

Estudio elaborado por el
Gabinete Técnico Confederal

Análisis de los Presupuestos del Estado 1994

Posibles repercusiones en la economía española



CD 02321

CC.OO. confederación sindical
de comisiones obreras

Comisión ejecutiva
CENTRO DE DOCUMENTACION

2 FEB. 1994

ENTRADA Nº 20

Cuadernos de Información Sindical

Análisis de los PGE 94

Posibles repercusiones en la economía española

Estudio elaborado por el Gabinete Técnico Confederal



Impreso en papel reciclado



Edita:
Confederación Sindical de CC.OO.
Secretaría de Información y Publicaciones

Realización y Producción:
Paralelo Edición, S.A.

Madrid, noviembre 1993

INDICE

NOTAS METODOLOGIAS	5
I. AVANCE DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PGE-93 (consolidado)	9
PGE-94 (consolidado)	14
II. INGRESOS (consolidado)	15
II.1. Sistema tributario	15
II.2. Cotizaciones sociales	26
II.3. Transferencias corrientes y de capital	27
II.4. Ingresos patrimoniales	27
III. PRESUPUESTO DE GASTOS (consolidado)	31
III.1. Por capítulos	31
III.2. Por políticas	37
Pensiones	40
Protección al desempleo	41
Sanidad	45
Educación	47
Industria	47
Infraestructuras	49
I+D	51
Vivienda	51
III.3. Por Gestores	52
Subsector Estado	53
Seguridad Social	56
IV. DEFICIT PUBLICO	61
V. CONCLUSIONES	65
ANEXOS	79
Anexo Tabla 1: PROYECCIONES MACROECONOMICAS	83
Anexo Tabla 2: ESPAÑA Y LA COMUNIDAD EUROPEA. Relación presupuestaria	84
Anexo Tabla 3: TRANSFERENCIAS TOTALES de la AA.CC. a AA.TT.	85
Anexo Tabla 4: TRANSFERENCIAS TOTALES de la AA.CC. a AA.TT. Por funciones	85
Anexo Tabla 5: PARTICIPACION DE LAS AA.TT. (1994)	86

NOTAS METODOLOGICAS

Como introducción al análisis de los PGE-94 hay que **resaltar las importantes lagunas de información en apartados fundamentales que impiden conocer con exactitud el estado actual de las finanzas públicas y el destino final de los gastos**. Teniendo en cuenta las importantes desviaciones de los dos últimos años tanto en los ingresos como en los gastos, conocer el avance de liquidación de los mismos para el ejercicio 1993 se convierte en elemento fundamental.

A pesar de las múltiples solicitudes realizadas desde el mes de julio por CC.OO., el único avance de liquidación para 1993 disponible sobre la evolución el gasto consolidado para el conjunto de la Administración Central es el contenido en el Proyecto de PGE para 1994, pero tan sólo en su clasificación por capítulos, no disponiendo de una mayor desagregación por políticas, programas o centros de gestión. En el apartado de ingresos, ni siquiera aparece el avance de liquidación para el consolidado del Estado, desconociéndose aspectos fundamentales, como puede ser la posible recaudación de las cotizaciones sociales en 1993.

La falta de información condiciona seriamente, no sólo el análisis de lo sucedido, sino también la incidencia real en la economía española que pueden tener las dotaciones de gasto en el ejercicio 1994. En la mayoría de los casos, las consideraciones recogidas en este documento se deberán limitar al supuesto teórico de comparar la dotación prevista para el próximo año y la dotación inicial del ejercicio 1993, que como es sabido no se ajusta a lo realmente liquidado.

Para lograr una mayor amplitud en las conclusiones se utilizarán cifras obtenidas indirectamente o incluso resultado de extrapolaciones de otras anteriores.

Como novedad más destacada hay que resaltar el acompañamiento del Proyecto de Ley de Presupuestos de un Proyecto, también de Ley, que contiene medidas fiscales, de reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección al Desempleo, con el objetivo de "coadyuvar al cabal cumplimiento de los objetivos previstos en la Ley de PGE para 1994". En lo que respecta a la faceta tributaria la Ley afecta parcialmente a las regulaciones del IRPF, Impuesto de Sociedades, Impuesto sobre el Patrimonio, IVA, Impuesto de Bienes Inmuebles, Impuesto de Actividades Económicas y una nueva regulación de determinadas tasas.

Por último, en todo el documento, siempre que no se mencione lo contrario, los porcentajes que muestren la evolución de las distintas partidas serán en términos reales, es decir, después de efectuar la necesaria deflactación. Por contra, la evolución en términos absolutos se mostrarán en términos nominales.

De igual forma se han utilizado las siguientes abreviaturas:

- * mmpts: Miles de millones de pesetas.
- * bpts : Billones de pesetas.

Se entienden como Presupuestos Generales del Estado en su versión consolidada aquellos que contienen el conjunto de ingresos y gastos públicos, siendo agregación de los siguientes subsectores:

- * El presupuesto del Estado.
- * El presupuesto de los Organismos Autónomos del Estado de carácter Administrativo (INEM, Mutualidad de funcionarios, Fondo Garantía Salarial, IRYDA, Instituto Social de las Fuerzas Armadas, Jefatura Superior de Tráfico, ...)
- * Los presupuestos de los Organismos Autónomos del estado de carácter comercial, industrial, financiero o análogo (FORPPA, Loterías, Correos, Confederación Hidrográfica, CSIC, SENPA, ICONA,...).
- * El presupuesto de la Seguridad Social (INSS, INSALUD e INSERSO)
- * Los presupuestos de los siguientes Entes del Sector Público Estatal: Consejo de Seguridad Nuclear, Patrimonio Nacional, Instituto español de Comercio Exterior, Consejo Económico y Social, Agencia Tributaria, Instituto Cervantes, Agencia de Protección de Datos).
- * El presupuesto del Ente Público Radio Televisión Española y de las Sociedades Estatales de los servicios públicos de Radiodifusión y televisión.
- * Los presupuestos de las Sociedades Estatales de carácter mercantil.
- * Los presupuestos de las restantes Entidades de Derecho Público a que se refieren el artículo 6 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO (Consolidado)	
INGRESOS	GASTOS NO FINANCIEROS. Diferentes enfoques:
<ul style="list-style-type: none"> - Sistema Tributario: <ul style="list-style-type: none"> * impuestos directos: IRPF, Impuesto de Sociedades, Impuesto de Patrimonio (donde no está transferido a la CC.AA.) * impuestos indirectos: IVA, Petróleo, alcohol y otros. * tasas 	<ul style="list-style-type: none"> A.- Por capítulos: <ul style="list-style-type: none"> I. Gastos de personal II. Gtos corrientes en bienes y servicios. III. Gtos financieros. IV. Transferencias corrientes. VI. Inversiones reales. VII. Transferencias de capital
<ul style="list-style-type: none"> - Cotizaciones sociales. - Ingresos Patrimoniales. - Transferencias corrientes (fundamentalmente de la Comunidad Europea a través del FEOGA (garantía y orientación), FEDER, y FSE. 	<ul style="list-style-type: none"> B.- Conjunto de políticas de gasto (Justicia, defensa, sanidad, pensiones, desempleo, educación, vivienda, subvenciones al transporte, infraestructuras, Investigación, agricultura, industria, administración tributaria, deuda pública, Comunidad Europea y Administraciones Territoriales (aunque éstas gastan en las anteriores).
	<ul style="list-style-type: none"> C.- Gestión: Estado, Seguridad Social, Organismos Administrativos, Organismos Autónomos y otros.



I. AVANCE DE LA LIQUIDACION DE LOS PGE-93 (consolidado)

Los escenarios económicos dibujados para 1993 en los Presupuestos Generales, han sido desmentidos por la realidad, superándose ampliamente las malas perspectivas auguradas por la mayoría. De una previsión positiva del crecimiento del PIB (+1%) se pasará, desafortunadamente a una tasa negativa que en términos reales probablemente alcance el -1%. La previsión de 164.000 empleos destruidos se incrementará hasta alcanzar casi los 600.000 ocupados, con las consiguientes repercusiones negativas en cuanto a su aportación al sistema tributario y cuotas sociales. De igual forma, la evolución de la Formación Bruta de Capital será negativa en un porcentaje superior al diez por ciento, reflejo no sólo de la inactividad económica sino también de las malas perspectivas para lograr aumentar una estructura productiva insuficiente en tamaño y calidad. La recesión no será superior como consecuencia de la aportación positiva realizada por el comercio de bienes y servicios con el exterior, consecuencia del menor valor de la peseta.

En este contexto de recesión económica, los gastos en operaciones no financieras del conjunto de las Administraciones Centrales del Estado (consolidado) alcanzará en 1993, siempre que se cumpla el avance facilitado, los 26,4 billones de pesetas (43,9% del PIB), si además se le suman los gastos financieros (saldo entre préstamos concedidos y amortización de Deuda Pública) la cifra se eleva hasta los 29,8 billones.

Desagregando el gasto por capítulos, única información disponible, las transferencias corrientes copan casi el sesenta por ciento, mientras los gastos relacionados con la deuda pública suman el dieciséis por ciento (8,1% en intereses y un 7,9% la Deuda amortizada). El conjunto de inversiones y transferencias de capital supondrá algo más del siete por ciento del conjunto del gasto, lo que equivale al 3,6% del PIB (3,3% en 1992).

Según el avance de liquidación, el gasto en operaciones financieras en 1993 aumentó un 8,9%, cuando la previsión inicial era reducirlo en el -2,3%. **Se producirá, por tanto, una desviación respecto a las dotaciones iniciales del 10,1%.**

Teniendo en cuenta que en el ejercicio anterior (1992) se produjo también una importante desviación respecto a la dotación inicial, este comportamiento implica que la cifra de gasto público utilizado en 1993 será un 22,2% mayor a la liquidada en 1991, **sumando entre ambos ejercicios un dieciséis por ciento de desviación.** La elevada desviación en 1993 hará que se infrinja la cláusula de limitación en la ejecución del gasto contenida en la anterior Ley de Presupuestos, por lo que será necesario una autorización del Parlamento para poder dotar las correspondientes ampliaciones y créditos extraordinarios.

Tal como se puede comprobar en la tabla siguiente, la desviación incurrida supone más de 2,4 billones de pesetas nominales, de los que su mayoría se localizan en transferencias corrientes (1,8 billones). El mayor gasto se generaliza a todos los capítulos, incluidas las inversiones y transferencias de capital, que, por primera en los últimos años, superan la

dotación inicial. Tan sólo el capítulo III de gastos financieros relacionados con el pago de los intereses de la Deuda, se ajusta a la previsión inicial.

Dado que los únicos datos disponibles se refieren a la clasificación por capítulos, no habiéndose suministrando a la opinión pública las relativas a políticas, centros de gestión u Organismos, se invalida la posibilidad de poder analizar con detalle las posibles causas que han originado las importantes desviaciones.

A pesar de esta limitación se pueden encontrar de manera dispersa algunas de las causas. En el Informe Económico Financiero de los PGE-94 se comenta la cuantía asociada teóricamente al INEM, según estas explicaciones durante el ejercicio 1993 se llevaron a cabo una serie de regularizaciones, bajo un criterio legal más que dudoso, que afectan a mayores aportaciones del Estado a este Organismo como consecuencia de los gastos incurridos en los ejercicios 1991 (+222,4 mmpts) y 1992 (+241,5 mmpts). A las mismas habría que sumar la desviación producida durante el ejercicio 1993 que ascendería a 400 mmpts. La suma de teóricas regularizaciones y desviaciones ascendería a casi 900 mmpts.

Otro motivo para la acumulación de tan elevada desviación parece ser la aportación del Estado al INSALUD, que debido a la ya anunciada baja presupuestación será con toda seguridad superior a la prevista inicialmente, posiblemente en una cantidad superior a los 150 mmpts.

También se contabilizan en el ejercicio, 296,0 mmpts de anticipos de tesorería realizados en 1992 para atender el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y el coste de financiación de los Ayuntamientos y Diputaciones. Por último existen otros créditos extraordinarios por valor de 175 mmpts relacionados con ampliaciones de créditos a RTVE, la compra de la colección Thyssen-Bornemisza, indemnización de la presa de Tous y daños relacionados con la sequía.

En el capítulo de inversión también se ha producido una desviación importante respecto a las previsiones iniciales (+305,0 mmpts). Ante la falta de información, cabe preguntarse si las mismas se refiere a un mayor nivel de obras ejecutado o, si por contra se trata de pagos pendientes de liquidar correspondientes a proyectos ya realizados en otros ejercicios. Las repercusiones serían distintas, no sólo para el ejercicio 1993 sino para el próximo.

Estas partidas justificarían aproximadamente 1,5 billones de pesetas, con lo que restaría hacerlo todavía para una parte de la desviación incurrida, sin que se pueda conocer si pertenece a gastos corrientes del ejercicio o alguna otra regularización pendiente.

Con carácter adicional, el oscurantismo seguido por el INEM durante los ejercicios mencionados no aportando la liquidación desagregada de los presupuestos, a pesar de la petición reiterada de CC.OO. en los Consejos del citado Instituto, hace que se pueda poner en duda, por lo menos parcialmente, el origen de los gastos que ahora aparecen con años de retraso. **No se puede descartar la idea que gastos diferentes a la prestación del desempleo sean el origen de una parte de los gastos contabilizados en 1993 y correspondientes a ejercicios anteriores.**

Independientemente al origen de los gastos, da la impresión que, durante el ejercicio 1993 con el nuevo Gobierno, se ha producido una limpieza de las facturas acumuladas en los cajones de los Ministerios durante ejercicios anteriores que, caso de ha-

berse contabilizado correctamente, hubieran modificado el déficit de caja de los años precedentes. Proceso de limpieza que puede no haber finalizado todavía.

La acumulación de gastos superiores a las dotaciones iniciales, resultado de una mala presupuestación, parece haberse convertido en tónica generalizada en el comportamiento de los distintos Gobiernos del PSOE. Sin rechazar la posibilidad de utilizar este mecanismo en determinadas condiciones, lo que no parece justificable es la falta de transparencia que acompaña continuamente la conducta de los responsables económicos.

Para el buen funcionamiento de las finanzas públicas y mejor evaluación de los costes de las distintas políticas, sería conveniente realizar una correcta contabilización del gasto en los ejercicios correspondientes y, en caso contrario, por lo menos se cumpliera con el principio de máxima transparencia, aportando una explicación detallada del gasto realizado y las causas que lo han motivado.

En consecuencia lógica a la etapa de recesión económica que sufre la economía española, en el apartado de ingresos también se han producido desviaciones, aunque en este caso en el sentido contrario. Es preciso realizar la salvedad que en la documentación de los PGE tan sólo se contienen los ingresos responsabilidad del subsector Estado.

El conjunto de los ingresos del Estado (sistema tributario + tasas + ingresos patrimoniales) se reducirá durante 1993 en casi setecientos mil millones respecto a la previsión realizada en los PGE para ese año, **siendo incluso inferior (-3%) a la obtenida en 1992.**

Aunque es explicable la disminución de la recaudación en el IRPF, en su mayor parte debido al descenso de actividad y del empleo, no se puede generalizar esta afirmación a todos los capítulos. La reducción de la recaudación en el Impuesto de Sociedades (-51 mmpts respecto a 1992), puede ser explicada parcialmente por el motivo anterior, sin embargo también colabora a la misma el RD Ley 3/1993 de 26 de febrero sobre medidas urgentes. Dentro del mismo se aceleraba en un 20% el tiempo para la amortización de activos, siendo del 50% para aquellos que se acometan desde la fecha de promulgación hasta final de 1994. El coste de la medida, según Hacienda se acerca a 310 mmpts aplicables en el período 1993-95, de los que 100 mmpts corresponden a 1993. A la vez, en el RD Ley se reducía el pago a realizar por empresarios y profesionales en el IRPF en el nuevo sistema de módulos¹.

Especial es el caso del **IVA**, en el que a pesar de haberse producido un aumento de tres puntos en el tipo medio y aunque desaparece el tipo ampliado y se aplica el superreducido², **se va a recaudar en términos nominales 500 mmpts menos que en 1992, lo que supone una disminución de casi un veinte por ciento.** La aplicación de un tipo superreducido no puede utilizarse con excusa para explicar lo sucedido, más bien se debe al espectacular aumento del ya de por sí elevado fraude que se acumula en este impuesto.

Dos parecen las causas, en primer lugar, la desaparición de las fronteras intracomunitarias a partir de la plena vigencia del Mercado Unico, que ha supuesto ante imprevisión

¹ Reducción del pago por Estimación Objetiva Singular en su sistema de módulos (reciente implantación) en un 10% con carácter general y de un 20% para las empresas de nueva creación. La estimación del coste fue de 13.000 millones de pesetas.

² El conjunto de modificaciones había supuesto un mayor ingreso del +6% hasta el primer trimestre de 1993. Fuente: "La coyuntura, el IVA y las retenciones del trabajo. I trimestre de 1993". Área Estadística Instituto de Estudios Fiscales. Cuadernos de actualidad 7/1993.

oficial, la desaparición de un control que ha sido aprovechado por una parte de las empresas, demostrando con este comportamiento su reiterado incumplimiento de la legalidad. Uno segundo, relacionado con la extensión de la costumbre de no emitir facturas por la prestación de servicios y, en el caso de hacerlo, no liquidación posterior ante el erario público.

Dentro del contexto de reducción de ingresos, hay que reseñar que los ingresos patrimoniales aumentarán en más de 520 mmpts debido fundamentalmente a la venta de reservas realizada por el Banco de España en la última tormenta monetaria en un intento de defender el tipo de cambio de la peseta y, que finalizó con la devaluación de la moneda española. Es conveniente tener en cuenta este dato, ya al tratarse de una situación coyuntural e irrepitable, por lo menos mientras no se reponga el excepcional saldo de reservas en divisas del que gozaba la economía española. De no haberse producido, la disminución en los ingresos hubiera sido superior alcanzado 1,3 bpts.

