la Seguridad Social para 1991, más del 70 por 100 se destina a transferencias directas a familias, lo que destaca el marcado carácter transferidor de rentas, destinándose el resto esencialmente a la prestación de servicios sanitarios y sociales.

— Por el lado de los recursos, las

cotizaciones siguen soportando el mayor paso de la financiación, manteniendo su participación relativa respecto al PIB (9,06 por 100).

Para la consecución de los objetivos generales del presupuesto de recursos de 1991, se han tenido en cuenta los criterios contenidos en los acuerdos suscritos entre Gobierno y la CEOE en el marco de la financiación. Este acuerdo establece un cuadro de cotización para toda la legislatura, bajo el principio de neutralidad y dentro del esquema de consolidación del sistema de Seguridad Social en un régimen de equilibrio económico-financiero.

1. ANALISIS COMPARATIVO DE INGRESOS Y GASTOS DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

ANTES del análisis que se realizará de las principales partidas del Presupuesto, sería conveniente presentar la relación de ellas entre sí para una mejor comprensión entre los conceptos constitutivos de los gastos y dotaciones (en su doble clasificación económica y funcional) y las correspondientes fuentes financieras, teniendo en cuenta que en las Entidades de la

CUADRO I

SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

PROYECTO DE PRESUPUESTO RESUMEN CONSOLIDADO NETO DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 1991

RECURSOS Y APLICACIONES		GASTOS Y DOTACIONES			
		CLASIFICACION POR FUNCIONES	CLASIFICAC. POR CAPITULOS ECONOMICOS		
Operaciones corrientes			Operaciones corrientes		
Cap. 1: Cotizaciones sociales	4.931.032		— Gastos de personal	761.562	
Cap. 3: Tasa y otros ingresos	93.898		— Gastos de bienes corrientes y servic.	367.648	
Cap. 4: Transferencias corrientes	1.988.449	— Prestaciones económicas	4.615.029	— Gastos financ. (intereses)	270
Cap. 5: Ingresos patrim. y aplicac.	54.278		— Transferencias corrientes	5.855.315	
		— Asistencia sanitaria	2.174.692	— Excedentes ctes. y fdo. amort.	82.862
Total operaciones corrientes	7.067.657		Total operaciones corrientes	7.067.657	
1c-Gc = Excedente corriente	60.614				
Operaciones de capital			Operaciones de capital		
Cap. 6: Enajenación inversiones reales	1.032	— Servicios sociales	196.138	— Inversiones reales	93.175
Cap. 7: Transferenc. de capital	47.761		— Tesorería: Inform. y otros serv. comu.	160.067	
Cap. 8: Activos financieros	7.227		A deducir amortizaciones	-22.249	
Total operaciones de capital	56.020		Total operaciones de capital	138.882	
		PRESUP. CONSOLIDADO NETO	7.123.677	PRESUPU. CONSOLIDADO NETO	7.123.677

Fuente: Anteproyecto presupuesto de la Seguridad Social para el año 1991. Cifras en millones de pesetas.


Seguridad Social se sigue un régimen de presupuestación en el que quedan perfectamente diferenciadas dos áreas de equilibrio independiente:

- Operaciones corrientes.
- Operaciones de capital (real y financiero).

En el cuadro I se da una visión global de las grandes cifras del presupuesto del sistema de la Seguridad Social para 1991.

Del citado cuadro se desprende que el «total presupuesto consolidado neto» asciende a 7.123.677 millones de pesetas, en el que aparece la cifra de 60.614 millones de pesetas como «excedentes por operaciones corrientes», que, junto con las 22.248 de amortización de los bienes patrimoniales afectados a dichos servicios, conforman el ahorro bruto de 82.862 millones de pesetas, disponibles para financiar operaciones de capital.