Como se ha mencionado, no se dispone de avance de liquidación del conjunto de los ingresos para el consolidado de la Administración Central. La recaudación en concepto de cotizaciones sociales, concepto fundamental que adicionar a los ingresos del Estado, será el resultado de una reducción del -4% en el número de ocupados (-375 mil cotizantes) y el efecto del incremento de la cuota por contingencias comunes en un 0,5% junto a la elevación de algunos de los topes de las bases reguladoras máximas. De acuerdo a la previsión del INSS, la cifra final de la recaudación para el consolidado, será ligeramente superior a la obtenida en el ejercicio anterior pero lejos de la prevista inicialmente.

El déficit público del Estado previsto inicialmente del 2,3% (3,3% conjunto de las AA.PP), se elevará realmente hasta el 6,2% (7,2% en su conjunto). Esta importante desviación es suma del mayor gasto público, la menor recaudación y la menor riqueza generada por el conjunto del país (caída del PIB). Así, el endeudamiento del Estado en 1993 por operaciones no financieras pasará de los 1,4 billones de pesetas previstas hasta los 3,7 billones.

Según el avance de liquidación de los PGE-93, la deuda amortizada durante este ejercicio será superior en medio billón de pesetas a las previsiones iniciales. Esto no implica de forma obligada que se haya reducido la Deuda viva en circulación, más bien, conocidas las penurias actuales, parece deberse a una renegociación para lograr unas mejores condiciones financieras en un escenario de reducción de los tipos de interés.

Por último a falta de datos definitivos, según los resúmenes mensuales del IGAE, se puede comprobar que existe una apelación al Banco de España como método de financiación que en el mes de agosto ascendía a más de dos billones de pesetas. Teniendo en cuenta que a partir de 1994 no se podrá utilizar este mecanismo, se diferirá al siguiente ejercicio la emisión de Deuda convencional, mostrando en 1993 una necesidad de financiación neta del Estado inferior a la real.

TABLA I.1 -
PGE (CONSOLIDADO)
RESÚMEN DEL GASTO POR CAPÍTULO

CAPÍTULOS	1992	1993 (inicial)	1993 (liquidado)	Desviación 1993 L/i		1993/199 Evolución en ptas constantes
				Días en valor	% real	
I. PERSONAL	3.895,0	3.782,6	3.946,1	+163,5	4,3	-3,1
II. COMPRA BIENES Y SERVICIOS	1.006,1	1.007,2	1.141,8	+134,6	13,4	8,6
III. GASTOS FINANCIEROS	2.048,7	2.353,3	2.368,0	+14,7	0,6	10,6
IV. TRANSFERENCIAS CORR.	14.321,1	14.948,2	16.753,8	+1.805,6	12,1	11,9
TOTAL OPER. CORRIENTES	21.270,9	22.091,3	24.209,7	+2.118,4	9,6	8,9
VI. INVERSIONES REALES	1.235,4	1.256,8	1.419,8	+163,0	13,0	10,0
VII. TRANSFERENCIAS CAPITAL	709,7	638,2	780,3	+142,1	22,3	5,2
TOTAL OPER. CAPITAL	1.945,1	1.895,0	2.200,1	+305,1	16,1	8,2
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	23.216,0	23.986,3	26.409,8	+2.423,5	10,1	8,9
VIII. ACTIVOS FINANCIEROS	275,0	432,0	386,1	- 45,9	-10,6	34,4
IX. PASIVOS FINANCIEROS	1.586,0	1.720,0	2.285,7	+565,7	32,9	37,9
TOTAL OPER. FINANCIERAS	1.861,0	2.152,0	2.671,8	-519,8	24,2	37,4
TOTAL PGE (Consolidado)	25.077,0	26.138,3	29.081,6	2.943,3	11,3	11,0
Elaboración propia a partir de PGE-94						

TABLA L2
PGE 1993 INGRESOS DEL SUBSECTOR ESTADO (PTS CONSTANTES)
EVOLUCION ANUAL EN %

CAPÍTULOS	1993(i) pts nominales	1993(L) pts nominales	93(L)/92 en pts constantes	93(L)/93(i) en pts constantes
I.Renta	5.164.2	4.818.0	-2,6%	-6,7%
Imp.Sociedades	1.250.6	1.149.0	-8,4%	-8,1%
Otros	83.3	100.1	32,1%	20,1%
I.IMPUESTOS DIRECTOS	6.522.3	6.067.1	-3,7%	-7,0%
IVA	3510.0	2.682.0	-19,1%	-23,6%
I.Especiales y Petróleo	1579.8	1.578.1	2,2%	-0,1%
Imp.Traf.Exterior	112.0	105.4	-53,3%	-5,9%
Otros	75.3	54.5	-35,5%	-27,6%
II.IMPUESTOS INDIRECTOS	5277.1	4.420.0	-14,5%	-16,3%
III.TASAS Y OTROS INGRESOS	302.7	274.5	-8,3%	-9,3%
IV.TRANSF CORRIENTES	453.2	437.7	0,8%	-3,4%
V.INGRESOS PATRIMONIALES	668.6	1.269.0	62,2%	89,8%
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	13.223.9	12.468.3	-4,0%	-5,7%
TOTAL INGRESOS	13.406.6	12.728.0	-2,9%	-5,1%
PIB			-1,4%	-3,0%

El Impuesto de Sucesiones y de Patrimonio está transferido a las CC.AA.

*** PGE-94 (consolidado)**

PGE-94 (Consolidado: Estado + O.Administrativos + OO.AA + Seguridad Social)		
	94/93 (inicial)	94/93 (liquidado)
Ingresos	+0,9% (-2,4% real)	+6,5% (+3,1% real)
Gastos	+10,1% (+13,4% real)	0% (-3,3% real)
Déficit Estado	1993: 6,2% del PIB	1994: 5,7% del PIB
Déficit consolidado	Se desconoce	Se desconoce
Elaboración propia		

II. INGRESOS (consolidado)

Los ingresos públicos de los PGE-94 se pueden dividir en tres grandes apartados: sistema tributario, cotizaciones sociales y otros (ingresos patrimoniales y transferencias). **En su conjunto se prevé una recaudación por operaciones no financieras de 22,7 billones de pesetas, cantidad que supone un +3,1% sobre la cantidad a recaudar previsiblemente durante 1993.**

Los ingresos procedentes del sistema tributario están en su mayoría bajo el control del Estado, salvo aquellos que han sido transferidos a las CC.AA. (Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Transmisiones y el de Sucesiones) y los que gestionan los Ayuntamientos (fundamentalmente el Impuesto sobre bienes inmuebles). En los PGE-94 no se contemplan apenas modificaciones en la normativa fiscal vigente, aunque, como se detallará posteriormente, si contengan importancia cuantitativa y cualitativa.

II.1.- Sistema tributario.

El Estado prevé recaudar 11 bpts en concepto de impuestos de los cuales el **55% serán directos y el 45% indirectos**, porcentaje similar al existente en 1992³.

* IRPF

A pesar de la menor recaudación obtenida sobre la previsión inicial para este año, inferior en términos reales incluso a la obtenida en 1992, se mantiene como la figura impositiva que aporta en mayor medida al erario público (8% del PIB). Para el próximo ejercicio las novedades más importantes son las siguientes:

— La no actualización de la tarifa ni de las deducciones en cuota (trabajo, hijos, ascendientes, etc..) de acuerdo a la previsión de inflación. Decisión que conlleva una elevación de los tipos impositivos y, como consecuencia, un pago superior para los contribuyentes de aproximadamente 165 mmpts.

— Obligación para los desempleados de pagar el IRPF por las rentas cobradas como prestaciones por desempleo. Esta medida afectará a aquellas personas que sumen ingresos durante el ejercicio, tanto cuando estaba activo como después desempleado, superiores a un millón de pesetas (1,2 millones en declaración conjunta). El Ministerio de Trabajo ha cifrado los ingresos esperados en 55,5 mmpts.

³ No se tiene en cuenta 1993, en el que los porcentajes fueron del 57,9 y 42,1 debido al aumento del fraude en el IVA debido a la supresión de fronteras intracomunitarias.

— Ampliación de la posibilidad de aplicar la deducción por vivienda en alquiler, en las mismas condiciones del año anterior, para aquellas personas que obtengan una renta de tres millones o de cuatro millones y medio, según la declaración sea individual o conjunta (dos y tres millones anteriormente).

— Se eleva a 52.000 pts la deducción por personas dependientes minusválidas.

— Se reduce el pago para las rentas empresariales acogidas a Estimación Objetiva Singular en su modalidad de módulos por aplicación del RD Ley 3/1993: reducción lineal de la aportación en un 20% para empresas de nueva creación y en un 10% para el resto.

— Exención de pago por los rendimientos de Deuda Pública en manos de extranjeros. Si bien existía anteriormente se incorpora por primera vez al presupuesto como gastos fiscales (75,0 mmpts)

— Medidas de estímulo de ahorro a largo plazo. Modificación en el régimen fiscal de los fondos de inversión para reforzar su carácter de instrumento de ahorro a medio plazo evitando su excesiva liquidez. Para conseguirlo, aunque se sigue manteniendo su calificación de plusvalía y la menor tributación ascendente en relación a su duración temporal, se elimina la exención existente para las operaciones inferiores a 500.000.

Con carácter transitorio quedarán exentas durante 1994 y 1995 todas las operaciones, independientemente a su cuantía, siempre que se trasladen en el mismo ejercicio a Planes de Ahorro Popular. Este instrumento se creará próximamente, de acuerdo al contenido de la Ley del IRPF, cumpliría una misión similar a la actual de los fondos, aunque con limitaciones en la liquidez en el corto plazo⁴. A la espera de conocer la legislación definitiva todo parece indicar que el resultado de estas modificaciones en términos de recaudación será nulo, ya que lo más probable será un desplazamiento masivo de recursos desde los fondos de inversión a los PAP.

Después de aplicar este conjunto de medidas, los PGE94 consideran que la recaudación a través de este impuesto mantendrá en el próximo ejercicio una evolución positiva del 2,8% (+300 mmpts nominales) siempre en comparación la recaudación de 1993.

Puestos a buscar explicación a esta evolución, tan sólo se encuentra en la mayor presión fiscal de los contribuyentes que hasta la fecha cumplen sistemáticamente con sus obligaciones en este terreno y, no son otros, que las rentas del trabajo dependiente. **Las medidas propuestas aumentarán la ya de por sí desproporcionada aportación de los asalariados al IRPF.** Incluso teniendo en cuenta los efectos de la no deflactación de la tarifa, las cifras de recaudación manejadas pueden ser puesta en duda si se cumple la destrucción de 150 mil empleos contemplada en el Escenario macroeconómico y, la decisión de disminuir la tributación de los empresarios encuadrados en EOS (módulos) en un comportamiento demasiado precipitado, teniendo en cuenta la reciente implantación de este sistema.

⁴ La única diferencia estribaría en la limitación a diez millones del capital máximo. Sin embargo el total de los intereses estaría exento de tributación a partir de los cinco años.

* Impuesto de Sociedades

Esta figura impositiva profundiza su pérdida de protagonismo dentro del sistema tributario español. La previsión para el próximo ejercicio incluye una disminución de la recaudación de 300 mmpts (-31,0% en términos reales). Siendo ciertas las repercusiones negativas debidas a la menor actividad económica, no es menos cierto que existen otras causas que colaboran a la menor recaudación del impuesto. Entre las mismas cabe destacar:

* Los gastos derivados de la aplicación del RD Ley 3/93 26 de febrero de medidas urgentes sobre materias presupuestarias que permitía acelerar en un 20% el tiempo para amortizar activos siendo del 50% para las empresas que se creen hasta 1994. Según declaraciones de altos cargos de Hacienda la media costaría 310 mmpts repartidos entre el período 1993-95, de los que teóricamente 50 mmpts corresponderían a 1994 y, que se deben añadir al coste de los gastos deducibles.

* Para el ejercicio 1994 se prevé la puesta en práctica de una serie de medidas que reducirán la tributación de las Sociedades:

- Vacaciones fiscales durante tres años para las PYMES de nueva creación (95% de bonificación en la cuota) hasta diciembre de 1995 y, que cumplan con las condiciones de contratar entre tres y veinte trabajadores y realicen inversiones superiores a quince millones antes de 1995³.

La Administración adoptará las cautelas necesarias para constatar que se trate de empresas con nuevas actividades. Para lograrlo tipifica teóricamente que las explotaciones económicas que hayan ejercido bajo otra titularidad no podrán acceder a este trato preferencial.

- Se eleva al 25% la deducción en la cuota correspondiente a inversiones realizadas en beneficio de la internacionalización de empresas españolas.
- Se crea una deducción del 5% por incremento de gastos de formación profesional en el ejercicio, con el límite del 25% de la cuota líquida.
- Se eleva al 35% el límite conjunto de la deducción en cuota aplicable a activos fijos materiales nuevos, edición de libros y producción cinematográfica, I+D y bienes de interés cultural.
- Medidas para mejorar la tesorería de las empresas. Se podrá deducir el IVA repercutido a clientes declarados en quiebra o en suspensión de pagos.

³ El proyecto inicial era tan solo para las creadas en 1994, sin embargo existe una enmienda de CIU que amplía el plazo también para las empresas creadas durante el siguiente ejercicio.

Según los datos oficiales, la puesta en práctica de esta serie de medidas supondrá durante el próximo año 436 mmpts en concepto de gastos fiscales dentro del Impuesto de Sociedades (53,2% de la recaudación prevista). Como consecuencia de lo expuesto su contribución a la Hacienda Pública se reducirá hasta el 1,3% del PIB (3% en 1990).

Sin embargo, teniendo en cuenta que el coste de las medidas incluidas en la Ley de medidas fiscales que acompaña a los PGE no está reflejado en los gastos deducibles y, que existen algunas medidas que tampoco se cuantifican al significar disminuciones en los beneficios antes de realizar la liquidación del impuesto, se puede concluir que la puesta en práctica de las medidas ya establecidas en febrero de este año y las propuestas para los siguientes tendrán un coste muy superior a los 500 mmpts. Sin que se pueda cuantificar exactamente por falta de información, **es más que posible que la suma de menores beneficios y gastos deducibles sea superior a la recaudación obtenida en 1994 (800 mmpts).**

Por último, dentro de los menores ingresos del Impuesto de Sociedades, no hay que olvidar el tratamiento privilegiado que, sin motivos aparentes que lo justifique, mantienen las sociedades que dedican su actividad a los fondos de inversión mobiliaria. En el año anterior, los beneficios para las mismas y menores ingresos para la Hacienda ascendieron a 120,0 mmpts, preveyéndose para el próximo ejercicio una suma de 188,0 mmpts.

TABLA III
 PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS FISCALES
 (EN MILES DE MILLONES DE PTS)

CONCEPTOS	1993		1994	
	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos
IRPF	615,6	5.164,2	780,8	5.121,6
I. Patrimonio	3,3	23,5	16,7	26,5
I. Sociedades	325,9	1.250,0	436,0	820,0
LIMPUESTOS DIRECTOS	944,8	6.521,7	1.238,0	6.047,3
I. Transmisiones	4,9	59,8	5,4	40,6
IVA	316,2	3.510,0	370,8	3.112,0
I. Especiales y Petróleo	94,0	1.579,8	95,5	1.701,7
II. IMPUESTOS INDIRECTOS	415,1	5.277,1	471,7	4.854,3
TOTAL I-II	1.359,9	11.798,8	1.709,7	10.901,6
En % recaudación	1992	1993	1994	
IRPF	13,3%	11,9%	15,2%	
I. Patrimonio	15,3%	14,0%	63,0%	
I. Sociedades	24,1%	26,1%	53,2%	
LIMPUESTOS DIRECTOS	15,6%	14,5%	20,5%	
I. Transmisiones	26,6%	8,2%	13,3%	
IVA	7,9%	9,0%	11,9%	
I. Especiales y Petróleo	5,3%	6,0%	5,6%	
II. IMPUESTOS INDIRECTOS	7,4%	7,9%	9,7%	
TOTAL I-II	10,6%	11,5%	15,7%	

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE

* *Impuesto sobre el Patrimonio*

En la Ley de medidas fiscales se contiene una propuesta que afecta a este impuesto, transferido casi en su totalidad a las CC.AA., ante la que se mantienen diferentes interpretaciones:

- Exención en el Impuesto sobre el Patrimonio de activos empresariales familiares para empresas individuales y títulos no cotizados en Bolsa, cuando se cumplan una serie de requisitos, entre los que se encuentra la no dedicación como actividad principal a la gestión de patrimonio mobiliario o inmobiliario y que el sujeto pasivo ejerza efectivamente funciones de dirección de la entidad percibiendo por ello una remuneración que represente más de 50 por ciento de la totalidad de sus rendimientos empresariales, profesionales y de trabajo personal.

Nuevamente vuelve a surgir la falta de información (número de afectados, rentas de los mismos) como limitación para valorar la propuesta. Sin embargo, a pesar de la restricción, no parece lógico la existencia de un trato diferenciado de las acciones, penalizando las que coticen en Bolsa frente a las que no lo hagan. Como criterio general se mantiene la no utilización de las deducciones y gastos deducibles como instrumento de política económica y menos como redistribuidor de la riqueza a favor de los que tienen mayor patrimonio. De esta manera, si se considera oportuno potenciar alguna actividad específica debe hacerse a través de un programa de gasto público con los debidos controles de su cumplimiento.