La financiación procede básicamente de cotizaciones sociales, 4.931.032 millones de pesetas, que



Para la consecución de los objetivos generales del Presupuesto de recursos de 1991, se han tenido en cuenta los criterios contenidos en los acuerdos suscritos entre el Gobierno y la CEOE

representan el 69,2 por 100 del total de recursos y de transferencias corrientes del Estado, 1.988.449 millones, es decir, el 27,9 por 100. De la aportación que realiza el Estado, 1.237.539 millones se destinan a financiar la asistencia sanitaria del In-salud y 228.800, los complementos a mínimos de las pensiones; a su vez, diremos que 254.730 millones proceden del INEM como compensación por las cuotas de los perceptores del subsidio de desempleo y por bonificaciones de cuotas para fomento al empleo.

2. DESCRIPCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS PARA 1991

EL presupuesto de gastos se presenta en la triple clasificación Orgánica, Funcional por Programas y por Categorías Económicas. Si bien la primera facilitará el conocimiento de la gestión, control del presupuesto y la determinación de los costes de los servicios de cada Agente Gestor, y la última, que detalla los créditos según la naturaleza económica de los componentes del gasto que hagan posible la realización de las prestaciones y servicios, es la clasificación funcional a la que nos vamos a referir (sólo a su principal componente, las pensiones), para verificar la descripción presupuestaria de 1991, ya que a ésta corresponde la agrupación de las actividades que constituyen el conjunto de los *finés del sistema*.

En el cuadro II se presenta el detalle por funciones de gasto del presupuesto resumen de la Seguridad Social para 1991.

2.1. Análisis del crédito de pensiones

La cuantía destinada a pensiones en 1991 asciende a 4.182.938 millones de pesetas, aumentando un 10,8 por 100 sobre la del año anterior, lo que representan el 58,7 por 100 del gasto total del sistema y el 91,9 por 100 de las prestaciones económicas. De esta cuantía se destinarán 3.864.398 millones de pesetas a pagar las pensiones vigentes en cada período (sin la revalorización de 1991), previéndose que en el 1 de enero de 1991 dicha cifra se situaría en 6.187.518, estimándose que se incrementarán a lo largo de dicho año en un 2,4 por 100. Se destinarán, asimismo, 73.635 millones de pesetas a la liquidación de atrasos por el primer pago de nuevos pensionistas.

El coste total se completaría con el importe de 244.905 millones de pesetas, destinadas a la revalorización de todas las pensiones en un porcentaje de 6,5 por 100, más una política adicional en las pensiones mínimas de viudedad, para las que el incremento supone un 10,84 por 100 para las de edades comprendidas entre sesenta y cuatro años. Las viudas SOVI experimentan igualmente un crecimiento del 10,85 por 100, para alcanzar en 1992 la cuantía de las pensiones de vejez de dicho seguro. El incremento medio global por revalorización será del 6,96 por 100. La pensión máxima se situará en 220.615 ptas/mes.

Este presupuesto tiene en cuenta el contenido de los acuerdos entre el Gobierno, centrales sindicales y CEOE en materia de Seguridad Social, que ya se empezaron a aplicar en 1990 y cuyos aspectos fundamentales son los siguientes:

— Igualación de la pensión mínima familiar (con cónyuge a cargo) de jubilación e invalidez en favor de be-



La cuantía destinada a pensiones en 1991 asciende a 4.182.938 millones de pesetas, aumentando un 10,8 por 100 sobre la del año anterior, lo que representa el 58,7 por 100 del gasto total del sistema

neficiarios con edad igual o superior a sesenta y cinco años, al importe del Salario Mínimo Interprofesional neto (deduciendo las cotizaciones sociales a cargo del trabajador).

— Equiparación en 1992 de las pensiones mínimas de viudedad, respecto de la pensión mínima individual de jubilación, sin cónyuge a cargo.

— Se garantiza el poder adquisitivo de las cuantías de las pensiones, mediante la aplicación de la revalori-

zación anual en la cuantía igual al incremento experimentado por el Índice de Precios al Consumo del año anterior (período noviembre sobre noviembre).