* *Impuesto sobre el Valor Añadido*

Después de sufrir una disminución sustancial de la recaudación en 1993, en su mayor parte debido al mayor fraude, la previsión realizada para 1994 implica una elevación de la recaudación de casi medio billón de pesetas. Teniendo en cuenta el más que probable bajo ritmo de actividad, la única vía de aumento debe venir dada por la reducción del fraude.

Es destacable el aumento de los gastos deducibles en este impuesto que ya alcanzan los 370,0 mmpts, lo que significa ya el 11,9% de la recaudación prevista. El motivo fundamental es la aplicación de una alícuota superreducida a determinadas operaciones de acuerdo a la nueva normativa del IVA, derivada del establecimiento de un Mercado Unico para todos los países miembros de la CE a partir de 1993.

* *Impuestos especiales y petróleo*

Para el próximo ejercicio se prevé un aumento de los ingresos en este apartado superior al cuatro por ciento en términos reales. La adecuación progresiva a la normativa comunitaria de los impuestos relacionados con el tabaco y el alcohol, unido a una mayor tributación de la gasolina hace que recaudación proveniente de estos impuestos va aumentando su protagonismo de manera continuada (casi la mitad de lo obtenido a través del IVA).

Continuando con la armonización comunitaria en el próximo ejercicio se realizarán las siguientes modificaciones:

- Se aumentan entre un 5 y un 7,5% las tarifas la tarifa del Impuesto especial sobre la cerveza.
- En el Impuesto sobre alcohol y bebidas derivadas de destilación artesanal los tipos crecen un 4%.
- Se incrementa, sin definir cuantía, la tributación sobre los cigarrillos.

** Impuesto de Actividades Económicas.*

Aunque corresponde a un tributo local gestionado por los Ayuntamientos, hay que hacer referencia a las modificaciones propuestas en el Impuesto de Actividades Económicas (IAE). Con objeto de reducir la tributación, se incluyen modificaciones en la tarifa, permitiendo a los Ayuntamientos modificar los coeficientes dentro de una banda de oscilación al igual que el índice de situación limitando el número de categorías de calles. También se incluyen beneficios fiscales para las actividades empresariales de reciente creación que oscilan entre el 75% el primer año y el 25% el tercero.

Sin pretender profundizar en un tributo muy complejo, las modificaciones propuestas parecen contener una coherencia que responde a las quejas consideradas como razonables interpuestas por parte de los contribuyentes.

Las modificaciones que paulatinamente se van introduciendo en el sistema tributario parecen dirigirse hacia una imposición directa apoyada en exceso en las aportaciones de las rentas del trabajo dependiente mientras el resto mantienen una presencia inferior a sus retribuciones reales, con un trasfondo en el que cobra cada vez mayor protagonismo la imposición indirecta. Complementariamente se profundiza en la línea de utilizar las deducciones y gastos deducibles como instrumento de política económica, tanto en el IRPF como en el Impuesto de Sociedades e incluso en el IVA.

A falta de la liquidación del ejercicio 1992, el último ejercicio disponible muestra un aumento del protagonismo de las rentas del trabajo dependiente en la base imponible y recaudación del IRPF, que casi con toda seguridad aumentará en 1992 y 1993.

Las rentas de capital han disminuido su ya escasa participación aprovechando las facilidades de los fondos de inversión, situación que aunque con limitaciones seguirán manteniendo con la creación de los Planes de Ahorro Popular. Hay que valorar positivamente la no exención tributaria de las operaciones inferiores a 500 mmpts asociadas a los citados fondos, sin embargo, el mantenimiento de la consideración como plusvalías de la rentabilidad obtenida⁶ supone un tratamiento fiscal muy ventajoso no relacionado tan sólo con la duración de la inversión financiera.

La experiencia ha demostrado que, a pesar de existir un mejor tratamiento de las rentas de capital, no se ha producido una elevación sustancial del ahorro. Este hecho debería

⁶ Caso de realizarse una retirada de fondos igual a la rentabilidad obtenida en el último ejercicio del capital total, la tributación se realiza sobre una parte pequeña del total, considerándose la mayoría como recuperación del capital inicial depositado.

hacer reflexionar a los responsables económicos para no profundizar en la línea de desfiscalización de este tipo de rentas cuyo único beneficio se establece para sus propietarios. Tampoco debería ser utilizado permanentemente para justificar este proceso el miedo a la deslocalización territorial del capital, cuya única medida válida para su neutralización se encuentra en la armonización comunitaria de la imposición directa en unos términos de aportación del conjunto de las rentas en base a un criterio de equidad.

Hay que saludar positivamente la ampliación del número de actividades empresariales que se encuadran en el IRPF dentro del sistema de módulos (agricultores, comercios al por menor de muebles y textiles, fontaneros, carpinteros, algunos establecimientos de hospedaje), sin embargo, este mecanismo de reciente implantación ha sufrido su primer recorte, sin que se haya podido realizar un análisis detallado más allá de las quejas de unos contribuyentes que declaraban como media un setenta por ciento de las del trabajo dependiente.

Analizada la medida por separado, debe valorarse como favorable la ampliación del número de personas que pueden disfrutar de la deducción por alquiler, de igual forma que la existencia de deducciones asociadas con la compra de una vivienda. Sin embargo, la magnitud del problema hace necesario realizar una política de vivienda que soluciones las limitaciones actuales. Como criterio general no debe ser utilizada una deducción fiscal como instrumento central para resolver un problema siendo preferible la utilización de programas públicos de actuación concreta, pero todavía encuentra menos justificación si el mismo tiene la gravedad del de la vivienda.

Además de su insuficiencia, las deducciones por mucho que se afinen no discriminan lo necesario entre los distintos colectivos, realidad que se hace más patente sobre todo en el caso de la vivienda en propiedad, deducción que beneficia a determinados colectivos de la población que no parecen necesitar de la ayuda pública.

Las modificaciones introducidas en el Impuesto de Sociedades implican un aumento de los gastos fiscales, que a la vista de su calibre y posible extensión, cabe la posibilidad de cuestionar seriamente la previsión realizada. Sin embargo, a pesar de la importancia que tiene un montante del tal magnitud, lo más reprochable de la medida no se encuentra en su cuantía, sino en la renuncia aparejada a desarrollar políticas sectoriales activas que intenten mejorar la estructura productiva española, único camino para discriminar adecuadamente entre los beneficiarios y poder controlar la realización de los proyectos de acuerdo al objetivo establecido.

Es más que probable que la misma cifra de gasto público contenido en las deducciones fiscales obtuviera resultados más eficientes y duraderos si se realizara a través de este tipo de políticas después de establecer algunos criterios que orientaran un conjunto de inversiones.

Por último, es reseñable que en todo el Proyecto de PGE-94 no se hable del fraude fiscal, problema grave que afecta directamente a su equidad y credibilidad. Apenas alguna declaración al respecto en la prensa sobre la creación de una unidad antifraude, sin embargo, sigue sin existir la voluntad política necesaria para articular actuaciones que intenten reducir esta rémora, no sólo en el IVA sino también en el resto de las figuras impositivas.

Esta realidad de fraude generalizado, sin que existan los mecanismos necesarios para

su erradicación, es otro factor a tener en cuenta para considerar como vía poco positiva la utilización de los gastos y deducciones fiscales como instrumento para desarrollar políticas activas de cualquier tipo, al igual que la exención impositiva a empresas que, a pesar de las limitaciones teóricas pueden desembocar en un proceso generalizado de cierre-apertura de actividades con el objeto de poder acceder a las ventajas fiscales.

Las modificaciones introducidas dentro del sistema tributario español deben contemplar dos variables. Una primera, la falta de equidad del sistema que se apoya en exceso en las rentas del trabajo dependiente y, una segunda, la generación de los ingresos suficientes para que el sector público pueda dinamizar la economía colaborando de manera selectiva a potenciar determinadas actividades, a la vez que protege a los colectivos más desfavorecidos.

En este contexto sería conveniente plantearse realizar algunas modificaciones, aunque algunas en el medio plazo debido a la delicada situación actual:

- * Garantizar por Ley la actualización de la tarifa y las deducciones relacionadas con cargas familiares de acuerdo a la previsión de inflación.

- * Reducir en un horizonte temporal de medio plazo la tributación de las rentas del trabajo dependiente. Para conseguirlo se propone aumentar los gastos deducibles hasta el 10% (ya se prometió elevarlo hasta el seis por ciento en 1993 durante el debate parlamentario de aprobación de la Ley del IRPF) y la deducción en la cuota entre 50.000 y 30.000 en relación inversa a los ingresos.

- * Eliminar todas las medidas de desfiscalización de las rentas de capital que no colaboran a potenciar el ahorro a largo plazo. Dentro de ellas, suprimir el tratamiento preferencial que gozan las sociedades de inversión mobiliaria en el Impuesto de Sociedades. Para evitar los procesos de deslocalización territorial, realizar un proceso de armonización comunitaria de la imposición directa junto a la plena información entre países de los rendimientos cobrados por no residentes.

- * Extender el sistema de módulos a todas las actividades dentro de la EOS en el IRPF. Estudiar detenidamente cualquier modificación de los módulos realizando tan sólo los ajustes necesarios para no discriminar la intensidad en la utilización de la mano de obra.

- * Convertir en operativo el Impuesto del Patrimonio hasta elevar su recaudación como mínimo al 0,5% del PIB, realizando la revisión de los valores catastrales de los inmuebles que, contemplando todas las especificidades sociales y, por tanto garantizando la protección de los sectores más desfavorecidos, haga efectiva la tarifa del impuesto.

- * Como criterio general no utilizar las deducciones y gastos fiscales como instrumento de política económica. De esta forma, reducir progresivamente los gastos fiscales trasladándolos hacia políticas activas realizadas a través de programas públicos directos.

- * Instituir un impuesto específico sobre los bienes de lujo que se han visto favorecidos por la eliminación del tipo ampliado del IVA. Dentro del mismo, se deberían incluir aquellos automóviles que tengan una cilindrada superior a una cantidad determinada, las joyas, yates u otros bienes que puedan asimilarse a estos términos.

- * Disminuir en un punto el tipo superreducido de IVA, ampliando el número de bienes incluidos (actualmente suponen el 30% del total del gasto en artículos gravados antes con el tipo reducido del 6%).

Por último, con carácter prioritario es necesario articular las medidas necesarias para reducir el fraude instalado con carácter generalizado en el sistema tributario español. Las investigaciones más fiables⁷ reconocen la existencia de bolsas de fraude que como mínimo ascienden a un 25% de la actual recaudación del IRPF y, de un 30% en el IVA que, con toda seguridad ha aumentado hasta el 40% con el negativo comportamiento observado durante 1993 con el desmantelamiento de las fronteras intracomunitarias.

Este comportamiento fraudulento, alentado en buena medida por un discurso defensor del dinero fácil y a cualquier precio, dentro de una cultura de adoración del éxito en la que sólo se valora la riqueza monetaria, está centrado casi exclusivamente en las rentas distintas a las del trabajo dependiente⁸. La reducción del fraude, no sólo serviría para obtener una mayor recaudación del Erario Público, sino también sentaría las bases de un modelo de comportamiento distinto en el que se premiara en mayor medida el trabajo bien hecho y se potenciara la existencia de unos bienes colectivos que de otra manera no podrían estar al alcance de la mayoría.

⁷ "Evaluación del fraude en el Impuesto sobre el Valor Añadido. Serie 1986-1991". Consuelo Díaz y Desiderio Romero. 8/93 Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales.

⁸ "El fraude en las rentas del trabajo. Salarios y pensiones". Consuelo Díaz y Rubén Fernández. 6/93, Cuadernos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales.

TABLA II.2
PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO
RESUMEN DE INGRESOS POR CAPÍTULOS
 (miles de millones de pesetas corrientes)

CAPITULOS	1990	1991(*)	1992	1993(i)	1993(L)	1994
I. Renta	3.279,0	4.080,0	4.732,0	5.164,2	4.818,0	5.121,6
Imp.Sociedades	1.496,0	1.400,0	1.200,0	1.250,6	1.149,0	820,0
I. Sucesiones	18,5		0,6	0,7		
I. Patrimonio	18,1		21,8	23,5		
Otros	68,4	74,0	72,5	83,3	100,1	106,4
I. IMPUESTOS DIRECTOS	4.880,0	5.554,0	6.026,9	6.522,3	6.067,1	6.048,0
IVA	2.754,0	2.680,0	3.170,9	3.510,0	2.682,0	3.112,0
I. Especiales y Petróleo	1.143,0	1.280,0	1.477,1	1.579,8	1.578,1	1.701,7
Imp.Traf.Exterior	376,0	280,0	216,0	112,0	105,4	94,2
Otros	140,0	11,0	80,9	75,3	54,5	48,6
II. IMPUESTOS INDIRECTOS	4.413,0	4.251,0	4.944,9	5.277,1	4.420,0	4.956,5
III. TASAS Y OTROS INGRESOS	357,0	384,0	286,3	302,7	274,5	303,6
IV. TRANSF CORRIENTES	456,3	395,0	415,4	453,2	437,7	602,9
V. INGRESOS PATRIMONIALES	289,3	555,0	748,6	668,6	1.269,0	994,8
TOTAL ING. CORRIENTES	10.395,6	11.139,0	12.422,1	13.223,9	12.468,3	12.905,8
VI. ENAJ.INVERSIONES REALES	30,0	15,0	4,0	4,3	4,3	4,6
VII. TRANSF DE CAPITAL	136,4	217,0	114,9	178,4	255,4	291,4
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	166,4	232,0	118,9	182,7	259,7	296,0
TOTAL ING NO FINANCIEROS	10.562,0	11.371,0	12.541,0	13.406,6	12.728,0	13.201,8
TOTAL INGRESOS	10.562,0	11.371,0	12.541,0	13.406,6	12.728,0	13.201,8
PIB pm	50.074,1	54.775,2	59.212,4	62.890,9	60.999,2	63.916,5

TABLA II.3
PGE INGRESOS (PTS CONSTANTES)
EVOLUCION ANUAL EN TÉRMINOS REALES %

CAPITULOS	91/90	92/91	93(L)/92	94/93(i)	94/93(L)
I. Renta	16,4%	8,9%	-2,6%	-4,1%	2,8%
Imp.Sociedades	-12,5%	-19,5%	-8,4%	-36,6%	-31,0%
Otros	1,2%	-8,0%	32,1%	23,5%	2,8%
I. IMPUESTOS DIRECTOS	6,5%	1,9%	-3,7%	-10,3%	-3,6%
IVA	-9,0%	11,1%	-19,1%	-14,3%	12,2%
I. Especiales y Petróleo	4,8%	8,4%	2,2%	4,1%	4,3%
Imp.Traf.Exterior	-30,3%	-27,6%	-53,3%	-18,7%	-13,6%
Otros	-92,7%	590,6%	-35,5%	-37,6%	-13,8%
II. IMPUESTOS INDIRECTOS	-9,9%	9,2%	-14,5%	-9,2%	8,5%
III. TASAS Y OTROS INGRESOS	0,6%	-30,0%	-8,3%	-3,0%	7,0%
IV. TRANSF CORRIENTES	-19,0%	-1,3%	0,8%	28,6%	33,2%
V. INGRESOS PATRIMONIALES	79,5%	26,7%	62,2%	43,9%	-24,2%
TOTAL INGR. CORRIENTES	0,2%	4,7%	-4,0%	-5,6%	0,1%
VI. ENAJ.INVERSION REALES	-53,2%	-75,0%	2,8%	3,4%	3,5%
VII. TRANSF DE CAPITAL	48,8%	-50,3%	112,7%	57,9%	10,3%
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	30,4%	-51,9%	109,0%	56,6%	10,2%
TOTAL INGRESOS	0,7%	3,6%	-2,9%	-4,8%	0,3%
PIB	2,3%	1,5%	*-1,4%	-1,7%	1,3%

Fuente: Informe Económico Financiero de los PGE

TABLA II.4
INGRESOS DEL ESTADO
PORCENTAJE DEL PIB

CAPITULOS	1989	1990	1991	1992	1993(i)	1993(L)	1994
I. Renta	7,3%	6,5%	7,4%	8,0%	8,2%	7,9%	8,0%
Imp.Sociedades	2,8%	3,0%	2,6%	2,0%	2,0%	1,9%	1,3%
I. Sucesiones	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
I. Patrimonio	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Otros	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%
I. IMPUESTOS DIRECTOS	10,3%	9,7%	10,1%	10,2%	10,4%	9,9%	9,5%
IVA	5,2%	5,5%	4,9%	5,4%	5,6%	4,4%	4,9%
I. Especiales y Petróleo	2,1%	2,3%	2,3%	2,5%	2,5%	2,6%	2,7%
Imp.Traf.Exterior	0,8%	0,8%	0,5%	0,4%	0,2%	0,2%	0,1%
Otros	0,3%	0,3%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
II. IMPUESTOS INDIRECTOS	8,4%	8,8%	7,8%	8,4%	8,4%	7,2%	7,8%
V. INGRESOS PATRIMONIALES	0,6%	0,6%	1,0%	1,3%	1,1%	2,1%	1,6%
TOTAL INGR. CORRIENTES	20,6%	20,8%	20,3%	21,0%	21,0%	20,4%	20,2%
TOTAL INGRESOS/PIB	21,2%	21,1%	20,8%	21,2%	21,3%	20,9%	20,7%
Impuestos/PIB	18,7%	18,6%	17,9%	18,5%	18,8%	17,2%	17,2%
IMP DIRECTOS/IMPUESTOS	55,2%	52,5%	56,6%	54,9%	55,3%	57,9%	55,0%
IMP INDIRECTOS/IMPUESTOS	44,8%	47,5%	43,4%	45,1%	44,7%	42,1%	45,0%
Elaboración propia a partir del Informe Económico Financiero de los PGE.							

II.2.- Cotizaciones sociales

Las cuotas aportadas por empresas y trabajadores en concepto de contingencias generales (INSS), desempleo y formación (INEM) suponen el apartado con mayor peso, algo más de un tercio, dentro del conjunto de los ingresos consolidados de la Administración Central.

En este capítulo aunque se contempla una evolución favorable en términos nominales hasta alcanzar los 7,9 bpts (7,8 bpts en 1993), en términos reales su crecimiento es negativo en un -2,1%.

Si se cumplen las previsiones, las cotizaciones sociales alcanzarán una cantidad similar al 12,4% del PIB. Sin embargo, esta cifra parece difícilmente creíble ya que, por lo menos en la parte correspondiente al INSS se realiza a partir de dos supuestos difícilmente creíbles: igual número de cotizantes y crecimiento medio de la cotización del 6,2%, cantidad en contradicción con la previsión de destrucción casi ciento cincuenta mil empleos el año próximo y la recomendación de subidas salariales para los ocupados.

Si bien en el anterior ejercicio se mantuvo, a pesar de la recesión, un crecimiento real de las cotizaciones sociales debido al aumento de un punto de la cuota por contingencias generales y destope de las bases máximas en alguno de los grupos, parece difícil repetirlo en el próximo. El mantenimiento de los tipos de las cotizaciones, excepto los mínimos

para los trabajadores autónomos, en un escenario de destrucción de empleo, hará que la recaudación real disminuya en 1994 reduciéndose una de las fuentes de financiación del sistema de la Seguridad Social e INEM.

El menor crecimiento de las cotizaciones hará que para cubrir los gastos relacionados con la Seguridad Social y presentar un presupuesto equilibrado, el Estado conceda un préstamo sin interés por valor de 345,0 mmpts, evitando incrementar el volumen de la transferencia realizada a la Seguridad Social.

En los últimos tiempos, se ha reavivado por parte de la Patronal la idea de acometer una disminución de los tipos de las cotizaciones sociales compensándolos con un aumento de los tipos de IVA. Parece cierto que la actual estructura de tipos perjudica a las empresas más intensivas en capital, también en el plano teórico parece cierto que la menor tributación podría repercutir en una mayor competitividad vía precios. Sin embargo existen otros argumentos que también deben ser tenidos en cuenta.

Es conocida la desigual aportación por tipos de renta, caso de aumentar los tipos de IVA son las rentas del trabajo especialmente la más bajas las que soportarían en términos relativos una mayor presión produciéndose por tanto una pérdida de equidad del sistema, por otro lado, no existe ninguna garantía de traslado a precios de los menores costes, existiendo la posibilidad de elevar los beneficios. Por último, en una situación de fraude fiscal como el actual la disminución de ingresos públicos serviría como justificación para reducir aún más el nivel de prestaciones sociales. Expuestos estos motivos que sin duda no son los únicos, sería conveniente que antes de acometer cualquier reforma en este terreno se analicen detenidamente las ventajas e inconvenientes y su incidencia sobre la equidad del conjunto del sistema fiscal.

II.3.- Transferencias corrientes y de capital

En concepto de transferencias corrientes se prevé recaudar 603 mmpts dentro de los que se agrupan las contribuciones concertadas, empresas privadas, Loterías y Apuestas del Estado (207 mmpts), así como transferencias de la Seguridad Social (287 mmpts de los que 134 mmpts corresponden a 1993 y serán ingresados en 1994).

El conjunto de los ingresos en concepto de transferencias de capital para el presupuesto consolidado asciende a 400,7 mmpts, lo que supone el doble de lo presupuestado para el año anterior. Desafortunadamente, sólo se dispone desagregación para el subsector Estado. En este caso provienen en su totalidad del exterior, fundamentalmente de la Comunidad Europea para financiar proyectos de inversión. El conjunto de ingresos previstos por esta vía asciende a 291,4 mmpts que suponen un aumento del 14,1% sobre lo realmente ingresado en 1993.

II.4.- Ingresos patrimoniales

Los PGE-94 prevén unos ingresos patrimoniales para el próximo ejercicio superiores a los 1,4 bpts, lo que supondrá una disminución superior al veinte por ciento respecto a lo ingresado en 1993.

El Banco de España con 700,0 mmpts y los 200,0 mmpts generados por privatización

nes de empresas públicas (probablemente relacionadas con el Instituto Nacional de Hidrocarburos) son las dos grandes partidas que explican este capítulo.

Sería necesario conocer con mayor exactitud cuales son los motivos por los que se prevé tan elevados ingresos por parte del Banco de España que, aparentemente no tienen demasiada justificación al no parecer posible realizar otra venta masiva de divisas como la que efectuó el pasado año durante la última tormenta monetaria.

De igual forma, sin estar de acuerdo como criterio inicial con las privatizaciones de empresas públicas que pueden jugar una importante tarea como instrumento de política industrial, como mínimo sería conveniente que los responsables económicos explicitarán cuales serán las privatizaciones previstas al igual que los motivos que teóricamente justifican esta acción.

Caso de cumplirse lo contenido en el capítulo de ingresos, **el conjunto de la recaudación alcanzará el 35,6% del PIB, seis décimas más que el año anterior. No mantendrá la misma evolución la suma de impuestos y cotizaciones sociales que reducirán su presencia desde 30,1 al 29,7% del PIB.**

Si se tiene en cuenta tan sólo los ingresos del Estado, **la presión fiscal medida por los tributos cobrados**, sin considerar otros de carácter coactivo del propio Estado ni los de CC.AA., Diputaciones y Municipios, **se reducirá en el próximo año desde el 19,1% hasta el 17,2% del PIB.** De igual forma, el conjunto de ingresos del Estado reducirá su presencia desde el 21,8 al 20,7% del PIB.

Estos porcentajes muestran que el mayor incremento no viene dado por la evolución del sistema tributario y cotizaciones sociales sino por la prevista para las transferencias corrientes y de capital, especialmente por las comunitarias, si bien es cierto que en buena parte gracias a la devaluación de la peseta y están equilibradas parcialmente por la mayor aportación española.

TABLA II.5
PGE INGRESOS CONSOLIDADO NO FINANCIERO
ESTADO, ORG. AUTONOMOS, SEG. SOCIAL Y ENTES PUBLICOS

CAPITULOS	1990	1991	1992	1993(i)	1993(L)	1994
I. I.Directos+Cot.Sociales	10.520,0	11.787,9	13.233,5	14.239,9	13.917,7	13.998,0
I.Directos	4.880,0	5.554,0	6.026,9	6.522,3	6.067,1	6.048,0
Cot. Sociales	5.640,0	6.233,9	7.206,6	7.717,6	7.850,6	7.950,0
II. I.Indirectos	4.413,0	4.383,6	4.845,7	5.277,1	4.420,0	4.956,5
III. Tasas y otros ing.	531,0	558,6	407,0	443,5	443,5	519,9
IV. Tranf. corrientes	408,7	800,7	926,9	1.098,6	1.000,0	1.424,3
V.Ing.patrimoniales	724,6	822,5	1.020,2	1.086,6	1.269,0	1.421,6
* OP. CORRIENTES	16.597,3	18.353,3	20.433,3	22.145,7	21.050,2	22.320,3
VI. Enaj. inv.reales	58,3	43,2	33,6	23,3	23,3	24,9
VII. Transf capital	167,5	265,2	230,2	266,3	266,3	400,7
* OP CAPITAL	225,8	308,4	263,8	289,6	289,6	425,6
TOTAL OP NO FINANCIERAS	16.823,1	18.661,7	20.697,1	22.435,3	21.339,8	22.745,9
PIB	50.074,1	54.775,2	58.852,0	62.890,9	60.999,0	63.916,5
Pts Constantes 1990	1990	1991	1992	1993	1993(L)	1994
I. I.Directos+Cot.Sociales	10.520,0	11.027,0	11.623,8	11.969,2	11.695,5	11.376,2
I.Directos	4.880,0	5.195,5	5.293,8	5.482,2	5.098,4	4.915,2
Cot. Sociales	5.640,0	5.831,5	6.330,0	6.486,9	6.597,1	6.461,0
II. I.Indirectos	4.413,0	4.100,7	4.256,3	4.435,6	3.714,3	4.028,2
III. Tasas y otros ing.	531,0	522,5	357,5	372,8	372,7	422,5
IV. Tranf. corrientes	408,7	749,0	814,2	923,4	840,3	1.157,5
V.Ing.patrimoniales	724,6	769,4	896,1	913,3	1.066,4	1.155,3
* OP. CORRIENTES	16.597,3	17.168,7	17.947,8	18.614,3	17.689,2	18.139,8
VI. Enaj. inv.reales	58,3	40,4	29,5	19,6	19,6	20,2
VII. Transf capital	167,5	248,1	202,2	223,8	223,8	325,7
* OP CAPITAL	225,8	288,5	231,7	243,4	243,4	345,9
TOTAL OP NO FINANCIERAS	16.823,1	17.457,2	18.179,5	18.857,7	17.932,6	18.485,7
Elaboración propia a partir de PGE, Presupuesto Seguridad Social y Presupuesto INEM.						

TABLA II.6
PGE INGRESOS -CONSOLIDADO-
EVOLUCION ANUAL PTS CONSTANTES DEL 1990

	91/90	92/91	93/92	94/93(i)	94/93(L)	
I. I.Directos+Cot.Sociales	4,8%	5,4%	3,0%	-5,0%	-2,7%	
I.Directos	6,5%	1,9%	3,6%	-10,3%	-3,6%	
Cot. Sociales	3,4%	8,5%	2,5%	-0,4%	-2,1%	
II. I.Indirectos	-7,1%	3,8%	4,2%	-9,2%	8,5%	
III. Tasas y otros ing.	-1,6%	-31,6%	4,3%	13,3%	13,4%	
IV. Tranf. corrientes	83,3%	8,7%	13,4%	25,4%	37,7%	
V.Ing.patrimoniales	6,2%	16,5%	1,9%	26,5%	8,3%	
* OP. CORRIENTES	3,4%	4,5%	3,7%	-2,5%	2,5%	
VI. Enaj. inv.reales	-30,7%	-27,0%	-33,6%	3,3%	3,4%	
VII. Transf capital	48,1%	-18,5%	10,7%	45,5%	45,5%	
* OP CAPITAL	27,8%	-19,7%	5,1%	42,1%	42,1%	
TOTAL OP NO FINANCIERAS	3,8%	4,1%	3,7%	-2,0%	3,1%	
Participación por epígrafes	1990	1991	1992	1993	1993(L)	1994
I. I.Directos+Cot.Sociales	62,5%	63,2%	63,9%	63,5%	65,2%	61,5%
I.Directos	29,0%	29,8%	29,1%	29,1%	28,4%	26,6%
Cot. Sociales	33,5%	33,4%	34,8%	34,4%	36,8%	35,0%
II. I.Indirectos	26,2%	23,5%	23,4%	23,5%	20,7%	21,8%
III. Tasas y otros ing.	3,2%	3,0%	2,0%	2,0%	2,1%	2,3%
IV. Tranf. corrientes	2,4%	4,3%	4,5%	4,9%	4,7%	6,3%
V.Ing.patrimoniales	4,3%	4,4%	4,9%	4,8%	5,9%	6,2%
* OP. CORRIENTES	98,7%	98,3%	98,7%	98,7%	98,6%	98,1%
VI. Enaj. inv.reales	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
VII. Transf capital	1,0%	1,4%	1,1%	1,2%	1,2%	1,8%
* OP CAPITAL	1,3%	1,7%	1,3%	1,3%	1,4%	1,9%
TOTAL OP NO FINANCIERAS	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

TABLA II.7
PGE INGRESOS -CONSOLIDADO-
% SOBRE PIB

	1990	1991	1992	1993	1993(L)	1994
I. I.Directos+Cot.Sociales	21,0%	21,5%	22,5%	22,6%	22,8%	21,9%
I.Directos	9,7%	10,1%	10,2%	10,4%	9,9%	9,5%
Cot. Sociales	11,3%	11,4%	12,2%	12,3%	12,9%	12,4%
II. I.Indirectos	8,8%	8,0%	8,2%	8,4%	7,2%	7,8%
III. Tasas y otros ing.	1,1%	1,0%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%
IV. Tranf. corrientes	0,8%	1,5%	1,6%	1,7%	1,6%	2,2%
V.Ing.patrimoniales	1,4%	1,5%	1,7%	1,7%	2,1%	2,2%
* OP. CORRIENTES	33,1%	33,5%	34,7%	35,2%	34,5%	34,9%
* OP CAPITAL	0,5%	0,6%	0,4%	0,5%	0,5%	0,7%
TOTAL OP NO FINANCIERAS	33,6%	34,1%	35,2%	35,7%	35,0%	35,6%

III. PRESUPUESTO DE GASTOS (consolidado)

Las dotaciones de gasto previstas en los PGE-94 se pueden contemplar desde distintas perspectivas y utilizando métodos de comparación diferentes. Es posible analizar la evolución de las partidas en comparación con la dotación inicial del ejercicio anterior, sin embargo parece más lógico destacar la evolución que se produce sobre el gasto efectivamente realizado, ya que de otra forma, es difícil establecer cual será el impacto real del gasto público en la economía en general y determinados colectivos en particular.

Como se ha mencionado, sería deseable disponer del avance de liquidación tanto del gasto como del ingresos en las distintas variantes de presentación de los presupuestos. El Gobierno sólo considera oportuno mostrarlo en el caso del gasto desde el punto de vista de los capítulos, lo que por su excesiva agrupación impide en muchos casos realizar análisis en profundidad.

III.1.- Por capítulos

El presupuesto de gasto no financiero del conjunto de la Administración Central (consolidado) para el año 1994 contiene la misma dotación de la que se prevé liquide en 1993. **El total de gasto en operaciones no financieras ascenderá a 26,489 billones de pesetas (-3,3% sobre año anterior).**

Dadas las condiciones especiales que se reúnen en los presupuestos presentados (regularizaciones realizadas en 1993 y peso cada vez mayor de los gastos financieros), es necesario realizar algunos supuestos para intentar desmenuzar la evolución del gasto que se puede producir al año próximo.

Como se puede observar en el supuesto A de la tabla siguiente, si se descuentan los mayores gastos financieros, de pago obligatorio y sin repercusiones productivas directas, el resto de los capítulos de gasto se reducen en -5,3% (-507 mmpts).

Si además, se descuentan los gastos de las regularizaciones que realmente no se gastaron en el ejercicio 1993 (supuesto B), el resto de los capítulos del presupuesto (excepción del III) sufre una reducción en términos reales del -2,23%, que puede reflejar de manera más cercana a la realidad la verdadera reducción del gasto que se introduce en los PGE-94 y, por tanto, una aproximación sobre las posibles repercusiones en el conjunto de la economía.

TABLA III.1

SUPUESTOS:

A.- Se deducen los gastos financieros

B.- Se deducen los gtos financieros y las regularizaciones correspondientes a años anteriores aplicadas en 1993.

	1993	1994	Diferencia	
			Valor absoluto	% real (pts. constantes)
OP. NO FINANCIERAS	26.409,8	26.409,0	0,0	-3.3%
(-) Gastos financieros	2.368,0	2.875,0		
SUPUESTO A: OP NO FIN - Gtos financieros	24.041,0	23.534,0	-507,0	-5.3%
Regularizaciones 93	760,0			
SUPUESTO B: OP NO FIN - Gtos fin - Reg 1993	23.281,0	23.534,0	+253,0	-2.23%

Después de descontados los gastos financieros y habiendo restado las regularizaciones, las **cantidades suplementarias a las contenidas en los PGE-94** necesarias para diseñar un presupuesto de gastos que acompañe a la previsión de crecimiento de la economía (+4,7%) sería la siguiente:

* Capítulo I : + 134 mmpts (en este caso 3,4%).

* Capítulo II : + 104 mmpts

* Capítulo IV : + 264 mmpts

* Capítulo VI : + 161 mmpts

* Capítulo VII: + 156 mmpts

Total : + 819 mmpts

Este supuesto (26.409 + 819), **caso de mantenerse el nivel de ingresos (22.745)** daría como resultado un déficit de 4,4 billones de pesetas (7% PIB).

La disminución del conjunto del gasto consolidado de las Administraciones Centrales se distribuye de manera muy desigual entre los distintos capítulos. **Con excepción de los gastos financieros, todos los capítulos de gasto mantienen un crecimiento negativo respecto a la presumible liquidación para 1993 contenida en el avance presentado por el Gobierno.**

El **capítulo I** que incluye los gastos de personal mantendrá un mínimo crecimiento de 22,3 mmpts, lo que supone **una evolución negativa del -2,7%**. Esta dotación es consecuencia de la congelación de las rentas de los empleados públicos que les supondrá una pérdida de poder adquisitivo igual a la inflación, es decir en el mejor de los casos, una disminución de tres puntos y medio. La subida de los salarios en idéntica medida a la previsión de inflación hubiera supuesto un mayor gasto aproximado de 140 mmpts.

El capítulo II que agrupa la compra de bienes y servicios, contempla una disminución de 50,4 mmpts sobre lo gastado en 1993 (-7,6% en términos reales), **dotación que junto a la establecida para el capítulo anterior harán que el consumo público tenga una aportación negativa al PIB de -0,2 puntos.**

El capítulo IV que contiene el conjunto de transferencias corrientes que realiza la Administración, y con las que pagan las pensiones, sanidad, educación o prestaciones al desempleo entre otras y se realizan las transferencias a las CC.AA. y Comunidad Europea, se reducirá en 265 mmpts respecto a lo gastado el año anterior, lo que supone una disminución en términos reales de -4,8%.