El efecto acumulativo que la revalorización supone sobre el gasto hace que el 49,31 por 100 de la nómina de pensiones sea en concepto de pensión inicial, el 40,24 por 100 por revalorizaciones acumuladas y el 10,44 por 100 es el efecto de la política de garantía de mínimos.

CUADRO II **SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL**
PRESUPUESTO DE GASTOS Y DOTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 1991
CLASIFICACION FUNCIONAL POR GRUPOS DE PROGRAMA

	Importe (mill. de ptas.)	Distribución porcentual
Prestaciones económicas	4.615.029	64,78
— Pensiones	4.203.035	59,00
— Subsidios de incapacidad temporal y otras prestaciones económicas	378.701	5,32
— Admón., servicios generales y control interno de prestaciones económicas	33.293	0,47
Asistencia sanitaria	2.174.692	30,53
— Atención primaria de salud	389.745	5,47
— Atención especializada	708.169	9,94
— Medicina marítima	1.216	0,02
— Investigación sanitaria	3.940	0,06
— Administración servicios generales y control interno de la sanidad	24.874	0,35
— Formación del personal sanitario	17.828	0,25
— Transf. a Comunidades Autónomas	1.028.920	14,44
Servicios sociales	196.138	2,75
— Atención a minusválidos	85.469	1,20
— Atención a la tercera edad	34.846	0,49
— Otros servicios sociales	21.346	0,30
— Administración, servicios generales y control interno de servicios sociales	9.615	0,13
— Transf. a Comunidades Autónomas	44.862	0,61
Tesorería, informática y otros servicios funcionales comunes	160.067	2,25
— Gestión de tesorería	46.536	0,65
— Gestión del patrimonio de la Seguridad Social	42.197	0,59
— Apoyo informático a la gestión de la Seguridad Social	19.565	0,27
— Administración, servicios generales y control interno de tesorería o servicios funcionales comunes	51.769	0,73
TOTAL	7.145.926	100,31
A deducir:		
— Amortizaciones	-22.249	-0,31
Presupuesto consolidado neto	7.123.677	100,00

Fuente: Anteproyecto del presupuesto de la Seguridad Social para el año 1991.

Para concluir, se dirá que en el efecto económico simultáneo del incremento del número de pensiones y de la pensión media han influido los siguientes factores:

a) Incremento del número de pensiones en 147.384. Ha disminuido de forma significativa la tasa de cre-

cimiento vegetativo como consecuencia de la reducción que está teniendo lugar en la pensión de invalidez, que ha pasado del 9,6 por 100 en 1983, al 2,1 por 100 en 1986 y 0,97 que se estima para 1991. Las tasas de crecimiento interanual de jubilación y viudedad se sitúan en el 2,52 y 3,73 por

100. Asimismo, se tiene en cuenta que la edad media de entrada en jubilación está situada en 62,5 años y en invalidez, 50,7 años, correspondiendo a invalidez absoluta, 51,97 años (todas estas edades están referidas al régimen general).

b) Aumento de la pensión media en un 1,4 por 100 (excluida la revalorización) y un 8,46 por 100 una vez revalorizada, situándose la pensión media en el 1 de enero de 1991 en 44.136 ptas/mes (sin revalorización) y 47.208 ptas/mes en esta misma fecha una vez revalorizada en un 6,96 por 100 de media.

Las otras partidas del gasto ya fueron descritas al comienzo de este análisis.

3. RECURSOS DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA 1991

LOS ingresos se integran en dos grandes apartados, según que procedan de operaciones corrientes o de operaciones de capital. Dada la naturaleza de la Seguridad Social y sus fines, la mayoría de sus recursos proceden de operaciones corrientes, siendo escasa su importancia en los derivados de operaciones de capital.

En la financiación del sistema de la Seguridad Social española han tenido y aún tienen gran importancia las cotizaciones sociales, si bien a lo largo de los últimos años, sobre todo a partir de 1982, se observa una tendencia hacia la disminución del peso relativo de esta fuente de recursos.