Realizadas las correcciones de acuerdo al supuesto mencionado para aislar el gasto realmente ejecutado en 1993, la dotación del **capítulo IV** propuesta para 1994 incorpora un incremento nominal del 3,0%, **siendo negativo (-0,3%) en términos reales**. La cantidad necesaria para que las partidas correspondientes al capítulo IV crecieran al mismo ritmo de la economía (+4,7% nominal) se elevaría a 16,7b, siendo necesario aumentar en +265 mmpts la dotación propuesta.

TABLA III.2
TRANSFERENCIAS CORRIENTES PGE-94 (CONSOLIDADO)

93 (L)	93 (h) sin gtos de regularizaciones años anteriores	94	94/93(L) % real	94/93(h) % real	Supuesto 94/93(h) Mismo crecimiento que PIB
16.753,8	16.000,0	16.488,6	-4,8%	-0,3%	+1,3%
			Pts nominales	Pts nominales	Pts nominales
			-265.2 mmpts	+488.6 mmpts	+753.0 mmpts
El supuesto se realiza a partir de la información contenida en el Informe Económico Financiero de los PGE-94.					

Sin embargo, a la hora de evaluar la evolución del capítulo de transferencias y su reparto por funciones, se debe tener en cuenta las dotaciones destinadas a las Administraciones Territoriales y a la Comunidad Europea⁹, que en ambos casos, incrementan de manera significativa su peso dentro del gasto, mientras otros apartados como sanidad, prestaciones al desempleo o educación reducen el suyo.

Aunque se desconoce la liquidación para 1993, es interesante observar la distribución por agentes del conjunto de transferencias del consolidado de las Administraciones Centrales. El principal destinatario es el de *familias e instituciones sin ánimo de lucro* (10,4 bpts), seguido de las *Administraciones Territoriales* (4,7 bpts), a continuación aparecen las *empresas privadas* (973,8 mmpts) con un montante superior a las *empresas públicas* (601,3 mmpts). No siendo criticable en principio el elevado importe que reciben las empresas privadas, si lo es la falta de información precisa para su evaluación, **siendo curioso además que, a pesar de las profundas críticas que parecen cuestionar las**

⁹ La dotación se incrementa en +100 mmpts debido a los efectos de la devaluación. Sin embargo, a pesar de la mayor aportación, por la misma causa y la creación del fondo de cohesión, el saldo neto será positivo para los intereses españoles.

elevadas ayudas percibidas por determinadas empresas públicas, la cifra destinada a la privadas sea notablemente superior¹⁰

En el **capítulo III**, en el que se contabilizan los gastos financieros relacionados con la Deuda Pública, se encuentran una de la mayores novedades del PGE-94, dentro de esta perspectiva de análisis. Este capítulo **incluye una dotación para 1994 (2,8 bpts) superior en 507,3 mmpts a la liquidada en 1993**. Esta cifra que supone un incremento del 17,4% respecto a lo gastado en el ejercicio anterior no parece tener demasiadas explicaciones.

Es cierto que en 1993 la Deuda Pública correspondiente a la Administración Central se incrementará en un 6,2% del PIB, lo que significa que el conjunto de deuda viva en circulación del Estado se eleva hasta el 42,3%. Sin embargo, también es cierto que en el último año los tipos de interés se han reducido tres puntos y, es probable mantengan esa tendencia en el próximo año.

El tipo de interés medio al que se remuneró la Deuda Pública en 1993 fue del 10,3%, mientras para el año 1994 la relación gastos financieros/Deuda en circulación se eleva hasta el 10,6%, cuestión poco entendible en un escenario de bajada de tipo de interés. La explicación oficial al comportamiento de este capítulo viene dado por la imposibilidad de trasladar inmediatamente las reducciones en los tipos de interés al coste de la deuda, difiriéndose los efectos positivos como mínimo hasta 1995. El reparto de Deuda del estado por tipos de vencimiento contenida en el Informe Económico y Financiero parece contradecir este planteamiento. En el mismo se observa que un 46,6% del conjunto de la Deuda se concentra en valores a corto plazo en su mayoría con vencimiento anual.

Si se realizan algunos cálculos, incluso manteniendo el tipo de interés medio utilizado en el ejercicio anterior, la financiación del conjunto de la Deuda, incluida la incurrida en 1993, supondría unos gastos financieros de 2,7b inferiores a los 2,0 bpts contenidos en el PGE-94. Si además se considera una reducción de los tipos de interés tan solo en un punto¹¹ afectando a la mitad del saldo vivo, la suma de los gastos financieros alcanzaría los 2,5 bpts, casi 300 mmpts menos a la dotación presupuestada.

Buscando algún motivo que pueda justificar la propuesta oficial, tan sólo se encuentra, le eliminación total del recurso al Banco de España con costes financieros nulos que se ha utilizado hasta la fecha y, que según las cifras para el mes de agosto de 1993 ascendía a dos billones de pesetas. Caso de mantenerse al final del ejercicio el mismo montante su financiación en el mercado aumentará los gastos financieros totales.

El capítulo VI de inversiones reales refleja una reducción de su crédito sobre la previsión de liquidación, cifrado en -95,1 mmpts, lo que significa una evolución negativa de casi un diez por ciento. Igual comportamiento se propone para el capítulo VII de transferencias de capital reales que disminuye su crecido nominal en -119,5 mmpts, casi un veinte por ciento inferior a lo realmente gastado el año anterior. **En su conjunto las operaciones de capital, lo que normalmente se conocen como inversiones públicas del Estado, reducen su crédito disponible en una cantidad de -214,6 mmpts, un 12,7%.**

¹⁰ Informe Económico Financiero de los PGE-94. Página 502.

¹¹ Tal como se dispone en la adicional vigésima del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994, el interés legal del Estado "queda establecido en el nueve por ciento hasta el 31 de Diciembre de 1994". La última subasta de Letras del Tesoro realizada en octubre de 1993 se estableció al 8,84%.

A pesar de lo aparecido en los medios de comunicación relativo a un incremento de las inversiones en infraestructura, la realidad muestra que tan solo se produce al realizar una comparación entre dotaciones iniciales (1994/93). A pesar de no disponer datos sobre la posible liquidación por políticas, todo parece indicar que la dotación en este apartado a realizar en 1994 será igual, cuando no inferior, a la realmente gastada en 1993.

Las dotaciones para inversiones (1,9 bpts) supondrán, caso de realizarse en su totalidad, un 3,1% del PIB. Con esta aportación de la Administración Central parece difícil alcanzar el prometido nivel de inversiones para el conjunto de las Administraciones igual al 5% del PIB. Hay que resaltar que las dotaciones para inversiones propuestas en los PGE-94 no solo son inferiores a las realizadas en 1993, tanto en términos nominales (2,2 bpts) como en porcentaje del PIB (3,6%), sino incluso a las de 1992.

Para complementar los gastos de los PGE-94 (consolidado) es necesario comentar las operaciones financieras, aquellas que recogen los gastos relativos a préstamos concedidos por la Administración Central a cualquiera de los organismos incluidos en el presupuesto consolidado (activos financieros) y aquellos necesarios para amortizar la Deuda Pública que vence durante el ejercicio.

Los activos financieros se elevan en 415 mmpts respecto a la liquidación del año 1993. Este importante incremento se debe básicamente a la contabilización de un crédito a la Seguridad Social por valor de 345 mmpts para paliar lo que será casi con toda certeza un desequilibrio en entre gastos e ingresos. Normalmente, esta situación se saldaría con un mayor déficit por operaciones no financieras, contabilizándose íntegramente en el ejercicio una mayor transferencia del Estado por el importe citado. Con este método, la Seguridad Social contabiliza como ingreso los 345 mmpts comprometiéndose a pagar al conjunto al Estado el crédito dispuesto de manera que durante los siguientes ejercicios elevará sus gastos corrientes en la cantidad de las correspondiente amortización, lo que afectará a su presupuesto de gastos.

De igual forma, **la concesión de un préstamo a la Seguridad Social supone la contabilización de medio punto menos de déficit en las cuentas del Estado.** Ante la falta de información se desconoce si las declaraciones oficiales sobre un déficit del 5,7% para el conjunto de las Administraciones Públicas se debe a este préstamo o, si adicionalmente hay que sumar a esa cifra medio punto más.

Con las dotaciones propuestas en los PGE94, las transferencias corrientes absorben casi el 57% de los gastos, le sigue el capítulo de personal con casi el 14% y los fastos financieros que ya suponen una décima parte de las operaciones no financieras, manteniendo una participación creciente (16% si se tiene en cuenta las necesidades de amortización). Las operaciones de capital reducen su presencia hasta el 6,9%, lo que supone una pérdida de casi cuatro puntos sobre su peso en 1990. Con un PIB más reducido, se va produciendo un trasvase de protagonismo hacia las transferencias y gastos financieros en perjuicio del resto de los capítulos (tabla III.5).

TABLA III.3
PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO (CONSOLIDADO)
RESUMEN DEL GASTO POR CAPÍTULOS
(Pts corrientes)

CAPÍTULOS	1990	1991	1992	1993(i)	1993(L)	1994	94/93(L)
I. PERSONAL	3.077,7	3.386,0	3.895,0	3.773,0	3.946,1	3.968,4	+22,3
II. COMPRA BIENES Y SERVICIOS	833,3	887,0	1.006,1	1.001,0	1.141,8	1.091,4	-50,4
III. GASTOS FINANCIEROS	1.466,0	1.545,0	2.048,7	2.353,0	2.368,0	2.875,3	+507,3
IV. TRANSFERENCIAS CORR.	10.153,0	11.056,0	14.321,1	14.828,0	16.753,8	16.488,6	-265,2
TOTAL OPER. CORRIENTES	15.530,0	16.874,0	21.270,9	21.955,0	24.209,7	24.423,7	+214,0
VI. INVERSIONES REALES	1.475,0	1.555,0	1.235,4	1.272,0	1.419,8	1.324,7	-95,1
VII. TRANSFERENCIAS CAPITAL	754,0	812,0	709,7	638,0	780,3	660,8	-119,5
TOTAL OPER. CAPITAL	2.229,0	2.367,0	1.945,1	1.910,0	2.200,1	1.985,5	-214,6
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	17.759,0	19.241,0	23.216,0	23.865,0	26.409,8	26.409,2	-0,6
VIII. ACTIVOS FINANCIEROS	375,0	284,0	275,0	432,0	386,1	801,6	+415,5
IX. PASIVOS FINANCIEROS	998,0	1.102,0	1.586,0	1.720,0	2.285,7	1.764,8	-520,9
TOTAL OPER. FINANCIERAS	1.373,0	1.386,0	1.861,0	2.152,0	2.671,8	2.566,4	-105,4
TOTAL PRESUPUESTO	19.132,0	20.627,0	25.077,0	26.017,0	29.081,6	28.975,6	-106,0

TABLA III.4
PGE94 (CONSOLIDADO)
Evolución anual en Pts constantes

Evolución anual en %	91/90	92/91	93(L)/92	94/93(i)	94/93(L)
I. PERSONAL	2,9%	8,0%	-3,1%	1,5%	-2,7%
II. COMPRA BIENES Y SERVICIOS	-0,4%	6,5%	8,6%	4,8%	-7,6%
III. GASTOS FINANCIEROS	-1,4%	24,5%	10,6%	18,2%	17,4%
IV. TRANSFERENCIAS CORR.	1,9%	21,6%	11,9%	6,7%	-4,8%
TOTAL OPER. CORRIENTES	1,6%	18,4%	8,9%	6,9%	-2,4%
VI. INVERSIONES REALES	-1,4%	-25,4%	10,0%	1,9%	-9,8%
VII. TRANSFERENCIAS CAPITAL	0,7%	-17,9%	5,2%	0,1%	-18,1%
TOTAL OPER. CAPITAL	-0,7%	-22,8%	8,2%	1,3%	-12,7%
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	1,4%	13,3%	8,9%	6,5%	-3,3%
VIII. ACTIVOS FINANCIEROS	-29,2%	-9,1%	34,4%	79,5%	100,8%
IX. PASIVOS FINANCIEROS	3,3%	35,1%	37,9%	-0,8%	-25,3%
TOTAL OPER. FINANCIERAS	-5,6%	26,1%	37,4%	15,3%	-7,1%
TOTAL PRESUPUESTO	0,9%	14,2%	11,0%	7,2%	-3,6%

TABLA III.5
PGE Consolidado (Op no financieras y financieras)

Por epígrafes en %	1990	1991	1992	1993(i)	1993(L)	1994
I. PERSONAL	16,1%	16,4%	15,5%	14,5%	13,6%	13,7%
II. COMPRA BIENES Y SERVICIOS	4,4%	4,3%	4,0%	3,9%	3,9%	3,8%
III. GASTOS FINANCIEROS	7,7%	7,5%	8,2%	9,0%	8,1%	9,9%
IV. TRANSFERENCIAS CORR.	53,1%	53,6%	57,1%	57,2%	57,6%	56,9%
TOTAL OPER. CORRIENTES	81,2%	81,8%	84,8%	84,5%	83,2%	84,3%
VI. INVERSIONES REALES	7,7%	7,5%	4,9%	4,8%	4,9%	4,6%
VII. TRANSFERENCIAS CAPITAL	3,9%	3,9%	2,8%	2,4%	2,7%	2,3%
TOTAL OPER. CAPITAL	11,7%	11,5%	7,8%	7,2%	7,6%	6,9%
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	92,8%	93,3%	92,6%	91,8%	90,8%	91,1%
VIII. ACTIVOS FINANCIEROS	2,0%	1,4%	1,1%	1,7%	1,3%	2,8%
IX. PASIVOS FINANCIEROS	5,2%	5,3%	6,3%	6,6%	7,9%	6,1%
TOTAL OPER. FINANCIERAS	7,2%	6,7%	7,4%	8,2%	9,2%	8,9%
TOTAL PRESUPUESTO	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Informe Económico Financiero de los PGE94.

III.2.- Por políticas

Una de las perspectivas que mejor ilustran la distribución del gasto público es la que contempla su aplicación a través de las políticas a las que se destina. Como se ha mencionado anteriormente, la información facilitada en los PGE94 no contiene el avance de liquidación para 1993 para las distintas políticas, lo que impone dificultades para la realización de una correcta valoración, que en algunos casos se hacen insalvables. En muchos casos la comparación se deberá limitar a la evolución de las dotaciones iniciales, que conocida la importante desviación cometida en 1993, invalida toda valoración. Tan importante limitación se intentará solventar con información indirecta obtenida del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), Instituto Nacional de la Salud (INSA-LUD) e Instituto Nacional de Empleo (INEM), organismos administradores de casi la mitad del gasto total y, por la importancia de su actividad, ocupan lugar destacado en este capítulo.

Los recursos destinados a pensiones, sanidad y desempleo absorben el 45% del conjunto del gasto, tan sólo las transferencias realizadas a las Administraciones Territoriales con un 11,1% y el servicio de la Deuda Pública -intereses más amortización- con un 16%, mantienen similar protagonismo.

Tal como se puede observar en la tabla nº III.12, la mayoría de las políticas reducen su peso en el conjunto del gasto, con excepción del apartado de Deuda Pública, Comunidad Europea, agricultura y prestación al desempleo, aunque esta última tan sólo en términos de dotación inicial, muy diferente a lo realmente gastado y mucho más sobre lo contabilizado.

Realizadas las oportunas correcciones, dentro de las limitaciones expuestas, tan sólo agricultura, deuda pública y las transferencias realizadas a las distintas Administraciones Territoriales y a la Comunidad Europea mantienen crecimientos positivos. En la primera y en la última, el motivo viene dado por la devaluación de la peseta respecto al ECU que ha supuesto un mayor valor de las percepciones recibidas a través del FEOGA-garantía dentro de la Política Agraria Comunitaria (PAC) y, en un aumento en pesetas de la aportación española a la Comunidad Europea, cuestión que no implica un deterioro del saldo español.

La dotación titulada como AA.TT. mostrada en la tabla III.12 y que asciende a 3,163 bpts, corresponde a la transferencia realizada por el Estado a las CC.AA. y Corporaciones Locales en concepto de financiación de las Administraciones Territoriales. Esta cantidad es consecuencia de su participación en los ingresos del Estado (PIE) y la asignación del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). Sin embargo, esta cifra no refleja el total de recursos transferidos, que sería resultado de adicionar a lo anterior las transferencias procedentes de la Seguridad Social y otras transferencias corrientes y de capital, asociadas a temas como vivienda, prestaciones sociales, fomento de empleo, educación, agricultura, investigación, etc... (tabla 3 y 4 del anexo).

En su conjunto los recursos aportados por las Administraciones Centrales para la financiación de Administraciones Territoriales, con excepción de Euzkadi y Navarra, asciende a 4,783 bpts, un 4% superior a la realizada en 1993. Sin embargo, este porcentaje es extensible a todos, ya que mientras las CC.AA. tienen una evolución del +5,4%, por el contrario, las Corporaciones Locales observan como su dotación disminuye en un -0,9%.

En un contexto de evolución negativa del conjunto del gasto, en el que los gastos financieros y pensiones absorben un porcentaje muy importante del mismo, **los capítulos de prestación al desempleo, sanidad, educación e industria serán los más perjudicados.**

TABLA III.11
PGE DE GASTOS (CONSOLIDADO). POR POLITICAS
PRESUPUESTOS INICIALES
Pts corrientes

Políticas	1992	1993	1994
Agricultura	568,9	754,9	924,1
Sanidad	2.508,0	2.928,6	3.103,2
Pensiones	5.312,5	6.004,1	6.460,7
Desempleo y otros	2.840,0	3.130,1	3.494,3
Promoción empleo	306,3	328	328,9
Infraestructuras	781,5	758,1	844,1
Justicia	214,7	221,5	234,8
Educación	971,4	1.001,6	1.021,8
Investigación	201,2	182,1	185,8
Seguridad Ciudadana	519,9	517,8	530,2
Vivienda	100,3	99,6	107,4
Defensa	804,2	794,0	857,8
P.Industrial y energ.	220,1	207,7	210,4
Subvenciones transp.	267,0	246,5	292,5
TOTAL POL. GASTO	15.616,0	17.174,6	18.596,0
Ad. Tributaria	132,7	130,8	135,4
Comunidad Europea	686,2	798,5	937,9
Deuda Pública	3.490,9	4.028,8	4.586,6
AA.TT.	2.651,0	2.899,2	3.163,7
TOTAL COMPROMISOS	6.960,8	7.857,3	8.823,6
Resto	1.102,2	1.106,9	1.210,7
TOTAL	23.679,0	26.138,8	28.630,3
Fuente: Memoria económico financiera de los PGE.			

TABLA III.12
PGE. GASTO POR POLITICAS

	Peso por epígrafes			Evolución anual en Pts constantes	
	1992	1993	1994	93/92	94/93
Agricultura	2,4%	2,9%	3,2%	27,0%	18,4%
Sanidad	10,6%	11,2%	10,8%	11,7%	2,5%
Pensiones	22,4%	23,0%	22,6%	8,2%	4,1%
Desempleo y otros	12,0%	12,0%	12,2%	5,5%	8,0%
Promoción empleo	1,3%	1,3%	1,1%	2,5%	-3,0%
Infraestructuras	3,3%	2,9%	2,9%	-7,2%	7,7%
Justicia	0,9%	0,8%	0,8%	-1,3%	2,5%
Educación	4,1%	3,8%	3,6%	-1,3%	-1,3%
Investigación	0,8%	0,7%	0,6%	-13,4%	-1,3%
Seguridad Ciudadana	2,2%	2,0%	1,9%	-4,7%	-1,0%
Vivienda	0,4%	0,4%	0,4%	-5,0%	4,3%
Defensa	3,4%	3,0%	3,0%	-5,5%	4,5%
P.Industrial y energ.	0,9%	0,8%	0,7%	-9,7%	-2,0%
Subvenciones transp.	1,1%	0,9%	1,0%	-11,7%	14,8%
TOTAL POL. GASTO	65,9%	65,7%	65,0%	5,2%	4,7%
Ad. Tributaria	0,6%	0,5%	0,5%	-5,7%	0,1%
Comunidad Europea	2,9%	3,1%	3,3%	11,4%	13,6%
Deuda Pública	14,7%	15,4%	16,0%	10,4%	10,1%
AA.TT.	11,2%	11,1%	11,1%	4,7%	5,5%
TOTAL COMPROMISOS	29,4%	30,1%	30,8%	8,0%	8,6%
Resto	4,7%	4,2%	4,2%	-3,9%	5,8%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	5,6%	5,9%

A continuación se intentará realizar una valoración en mayor profundidad de las políticas que absorben un nivel superior de recursos: pensiones, prestación al desempleo, sanidad, infraestructuras, industria, I+D, vivienda y educación.

*** Pensiones.**

El capítulo de pensiones correspondiente a las contributivas del sistema de la Seguridad Social y las llamadas Clases Pasivas de funcionarios públicos, con 6,3 hpts es la política que mayor peso tiene dentro del presupuesto (22,6 del total).

En términos reales la dotación presupuestada implica un crecimiento aproximado del 4%. Esta evolución es resultado de una revalorización del 3,5% en términos nominales para el conjunto de pensiones contributivas ya existentes, a lo que se debe añadir un crecimiento del dos por ciento en concepto de nuevos pensionistas y, un porcentaje idéntico como efecto sustitución entre las pensiones que han dejado de existir y las nuevas que se incorporan al sistema.

En cuanto a la revalorización anual, la cantidad prevista igual a la previsión de inflación para el ejercicio 1994, incorpora pérdidas de poder adquisitivo para los pensionistas.

Una cierta, consecuencia del cambio de indicación en el método de cálculo, que al pasar de inflación pasada a prevista supone la pérdida de 1,2 puntos (supuesto inflación nov93/nov92 igual a 4,7%) y, una posible, relacionada con la inexistencia de una cláusula de garantía que cubra las desviaciones que se pueden producir en 1994 sobre la previsión del IPC. **El cambio del método de revalorización implica una pérdida aproximada de 65 mmpts.** Caso de producirse una desviación sobre la inflación prevista, la pérdida será de 64 mmpts por cada punto que supere el 3,5%.

Tabla III.6
PENSIONES
(Contributivas y no contributivas)

	1993	1994	% evolución real
Contributivas S.Social	5.300,0	5.697,0	+4%
Clases pasivas funcionarios	654,8	690,0	+1,8%
TOTAL CONTRIBUTIVAS	5.954,8	6.387,0	+4,1%
Pensiones no contributivas (PNC)	83,3	154,1	+80,0%
TOTAL PENSIONES	6.038,1	6.541,1	+4,6%
Existen además las pensiones FAS y LISMI que según el RD Ley 5/92 han sido suprimidas. Sin embargo existe la posibilidad que lo beneficiarios puedan pasar a integrarse en las PNC.			

Si se incluyen las pensiones no contributivas (154 mmpts), prestación que se puede incluir en este capítulo o en otro con carácter asistencial, el gasto se elevaría hasta los 6,5 bpts, duplicando sus recursos del año anterior. Este aumento se debe a dos motivos, en primer lugar, siendo el anterior el primer año de su aplicación era muy difícil conocer el número de personas que cumplían los requisitos para acceder a la misma. En segundo lugar, el anuncio de desaparición de las prestaciones FAS y LISMI que se trasvasarían a las nuevas PNC hace que el número de beneficiarias también se incremente. La previsión oficial, respecto a las LISMI, supone un trasvase de 2.000-3.000 beneficiarios mes.

* Protección al desempleo.

El gasto contabilizado en 1993 como prestación al desempleo ascenderá durante 1993 a una cuantía cercana a 2,6 billones de pts. Sin embargo, de tan abultada cifra, es necesario restar 464,0 mmpts correspondientes a regularizaciones por gastos teóricamente ejecutados en los años 1991 y 1992. Esta actuación, que el Ministro de Economía intentó justificar en su comparecencia en el Congreso de los Diputados aduciendo habían sido anotados debidamente en la cuentas del INEM, si bien pueden intentar justificarse utilizando algún resquicio de la legalidad, en ningún caso puede hacerse desde cualquier criterio mínimamente serio, siendo un muestra más de la mala gestión de la finanzas públicas realizada en la última década.

De la desviación incurrida en 1993 otros 416,0 mmpts hay que atribuirlos a la errónea presupuestación, que, de forma consciente, fue realizada por los responsables económicos en un momento de recesión y, por tanto de previsible aumento del número de desempleados.

Aislado el gasto realmente ejecutado en 1993, la cantidad destinada al pago de prestaciones al desempleo ascendió durante ese ejercicio a 2,119 billones de pts, cantidad que supone un aumento del 12,2% sobre el año anterior, cuando la destrucción de empleo asalariado será en términos anuales del +22,5% (Superior a 400 mil).

El Gobierno ha presentado con tintes interesadamente dramáticos los datos del gasto al desempleo. Las insuficiencias presupuestarias han sido sistemáticamente ocultadas, y sólo en 1993 se han recogido de forma acumulada todas ellas. El análisis de estas insuficiencias, imputándolas a cada uno de los años en que se produjeron podría poner de manifiesto el carácter explosivo o no de las tendencias de gasto. Esto es lo que se puede apreciar en el cuadro siguiente, en donde se ha identificado la aportación estatal incluyendo en ellas las desviaciones de gasto liquidadas cada año. La serie se compara finalmente con las previsiones de cierre del presente año 1993, y con el presupuesto propuesto para 1994. Como última información de contraste se ha reflejado en el cuadro la evolución de las cifras medias de paro, y sus tasa de variación.

Entre las conclusiones que se pueden obtener de esta presentación de las cuentas del desempleo destacan las siguientes:

* El volumen total de gasto presenta una velocidad que, si se corrigen al alza las cifras de 1993 de los efectos del RD 3/1993 coloquialmente llamado "Decretazo", estarían muy parejas al incremento del volumen de desempleo a partir del cambio de ciclo (mediados de 1991 hasta el presente)

* Sorprende comprobar que en períodos de descenso del volumen de desempleo -1988 hasta finales de 1990- el volumen de gasto en la prestación al desempleo haya mantenido elevadas tasas de crecimiento, las más altas desde 1985. sólo se puede explicar esta evolución en base a una presencia de trabajadores que pasan al desempleo por voluntad del empresario, aún en períodos de expansión económica tan intensos (efecto de la contratación temporal).

Tabla III.7
EVOLUCIÓN DEL GASTO AL DESEMPLEO Y DE LAS APORTACIONES
DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO
Cifras en millones de pesetas

Años	GASTO TOTAL (1)		APORTACION ESTATAL TOTAL (2)		TOTAL PARADOS (3)	
1985	771.246	Var. %	367.932	Var. %	2.938,5	Var. %
1986	833.115	8,0	377.419	2,5	2.933,0	-0,2
1987	889.990	6,8	362.116	-4,0	2.937,7	0,2
1988	969.994	8,9	371.985	2,7	2.847,9	- 3,1
1989	1.091.987	12,5	392.558	5,5	2.560,8	-10,1
1990	1.295.740	18,7	495.637	26,3	2.441,2	-4,7
1991	1.611.120	24,3	724.291	46,1	2.463,7	0,9
1992	1.888.314	17,2	796.665	10,0	2.788,5	13,2
1993(4)	2.119.961	12,3	971.480	21,9	3.416,2	22,5
1994 Ppto	1.970.515	-7,0	802.029	-17,4	3.616,2	5,8

FUENTES:

- (1): Liquidación de Presupuestos del INEM en documentación de PACTOS-93 y Presupuesto para 1994 presentado por el INEM.
- (2): Aportaciones liquidadas más insuficiencias presupuestarias del ejercicio.
- (3): Encuesta de Población Activa. Media anual en miles de parados. Para 1993 y 1994 se reflejan las previsiones gubernamentales del documento "Líneas de P. Económica y Presupuestaria". Agosto 1993.
- (4): Se trata de la previsión de liquidación reflejada por el M.º Trabajo en la documentación entregada en Septiembre 1993 a los sindicatos en las reuniones sobre PACTOS-93.

* Las aportaciones estatales al sistema no presentan tasas de variación tan explosivas como las que se obtienen en 1993. También se observa que su crecimiento quedaría ralentizado en 1992 (+10%) frente a crecimientos de los dos años anteriores (+26,3% y +46,1% en 1990 y 1991 respectivamente). A la vista de esta evolución, no puede afirmarse que el gasto en desempleo se haya disparado repentinamente, sino que muestra una senda de crecimiento muy pareja a la velocidad de aumento del volumen de desempleo (ver como las tasas de variación del volumen de paro y de aportaciones del estado corren parejas en 1992 y 1993) con excepción del efecto asociado a la contratación temporal y la desaceleración del ciclo económico.

Se puede argumentar que en 1993, las previsiones de liquidación final puedan elevar aún más la insuficiencia presupuestaria que tendrá que cubrir el Estado, pero no será sino consecuencia de una aceleración de la destrucción de empleo a consecuencia de la política económica de corte depresivo, que insiste en paralizar la actividad económica como mejor solución de los problemas y desequilibrios estructurales de la economía española.

La dotación presupuestada para el ejercicio 1994 es de 1,970 bpts, que supone en teoría un aumento del 13,7% sobre la dotación inicial de 1993. **Sin embargo, deducidas las regularizaciones realizadas, la provisión oficial de gasto para 1994 supone una disminución superior al diez por ciento en términos reales (-149,0 mmppts).**

Los ingresos necesarios para el pago de la prestación tendrán su origen en las cotiza-

ciones sociales (54,0%) y en las aportaciones realizadas por el Estado (45,8%), reduciéndose esta última en términos reales en un -21,0% (-169,4 mmpts).

Es previsible que durante el próximo año se producirán dos efectos que tendrán importantes repercusiones, entre otros, en el ámbito presupuestario. En primer lugar, se irán reduciendo hasta desaparecer el número de beneficiarios que mantenían las más altas prestaciones anteriores a la aplicación del RD Ley 3/1993. En segundo lugar, la puesta en práctica, como es previsible, del actual Proyecto de Ley sobre prestaciones al desempleo que vuelve a reducir las prestaciones implicará un menor gasto público en este apartado fundamental. Caso de cumplirse la previsión de destrucción de empleo contenida en los PGE94, inferior a la brutal pérdida de empleo sufrida durante 1993, **el efecto del recorte de las prestaciones puede suponer que en 1994 o 1995 se produzcan desviaciones en términos monetarios, pero en este caso de signo positivo.**

Las desviaciones producidas durante los últimos años consecuencia de bajas presupuestaciones conscientemente realizadas en un contexto de pérdida generalizada de empleo, están sirviendo como justificación para recortar una prestación, que si bien en cantidad absoluta es de la más elevada de los países comunitarios, si se analiza a título individual está entre las más bajas y precarias.

Fuera de cualquier elemento social, la filosofía que subyace en la reforma propuesta por el Gobierno, se resume en palabras del propio ejecutivo: recortar la tendencia del gasto al desempleo en 300.000 millones de pesetas. Valorar la prestación al desempleo fuera del contexto recesivo de la economía española, y de paro masivo que vive la sociedad española es propio de análisis de caja, lo que supone admitir implícitamente la política macroeconómica del ejecutivo con única base monetarista renunciando a utilizar un estabilizador fundamental de carácter anticíclico.

De igual forma, nadie considera exista déficit en el capítulo de Defensa, es preciso recordar que no se puede hablar en términos de déficits o superávits dentro de la prestación al desempleo, sino de desviaciones sobre las dotaciones iniciales. El nivel de gasto y de ingresos está directamente relacionado con el número de desempleados, disparándose por el mantenimiento de forma continuada de una tasa de desempleo muy elevada. Caso de mantenerse el actual número de parados el problema no será simplemente reducir las prestaciones si no que probablemente se extienda a muchos más apartados de la vida social.

Con carácter general, los análisis cualitativos sobre las prestaciones sociales deben ser realizados en las etapas de crecimiento. Si se hacen durante la recesión cabe siempre la posibilidad de justificar recortes por el mero hecho de obtener inferiores recaudaciones por cotizaciones e impuestos como resultado de un menor nivel de ocupación.

Tabla III.8
PRESTACIONES AL DESEMPLEO: GASTO TOTAL, INSUFICIENCIAS Y APORTACIONES ESTATALES

Años	GASTO TOTAL (1)	COTIZACIONES	APORTACION ESTATAL TOTAL (2)	Dotación inicial (1)	Desviación s/dotación inicial	% APORTACION ESTADO
1985	771.246	403.314	367.932	307.014	- 60.918	47,7%
1986	833.115	455.696	377.419	320.871	- 56.548	45,3%
1987	889.990	527.874	362.116	364.079	+ 1.963	40,7%
1988	969.994	598.009	371.985	352.281	- 19.704	38,3%
1989	1.091.987	699.429	392.558	417.831	+ 25.273	35,9%
1990	1.295.740	800.103	495.637	402.699	- 92.938	38,3%
1991	1.611.120	886.829	724.291	423.492	-300.799	45,0%
1992	1.888.314	1.091.481	796.665	506.554	-290.111	42,2%
1993 (3)	2.119.961	1.148.481	971.480	554.902	-416.578	45,8%
1994 (Ppto)	1.970.515	1.168.486	802.029	802.029	0.0	40,7%

FUENTES:

- (1): Liquidación de Presupuestos del INEM en documentación de PACTOS-93 y Presupuesto para 1994 presentado por el INEM.
- (2): Aportaciones liquidadas más saldos de desequilibrios del ejercicio.
- (3): Se trata de la previsión de liquidación reflejada por el M^o. Trabajo en la documentación entregada en Septiembre 1993 a los sindicatos en las reuniones sobre PACTOS-93.

* Sanidad

La política presupuestaria de Sanidad refleja los gastos derivados de la asistencia sanitaria dispensada por el INSALUD en su doble vertiente de gestión directa y la gestión transferida a las Comunidades Autónomas (Cataluña, Andalucía, Euzkadi, Comunidad Valenciana, Galicia y Navarra), el Instituto Social de la Marina y las Mutuas Patronales, todas integradas en el sistema de la Seguridad Social.

El presupuesto de gasto en sanidad para 1994 asciende a 3,1 bpts de los que 2,845 corresponden al INSALUD. Esta dotación supone un crecimiento del 2,5% sobre la dotación inicial de 1993. Sin embargo, en este capítulo se producen también importantes desviaciones todos los años debido a la reiterada mala presupuestación. El gasto previsto para 1993 será de 2,8 bpts, más de 150 mmpts superior al previsto inicialmente. Realizando la comparación con esta cifra, la realmente gastada, **la dotación para 1994 es inferior en un -3,5% en términos reales.**

De la cantidad presupuestada para el INSALUD, el sesenta y cuatro por ciento será aportado por el Estado (1,9 bpts) y el resto por las cotizaciones sociales¹². Si no se aplica a este apartado el crédito concedido por el Estado a la Tesorería del INSS, **la aportación del Estado el próximo ejercicio se reducirá en este capítulo respecto a lo gastado realmente en el año 1993.**

¹² Considerando que la Seguridad Social necesitará de un crédito adicional del Estado de 345 mmpts debido a la disminución de los ingresos vía cotizaciones sociales, y teniendo en cuenta que la contabilidad está integrada a través de la Tesorería no se conoce si su destino será la sanidad o las pensiones.