Paralelamente han ido ganando peso absoluto y relativo las transferencias de la Administración central del Estado al sistema de la Seguridad Social, en función de los problemas a resolver, de los objetivos a alcanzar y de las posibilidades del presupuesto del Estado.

Para la consecución de los objetivos generales del presupuesto de recursos de 1991 se han tenido en cuenta los criterios contenidos en los



El cambio de tendencia a partir de 1985 en el mercado laboral, que hace que comience a crecer la tasa de empleo, tiene su reflejo en el crecimiento en el número de cotizaciones a la Seguridad Social

acuerdos suscritos entre el Gobierno y la CEOE en el marco de la financiación. Este acuerdo establece un cuadro de cotización para toda la legislación, bajo el principio de neutralidad y dentro del esquema de consolidación del sistema de Seguridad Social en un régimen de equilibrio económico-financiero.

Para el año 1991 se prevén unos ingresos totales de 7.123.677 millones de pesetas, de los cuales 7.067.657 millones corresponden a recursos por operaciones corrientes y 56.020 millones, por operaciones de capital. En términos porcentuales, los ingresos corrientes representan el 99,21 por 100 sobre el total y los de capital, el 0,79 por 100.

En el grupo de recursos procedentes de operaciones corrientes destacan dos capítulos de suma importancia, que son las cotizaciones sociales

y las transferencias del Estado. Ambos aportan 6.919.481 millones al conjunto de los recursos, representando el 97,1 por 100 del total.

Las cotizaciones sociales, con 4.931.032 millones de pesetas que representan el 69 por 100 del total de recursos con participación prácticamente estable en los cuatro últimos años, se incrementan un 10,63 por 100 sobre la recaudación prevista para 1990, porcentaje que se deriva del incremento medio de las bases de cotización (6 por 100 para el régimen general y 5 por 100 las mínimas y las de los regímenes especiales) y del aumento del 2,6 por 100 del número total de cotizaciones al sistema.

La importancia que la política económica y social del Gobierno concede a la creación de nuevos puestos de trabajo y a la disminución del paro, aconseja ir descargando esta fuente

de recursos para la Seguridad Social, como fórmula para aliviar las tensiones del mercado laboral y para quitar trabas a la demanda de mano de obra, circunstancia que se traduce en el mantenimiento de la presión contributiva debida a la Seguridad Social, al situarse en un 9 por 100 sobre el Producto Interior Bruto.

El cambio de tendencia a partir de mediados de 1985 en el mercado laboral, que hace que comience a crecer la tasa de empleo, tiene su reflejo en el crecimiento en el número de cotizaciones a la Seguridad Social. El resultado de esta dinámica, y la decisión de arbitrar medidas que quiten frenos a la creación de empleos nuevos, se traduce en un ligero crecimiento del porcentaje que representan las cuotas en los recursos del sistema de la Seguridad Social.

El mayor peso de la cotización corresponde al régimen general. La cotización normal de este régimen se sitúa en 3.721.406 millones de pesetas. Si a ello añadimos la recaudación extraordinaria en concepto de vía ejecutiva (33.778 millones) y otras cotizaciones por un importe de 39.029 millones, resulta la cifra presupuestada de 3.794.210, experimentando un incremento del 10,21 por 100. Ello es debido a un aumento de la población cotizante del 3,6 por 100, de los salarios en general y de las bases mínimas y máximas en un 5 por 100.

En cuanto a las cotizaciones de los restatantes regímenes y de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, se mantienen en la línea de 1990, con carácter general. ■

NOTA:

En el momento en que se entrega este artículo, se ha introducido una enmienda en el Proyecto de Presupuesto de 1991 en el Senado, para dar cumplimiento a los Acuerdos suscritos en su momento entre el Gobierno y las Organizaciones Sindicales participantes en la Mesa de Diálogo Social. Al haber sido el incremento del IPC Nov. 89-Nov. 90 del 6,7 por 100, las pensiones se revalorizarán en esta cuantía, manteniéndose los incrementos adicionales de determinadas pensiones Mínimas.