PRESUPUESTO DEL INSALUD GESTIÓN TRANSFERIDA
En millones de pesetas nominales

CC.AA.	TOTAL NETO CONSOLIDADO
ANDALUCÍA	484.227
CATALUÑA	438.270
VALENCIA	282.200
PAÍS VASCO (*)	50.636
GALICIA	177.021
NAVARRA (*)	12.981
OTRAS TRANSF. A CC.AA.	8.628
TOTAL	1.453.963
TRANSF. ESTADO AL INSALUD	1.965.600

Fuente: Informe Económico financiero de los PGE

De la transferencia realizada por el Estado, las tres cuartas partes serán gestionadas por las CC.AA. que tienen transferida la competencia. La actual estructura de transferencias del Estado, hace que las CC.AA. puedan optar por aplicar parte de los ingresos en los capítulos que consideren oportunos, de esta forma, cabe la posibilidad que el gasto realmente realizado en sanidad pueda ser superior.

Tal como se expresa en la nota de prensa publicada por la Federación de trabajadores de la Salud, con el presupuesto de gastos para 1994 "las prestaciones sanitarias de la Seguridad Social podrían sufrir no sólo un frenazo en su desarrollo sino un empeoramiento brusco"... "no responden al gasto real y darán lugar a desviaciones como las habituales en los últimos años o, de considerar cerrados los Presupuestos, a la aplicación en los centros de una gestión meramente contable que se traducirá en cierre de servicios y deterioro de la asistencia".

Continuando con la valoración mencionada "A los presupuestos presentados hay que añadir 140 mmpts correspondientes al pago de la deuda acumulada hasta 1991, operación a realizar a través de una ampliación de crédito como la realizada en el pasado año. No se conoce cual es el montante de la deuda acumulada desde primeros de 1992 y las medidas previstas para su abono, una cuestión que lastra la financiación del sistema e impide una adecuada negociación de precios con los proveedores del mismo".

En el Informe Económico financiero se menciona la inclusión dentro de la Ley de PGE-94 de medidas tendentes a aumentar la flexibilidad en la gestión financiera de los Centros sanitarios de la red del INSALUD. En el citado Informe se explicita que se acometerán "las actuaciones de la autoridad sanitaria para la reordenación y catalogación de las prestaciones de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social y, por otra, las acciones encaminadas a una adecuación de los niveles de gasto farmacéutico mediante una consolidación efectiva de las vías abiertas a través del real decreto 83/1993, de financiación selectiva de medicamentos ...". Con estas medidas en teoría se conseguirá consolidar y mejorar el propio Sistema y alcanzar mejores niveles de salud en la población.

A pesar de la precaria situación económica del país, no puede ser compartida la práctica de reducir sistemáticamente el conjunto de gastos sociales, dentro de los que la sanidad supone uno de los más importantes. Por contra, a la vista de la situación de la sanidad en España, se debe utilizar una vía alternativa que implique acometer las reformas necesarias para que, manteniendo el criterio de una sanidad gratuita, se logre una mejor gestión haciendo desaparecer las actuales deficiencias y posibles despilfarros o fraudes, a la vez, que se potencia la atención primaria y se crea una cultura de la salud que no se apoye exclusivamente en el consumo de medicamentos, incluyendo una lista positiva de los mismos.

* Educación.

Este capítulo con una dotación de 1,021 bpts representa el 3,6% del total del gasto. La dotación para 1994 supone un descenso del -1,3% sobre la inicial del año anterior.

Según contiene el Informe Económico Financiero de los PGE, se realiza esta dotación en un contexto de disminución del número de alumnos de los niveles inferiores mientras aumentan las necesidades en el resto de las enseñanzas.

Este capítulo es uno de los pocos que contempla un crecimiento nominal del capítulo de gastos de personal (+2,9%), aunque se convierta en dígitos negativos en términos reales. Por contra, el capítulo de inversiones mantiene una severa reducción de más del veinte por ciento.

A pesar de las menores necesidades, el programa de enseñanza infantil y primaria es el que mayor dotación percibe, seguido de la enseñanza secundaria, formación profesional e idiomas. El programa de enseñanza universitaria recibe una dotación inferior en casi siete puntos. Por último, las dotaciones para becas disminuyen sus recursos en términos reales (-2,1 puntos sobre la previsión de crecimiento de la economía).

* Industria

El presupuesto destinado a industria y energía asciende para 1994 a 210,4 mmpts, que supone un descenso del -2,0% sobre la dotación inicial de 1993.

La evolución de los recursos muestra el escaso interés del Gobierno por un capítulo básico para garantizar tasas sostenidas de crecimiento económico, apartado que en el caso español muestra deficiencias estructurales que impiden afrontar el futuro con unas mínimas garantías de recuperación de la economía.

La valoración negativa sobre la cuantía de las dotaciones para el ejercicio próximo dedicadas a potenciar la industria y energía, empeora todavía más después de observar el reparto por programas. Más del cuarenta por ciento de los recursos se dedican a los programas de reconversión y un treinta por ciento al capítulo de explotación minera. Sin dejar de considerar importante estos destinos, para el resto, entre los que debía estar el desarrollo de una política industrial activa que atendiera al conjunto de los sectores de actividad, se dedican tan sólo 63 mmpts. Como ejemplo baste mostrar que los programas dedicados al apoyo de las PYMES tienen una dotación de 4.351 millones de pesetas.

A pesar de las declaraciones grandilocuentes aparecidas en los medios de comunicación e incluso en el Informe Económico y Financiero de los PGE-94, las dotaciones presupuestaria muestran una renuncia a desarrollar una política industrial que vaya más lejos de las deducciones fiscales (Mas de 700 mmpts dejados de recaudar de manera indiscriminada sin estar insertos en algún plan concreto de actuación).

Tabla III.9
PGE-94
Clasificación funcional por programas (Dotaciones iniciales)
INDUSTRIA Y ENERGÍA (En mill de pts corrientes)

		1992	1993	1994
151A	Seg nuclear y prot radiolog	5.029	4.770	4.653
721A	Dir y Serv Ind, Com y Turismo	6.910	5.911	5.738
722B	Reg y protección prop ind	3.829	3.963	4.226
722C	Calidad y seguridad industrial	3.189	2.752	2.602
722D	Competitividad emp ind.	7.977	9.416	8.367
723B	Reconv y reindustrialización	102.395	89.445	91.261
724B	Apoyo a PYMES	3.864	3.712	4.351
724C	Incentivos reg localiz ind	20.269	19.196	17.638
731F	Normativa y des energetico	9.593	8.619	8.183
741F	Explt minera	57.094	59.903	63.428
TOTAL		220.149	207.687	210.447

Fuente: Informe Económico Financiero

		% pts constantes		Peso epigrafes		
		93/92	94/93	1992	1993	1994
151A	Seg nuclear y prot radiolog	-9,2%	-5,7%	2,3	2,3	2,2
721A	Dir y Serv Ind, Com y Turismo	-18,1%	-6,1%	3,1	2,8	2,7
722B	Reg y protección prop ind	-1,0%	3,1%	1,7	1,9	2,0
722C	Calidad y seguridad industrial	-17,4%	-8,6%	1,4	1,3	1,2
722D	Competitividad emp ind.	13,0%	-14,1%	3,6	4,5	4,0
723B	Reconv y reindustrialización	-16,4%	-1,3%	46,5	43,1	43,4
724B	Apoyo a PYMES	-8,1%	13,4%	1,8	1,8	2,1
724C	Incentivos reg localiz ind	-9,4%	-11,1%	9,2	9,2	8,4
731F	Normativa y des energetico	-14,0%	-8,2%	4,4	4,1	3,9
741F	Explotación minera	0,4%	2,4%	25,9	28,8	30,1
TOTAL		-9,7%	-2,0%	100,0	100,0	100,0

* Infraestructuras.

El presupuesto de gastos en infraestructura previsto para 1994 asciende a 844,1 mmpts, cifra que supone un incremento del 8% sobre la dotación inicial para el año 1993. Esta evolución que podría ser interpretada como positiva, de hecho así es utilizada desde medios oficiales, se debe poner en cuarentena si se tiene en cuenta la previsible liquidación real de gasto dedicado a inversiones durante el presente ejercicio.

Antes de continuar es preciso realizar una precisión sobre el papel que juega este capítulo dentro del gasto público. A pesar de ser un pensamiento muy generalizado confundir los gastos en infraestructura con el conjunto de inversiones públicas, las dotaciones para acometer obras en infraestructura supone algo más del sesenta por ciento del capítulo de inversiones, disminuyendo al cuarenta por ciento dentro del conjunto de operaciones de capital. Conocido su peso, hay que otorgarle su necesaria importancia pero, teniendo en cuenta las repercusiones de este tipo de gasto en la economía real, no se debe olvidar que el conjunto las operaciones de capital mantienen un crecimiento negativo sobre 1993.

A pesar que la parte responsabilidad del subsector Estado mantiene un crecimiento positivo (+9,8%) sobre la liquidación prevista, la evolución del conjunto del capítulo VI consolidado (-6,7%) interpone serias dudas a generalizar esta tendencia para el conjunto del gasto en infraestructuras, siendo factible pensar que, en el mejor de los casos, se mantenga en términos constantes. Conocidas las irregularidades del año anterior, **la incidencia real en la economía de la dotación presupuestada variará dependiendo que las desviaciones en el gasto durante 1993 se deban a gastos ejecutados durante el ejercicio o, por contra, a regularizaciones de pagos pendientes consecuencia de obras ejecutadas en años anteriores.**

Ante las necesidades del país en el apartado de infraestructuras económicas de todo tipo y la importante recesión económica, fruto entre otras causas de las reticencias a realizar inversiones por parte de la iniciativa privada, se hace básico y prioritario, como mínimo mantener la actual dimensión de la inversión pública en la línea de colaborar a alcanzar ese cinco por ciento del PIB prometido por las autoridades. Las cantidades dotadas por el conjunto de las Administraciones Centrales para inversiones en infraestructuras que, casi con toda seguridad serán inferiores a las realizadas el año anterior, colaborarán al incumplimiento de una promesa realizada e incluso dada por cumplida a pesar de su falta a la verdad.

Por subepígrafes, la inversión prevista se situará en mayor medida en los programas de carreteras absorbiendo más de la mitad de la presupuesto (43,2% en nuevas y 9,4% en conservación), seguida por las inversiones en recursos hidráulicos que van ganando protagonismo en los últimos años (23,0%) y de las inversiones en ferrocarril que, por contra, reducen su peso hasta el 15,6% (17,3 en 1992). El resto de los programas mantienen una posición muy lejana no alcanzando ninguno más del tres por ciento del total del gasto.

TABLA III.10
PGE-94 CLASIFICACION FUNCIONAL POR PROGRAMAS
INFRAESTRUCTURAS (Dotaciones iniciales) En mmpts corrientes

		1992	1993	1994		
511C	Est. y Asis Técnica O.P. y Urb	4.633	4.687	4.750		
511D	Dirección y Serv O.P. y Urb	20.452	24.670	26.192		
511E	Planif territorial y Urbana	2.285	1.806	2.059		
512A	Infra recursos hidráulicos	128.373	153.520	193.755		
513A	Infra transp ferroviario	125.013	120.431	131.686		
513B	Sub y apoyo transp terrestre	489	283	300		
513C	Orden e insp transp terrestre	1.665	4.618	4.632		
513D	Infra carreteras (nuevas)	337.252	340.253	364.827		
513E	Infra carreteras (Conserv)	70.394	76.217	79.733		
514A	Tráfico marítimo y vig costera	9.271	9.060	13.278		
514C	Actuación en la costa	14.582	18.172	20.364		
514D	Sub y apoyo transp marítimo	1.333	495	0		
515B	Explot circulac aerea	4.817	3.964	2.535		
TOTAL		720.559	758.176	844.111		
		% pts constantes		Peso epígrafes		
		93/92	94/93	1992	1993	1994
511C	Est. y Asis Técnica O.P. y Urb	-3,2%	-2,0%	0,6	0,6	0,6
511D	Dirección y Serv O.P. y Urb	15,4%	2,7%	2,8	3,3	3,1
511E	Planif territorial y Urbana	-24,4%	10,3%	0,3	0,2	0,2
512A	Infra recursos hidráulicos	14,4%	22,1%	17,8	20,2	23,0
513A	Infra transp ferroviario	-7,8%	5,8%	17,3	15,9	15,6
513B	Sub y apoyo transp terrestre	-44,6%	2,5%	0,1	0,0	0,0
513C	Orden e insp transp terrestre	165,4%	-3,0%	0,2	0,6	0,5
513D	Infra carreteras (nuevas)	-3,5%	3,7%	46,8	44,9	43,2
513E	Infra carreteras (Conserv)	3,6%	1,2%	9,8	10,1	9,4
514A	Tráfico marítimo y vig costera	-6,5%	41,7%	1,3	1,2	1,6
514C	Actuación en la costa	19,3%	8,4%	2,0	2,4	2,4
514D	Sub y apoyo transp marítimo	-64,5%	-100,0%	0,2	0,1	0,0
515B	Explot circulac aerea	-21,3%	-38,2%	0,7	0,5	0,3
TOTAL		0,7%	7,7%	100,0	100,0	100,0

* I+D.¹³

Los gastos del estado dedicado a I+D se sitúan en la función Investigación Científica, Técnica y Aplicada. El resto de los gastos, tanto procedentes de la Universidad como los de las empresas públicas no aparecen desagregados como tales gastos de I+D y sólo pueden calcularse de forma aproximada.

Tras una fuerte disminución durante los últimos tres años, casi el 30% entre 1991 y 1993, los gastos del Estado en I+D para 1994 se elevan a 185,8 mmpts, lo que supone un disminución del -1,3% sobre la liquidación del ejercicio anterior. Se profundiza, por tanto, en la tendencia iniciada en 1991.

Con estas cifras, el horizonte presupuestario igual al 1% del PIB previsto en 1990 se reduce hasta un exiguo 0,67% incluyendo las empresas privadas, porcentaje que incluso considerando un esfuerzo importante de las CC.AA., aunque poco probable, podría elevarse hasta el 0,70%.

Los recortes afectan a todos los apartados. Las dotaciones para personal se congelan continuando con una política de amortización de plazas vacantes en numerosos Organismos. Las inversiones se reducen en un -5,0%, siendo especialmente importantes en industria, Educación, Agricultura y Sanidad, donde se hipoteca la ampliación o mejora de infraestructuras o directamente se paraliza la construcción de nuevos centros. Tan sólo Defensa aumenta las dotaciones en este capítulo con lo que sus inversiones suponen ya el 80% del total. Por último, las transferencias corrientes se congelan y el aumento del +6,2% en las transferencias de capital se debe al incremento de la cuota pagada a la Agencia Europea del Espacio (ESA).

Los PGE94 en esta materia confirman la pérdida de protagonismo de la investigación y el desarrollo tecnológico dentro de las estrategias de desarrollo aplicadas, muestra del modelo de competitividad elegida. A ocho años de la aprobación de la Ley de Ciencia y a seis de la puesta en marcha del Plan Nacional, se vuelve a la situación presupuestaria existente en el inicio del ciclo.

* Vivienda

La dotación para el capítulo de vivienda asciende a 107,4 mmpts, lo que supone un crecimiento del 4,3% respecto a la dotación inicial para el año anterior. No existiendo avance de liquidación, es imposible conocer cual fue el gasto real acometido, aunque en este apartado parece posible que no existieran desviaciones significativas en uno u otro sentido.

Los gastos del Estado en el apartado de vivienda se dirigen básicamente a la subsidia-ción de créditos a compradores de vivienda, ya que como es conocido las competencias en este apartado dependen de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. De la cantidad provisionada para el próximo año, casi el cuarenta por ciento está ya comprometida por los

¹³ La valoración es un extracto del documento "PGE I+D 1994: Instalados en la precariedad". Alicia Durán. Investigadora del CSIC. Comisión Confederal de Ciencia y Tecnología de CC.OO.

créditos subsidiados concedidos antes de 1992 (40 mmpts), año en el que se publicó el RD Ley 1932/92 de 20 de Diciembre, base de lo que coloquialmente llamado Plan 460.000.

Las previsiones oficiales que cuantificaron una dotación de 190 mmpts anuales para la puesta en práctica del Plan, aportados a partes iguales por la Administración Central y el conjunto de las Administraciones Territoriales. Conocidas las obligaciones contraídas anteriormente, la dotación realizada por la Administración Central es claramente insuficiente para desarrollar con éxito un Plan, que si bien significa un avance sobre el período anterior dista mucho de contener los elementos necesarios para solucionar un problema tan grave como es el de la vivienda.

Los propios responsables del mismo reconocen que la aplicación del Plan esta centrándose en exceso en la compra de viviendas a precio tasado por beneficiarios con ingresos superiores a 3,5 veces el Salario Mínimo Interprofesional (SMI), no cumpliéndose las expectativas generadas en aquellas personas con ingresos inferiores.

Las deficiencias apuntadas y la falta de recursos necesarios en este capítulo tiene múltiples repercusiones negativas. Por un lado no se satisface una demanda social que afecta a un colectivo muy importante de ciudadanos, por otro se penaliza a los menos favorecidos a perder parte de su poder adquisitivo para poder acceder a una vivienda. Por último, en un momento de recesión en la actividad económica como el actual, con la no ampliación de las dotaciones públicas en vivienda, se pierde la oportunidad de dinamizar el sector de la construcción residencial renunciando a su poder dinamizador en la economía y a sus efectos multiplicadores en otras ramas de actividad.

Es reconocido por la mayoría que la compleja situación creada por un alza de los precios desmesurada tan sólo puede ser solucionada con una actuación en el segmento de la vivienda en alquiler que por su volumen incida en el comportamiento de la oferta. Se están realizando modificaciones legislativas en orden a potenciar la iniciativa privada en este capítulo (fondos de inversión inmobiliaria, mejora de los canales de financiación), sin embargo, si no se produce un aumento de la oferta de vivienda social pública, difícilmente se incidirá en unos precios desproporcionados y, sin lugar a duda, no se responderá a la demanda de las rentas inferiores a 2,5 veces el SMI que, por otra parte, son mayoría en el país.

III.3.- Por Gestores

El presupuesto consolidado también se puede analizar por los distintos subsectores que tienen la competencia de su administración: Estado, Organismos Autónomos, Organismos Administrativos y Seguridad Social. Existen una fuerte interrelación entre los mismos, lo cual hace que existan múltiples flujos internos de ingresos y gastos.

Así, una buena parte de los recursos utilizados por los Organismos Administrativos o Autónomos o la Tesorería de la Seguridad Social provienen de transferencias realizadas por el subsector Estado, de esta manera en sus presupuestos aparece como un ingresos constituyendo un gasto para el primero.

En este capítulo, no se pretende realizar un análisis exhaustivo sino más bien mostrar aspectos que quedan difuminados u ocultos en los apartados anteriores o realizar compilaciones que ayuden a la mayor comprensión del presupuesto.

* Subsector Estado

El Presupuesto de gastos del subsector Estado se reparte tal como se muestra en la tabla III.13. El Estado, paga los salarios del personal laboral a su cargo (11,8% del gasto) y las pensiones de sus clases pasivas (4,9%), hace frente a los gastos financieros procedentes de su Deuda viva en circulación (17,3%), realiza obras en infraestructura (4,3%). Además, realiza aportaciones que complementan los ingresos de las cotizaciones sociales para financiar prestaciones sociales como la sanidad (11,9%), desempleo (4,9%), pensiones no contributivas y complemento de mínimos en las contributivas (3,6%). Por último, realiza transferencias a otras Administraciones, a CC.AA. (12,4%), Ayuntamientos (6,5%) y la Comunidad Europea (5,7%).

Mientras el gasto en pago de salarios va disminuyendo su participación en el conjunto del gasto debido a la política de congelación de los mismos, es significativo el volumen de las Transferencias realizadas a otras Administraciones que alcanzará en el próximo ejercicio casi 3,3 bpts. En el caso de las CC.AA y Ayuntamientos se transferirá, de acuerdo al marco legal vigente, más de 2,2 bpts, cifra que en una buena parte se desconoce su destino funcional final.

La información facilitada oficialmente desde esta perspectiva permite conocer la transferencia real que se realizará al INEM durante 1993. Los 1.422,1 mmpts serán resultado del gasto real del año (971,4 mmpts) y las regularizaciones correspondientes a ejercicios anteriores (450,7 mmpts) que de forma irregular no se contabilizaron en cada uno de los mismos. La dotación propuesta para 1994 supone reducir a la mitad la realizada en 1993, sin embargo, si se realiza en términos homogéneos descontando las regularizaciones, el descenso se limita al -21,0%.

Tal como se comentó en la explicación del presupuesto de gastos por políticas, **el peso de la aportación del Estado en el total del gasto en prestaciones por desempleo mantiene una reducción significativa de ocho puntos en la última década** (Desde el 47,7% en 1985 al 40,7% en 1994).

Es destacable también por su magnitud la transferencia propuesta para el INSALUD que alcanza casi los dos billones de pesetas (-1,3% sobre liquidación de 1993), algo más del sesenta y cuatro por ciento del total del gasto previsto en sanidad. Cifra que, salvo se apliquen medidas no explicitadas, será necesario ampliar al repetirse una presupuestación a la baja, que posteriormente nunca se cumple. De la transferencia asignada por el Estado a sanidad, las tres cuartas partes son gestionadas por las CC.AA. que tienen trasferida la competencia de sanidad.

Por último, la aportación realizada a la Comunidad Europea aumenta significativamente respecto al ejercicio anterior hasta alcanzar 710,9 mmpts (+15,5%), debido a la pérdida de valor de la peseta respecto al ECU. Sin embargo éste hecho no significa que la aportación neta española se haya incrementado, más al contrario, el nuevo método de cálculo de las aportaciones de los países miembros y la aprobación del nuevo instrumento de cohesión conllevaran un saldo neto positivo para España algo superior en términos nominales al del año precedente (+369,3 mmpts frente a 351,4 en 1993).

TABLA III.13
PGE (SUBSECTOR ESTADO)
Gastos

	1993 (i)	1993 (L)	1994
Personal activo	1.870,4	1.993,0	1.953,8
Clases pasivas Estado	760,9	778,6	809,3
- pensiones ordinarias	639,4	654,0	681,4
- pensiones indemn.	121,5	124,6	127,9
Intereses Deuda Pública	2.340,7	2.355,3	2.860,6
Aportación al INEM	551,0	1.422,1	802,0
Aportación S.Social (INSALUD)	1.797,1	1.926,7	1.965,6
LISMI, pensiones asistenciales aportación pensiones y protección familiar no contributiva	345,0	353,9	383,5
Aport S.Social (compto p.mínimas)	214,2	214,2	214,0
Aportación AA.TT.	3.657,9	3.928,3	4.056,0
- CC.AA (incluye FCI)	1.828,7	2.087,4	2.042,5
- AA.LL.	1.030,7	1.055,3	1.075,6
- Aportación a la C.Europea	798,5	785,6	937,9
Infraestructura	613,2	647,5	710,9
Resto	2.602,2	3.096,6	2.743,4
TOTAL	14.752,6	16.716,2	16.499,1
Fuente: Informe Económico Financiero de los PGE.			

Tabla III.14
Presupuesto de gastos del Subsector Estado
EVOLUCIÓN EN PTS CONSTANTES

	93(L)/(i)	94/93
Personal activo	6,6%	-5,2%
Clases pasivas Estado	2,3%	0,5%
- pensiones ordinarias	2,3%	0,8%
- pensiones indemn.	2,6%	-0,7%
Intereses Deuda Pública	0,6%	17,5%
Aportación al INEM	158,1%	-45,5%
Aportación S.Social (INSALUD)	7,2%	-1,3%
LISMI, pensiones asistenciales aportación pensiones y protección familiar no contributiva	2,6%	4,8%
Aport S.Social (compto p.mínimas)	0,0%	-3,4%
Aportación AA.TT.	7,4%	-0,1%
- CC.AA (incluye FCI)	14,1%	-5,4%
- AA.LL.	2,4%	-1,4%
- Aportación a la C.Europea	-1,6%	15,5%
Infraestructura	5,6%	6,2%
Resto	19,0%	-14,3%
TOTAL	13,3%	-4,5%

* Seguridad Social

La Seguridad Social agrupa una serie de prestaciones fundamentales insertadas dentro de lo que se ha venido a llamar estado del bienestar. En el caso español, la Tesorería de la Seguridad Social gestiona los pagos relacionados con pensiones, incapacidad laboral transitoria y permanente, asistencia sanitaria y otros servicios sociales.

Después del Estado, la Seguridad Social es el gestor que mayor volumen de recursos gestiona. **Los 9,9 bpts presupuestados para el próximo ejercicio supone un crecimiento del 4,0%.**

La mayor parte del crecimiento (+459,0 mmpts) se dirige básicamente al apartado de pensiones, tanto contributivas como no contributivas, el resto (+180,0) se destina a la asistencia sanitaria. El aumento nominal de los recursos disponibles no significa que las dotaciones propuestas para ambos capítulos se consideren suficientes para cubrir los parámetros que alcancen el título de satisfactorios.

Tal como se explicaba en el capítulo correspondiente al reparto del gasto por políticas, los pensionistas sufrirán una pérdida de poder adquisitivo cifrada en unos 64 mmpts debido al cambio de método de indiciación para calcular la revalorización para 1994. Complementariamente, al no recogerse cláusula de garantía, las posibles desviaciones sobre el 3,5% de inflación prevista repercutirán en nuevas pérdidas de poder adquisitivo valoradas en 65 mmpts por punto.

El espectacular aumento de las pensiones no contributivas está justificado en su reciente implantación y el trasvase obligado de beneficiarios de FAS y LISMI, que por otra parte, según explicación oficial al estar llamadas a su desaparición, no se beneficiaran de revalorización sobre la cuantía actual.

El resto de las prestaciones gestionadas por el INSERSO, con excepción de las pensiones no contributivas, tiene una dotación presupuestaria que impedirán poner en marcha programas previstos. A pesar de las listas de espera (20.500 solicitudes de residencias de mayores), no se podrán aperturar centros asistenciales. Los criterios de ajuste de plantilla repercutirán sobre la asistencia directa en servicios sociales, con lo que no solamente se penaliza a los colectivos menos favorecidos, sino que tampoco se podrán poner en funcionamiento costosos centros, que en teoría se han construido además para descargar al INSALUD de la atención de enfermos crónicos, favoreciendo la descongestión de los hospitales, a la vez que rebaja costes de funcionamiento.

Las dotaciones previstas supondrán la disminución de los servicios relacionados con rehabilitación y formación de minusválidos, ayuda a domicilio y teleasistencia, e incluso, al Plan Gerontológico que para su implantación necesita elevadas inversiones antes de final de siglo.

En el caso de la asistencia sanitaria, a pesar de aumentarse la dotación sobre la previsión inicial de 1993, las sucesivas desviaciones en el gasto liquidado, implican que en términos reales los recursos disponibles para 1994 sean inferiores a los dispuestos en el año anterior.

La dotación para pagos por Incapacidad Laboral Transitoria (ILT) contiene un descenso del -3,5%, después de se duplicara en un período corto de tres ejercicios sin que existiera motivo alguno que lo justificara. La previsión responde a la esperanza de conten-

ción de esta partida después de la nueva normativa por la que las empresas están obligados al pago de los primeros catorce días de baja laboral.

Existen dos fuentes que para financiar los pagos la Seguridad Social: cotizaciones sociales y las Transferencias del Estado. Aunque se ha comentado en el capítulo de ingresos, se repite en este apartado con objeto de ofrecer una visión integral de la Seguridad Social.

En este apartado de ingresos se producen dos novedades importantes:

* Parte de las transferencias del INEM en concepto de cotizaciones de los desempleados serán pagadas por los propios beneficiarios, por lo que no se podrán considerar como aportación del Estado, siendo más bien una elevación de las cotizaciones sociales. A falta de suficiente información se ha considerado que del total de la transferencia del INEM que asciende a 499 mmpts, 55,5 mmpts corresponden al concepto mencionado.

* El menor ingreso vía cotizaciones será paliado con la concesión de un crédito sin interés por parte del Estado por valor de 345 mmpts. La causa por la que se utiliza este método es doble. Una primera, al ser una operación de capital no computa como déficit de caja del Estado. Como segunda causa, la deuda incurrida se deberá pagar anualmente incrementando los gastos corrientes de los próximos ejercicios.

Hechas estas las precisiones, las cotizaciones sociales reducen su presencia en la financiación de la Seguridad Social dentro de una tendencia iniciada en 1983. Este hecho está totalmente justificado al considerar que en el ejercicio 1993 se perderán casi 500 mil cotizantes, no puede ser catalogada así la previsión de recaudación para 1994 por este concepto. En un escenario de destrucción de 150 mil empleos no parece demasiado creíble pensar que el descenso en los ingresos por este capítulo será tan sólo del -1,6%.

Las transferencias del Estado reducirán su peso porcentual en cinco décimas sobre el año anterior hasta llegar al 30,1%, porcentaje inferior al existente incluso en 1990. El motivo fundamental es la modificación comentada que afecta al modelo de financiación. El apartado de otros que anteriormente no tenía casi relevancia, aumenta su protagonismo hasta el 5%, debido a la inclusión en este apartado del crédito concedido por el Estado.

SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL
Ingresos por fuentes (En miles de millones de Pts corrientes)

	1980	1983	1985	1990	1992 (p)	1993 (p)	1994 (i)	
COTIZACIONES SOCIALES	1.597,8	2.284,3	2.682,8	4.550,4	5.596,8	6.316,1	6.409,5	
Aport. desempleados							55,5	
TRANF CORRIENTES	169,3	486,0	752,3	2.050,8	2.497,1	2.826,1	3.005,5	
- Admon estado			752,3	1.739,9	2.114,4	2.366,1	2.561,4	
- Org Autonomos				310,9	382,7	460,0	444,1	
OTROS	20,4	661,0	101,5	173,2	175,6	80,4	498,8	
TOTAL CONSOLIDADO	1.787,5	3.431,3	3.536,6	6.774,4	8.269,5	9.222,6	9.969,3	
Elaboración propia a partir de los Presupuestos de la Seguridad Social								
Participación epígrafes	1980	1983	1985	1990	1991	1992	1993	1994
COTIZACIONES SOCIALES	89,4%	66,6%	75,9%	67,2%	66,0%	67,7%	68,5%	64,3%
Aport. desempleados								0,6%
TRANF CORRIENTES	9,5%	14,2%	21,3%	30,3%	31,4%	30,2%	30,6%	30,1%
- Admon estado			21,3%	25,7%	26,2%	25,6%	25,7%	25,7%
- Org Autonomos				4,6%	5,2%	4,6%	5,0%	4,5%
OTROS	1,1%	19,3%	2,9%	2,6%	2,6%	2,1%	0,9%	5,0%
TOTAL CONSOLIDADO	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Evolución real en %	85/83	90/83	92/91	93/92	94/93			
COTIZACIONES SOCIALES	-4,9%	18,2%	5,8%	8,0%	-1,9%			
TRANF CORRIENTES	25,3%	150,3%	-0,8%	8,3%	2,9%			
- Admon estado			0,7%	7,1%	4,7%			
- Org Autonomos			-8,2%	15,0%	-6,6%			
OTROS	-87,6%	-84,5%	-15,7%	-56,2%	500,0%			
TOTAL CONSOLIDADO	-16,5%	17,1%	3,1%	6,7%	4,5%			

GASTOS POR FUNCIONES (En miles de mill de Pts corrientes)							
SISTEMA SEG. SOCIAL	1980	1983	1985	1990	1992	1993 (p)	1994 (i)
PRESTACIONES ECONÓMICAS	1.088,1	1.868,0	2.447,6	4.269,6	5.446,8	6.111,3	6.654,6
- pensiones	875,0	1.591,0	2.119,5	3.780,6	4.823,7	5.301,5	5.690,0
- Pens. no contr.						84,0	154,1
- ILT	115,4	168,2	186,1	381,4	556,8	503,0	502,0
- Invalidez prov.	32,4	43,0	39,1	37,9	40,0	42,1	86,7
- Prestaciones familiares	57,7	56,1	47,1	31,6	96,8	96,8	120,6
- Otras prestaciones	7,6	9,7	8,8	11,9	26,7	15,7	29,9
- Admón			47,0	26,2	43,6	68,2	71,3
ASISTENCIA SANITARIA	578,4	880,2	1.058,8	2.132,7	2.467,6	2.752,0	2.930,3
SERVICIOS SOCIALES			48,9	195,3	202,1	283,4	256,2
ADMINISTRACION			36,1	149,3	177,0	140,4	142,4
TOTAL CONSOLIDADO	2.754,6	4.616,2	6.039,0	6.746,9	8.293,5	9.287,1	9.983,5

SEGURIDAD SOCIAL. Consolidado de gastos Participación por capítulos							
	1980	1983	1985	1990	1992	1993	1994
Prestaciones económicas	39,5%	40,5%	40,5%	63,3%	65,7%	65,8%	66,7%
- pensiones	31,8%	34,5%	35,1%	56,0%	58,2%	57,1%	57,0%
- pens. no contr.						0,9%	1,5%
- ILT	4,2%	3,6%	3,1%	5,7%	6,7%	5,4%	5,0%
- Invalidez prov.			0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	0,9%
- Prestaciones familiares	2,1%	1,2%	0,8%	0,5%	1,2%	1,0%	1,2%
- Otras prestaciones			0,1%	0,2%	0,3%	0,2%	0,3%
- Admón			0,8%	0,4%	0,5%	0,7%	0,7%
Asistencia sanitaria	21,0%	19,1%	17,5%	31,6%	29,8%	29,6%	29,4%
Servicios sociales	0,0%	0,0%	0,8%	2,9%	2,4%	3,1%	2,6%
Administración	0,0%	0,0%	0,6%	2,2%	2,1%	1,5%	1,4%
TOTAL CONSOLIDADO	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Evolución real en %	83/80	85/83	90/85	91/90	93/92	94/93	
Prestaciones económicas	15,7%	6,1%	27,8%	6,7%	7,4%	5,3%	
- pensiones	22,6%	7,9%	30,7%	5,9%	5,2%	3,8%	
- pens. no contr.						77,4%	
- ILT	-1,8%	-10,4%	50,1%	14,2%	-13,6%	-3,5%	
- Invalidez prov.	-10,5%	-26,4%	-29,0%	24,8%	0,7%	99,2%	
- Prestaciones familiares	-34,5%	-32,0%	-50,9%	-4,0%	-4,3%	20,5%	
- Otras prestaciones	-14,0%	-26,5%	-0,9%	5,1%	-43,7%	84,2%	
- Admón			-59,2%	10,0%	49,7%	1,1%	
Asistencia sanitaria	2,6%	-2,6%	47,5%	3,8%	6,7%	3,0%	
Servicios sociales			192,6%	20,5%	34,2%	-12,6%	
Administración			202,9%	67,5%	-24,1%	-1,9%	
TOTAL CONSOLIDADO	12,9%	5,9%	-18,2%	7,6%	7,2%	4,0%	

V. DEFICIT PUBLICO

El déficit público es una de las variables sobre la que más se habla en los últimos tiempos. Parece coherente pensar que sería deseado generalizado de todos que después de realizarse los gastos considerados como necesarios la necesidad de financiación fuera nula. Sin embargo, los gastos necesarios no son iguales en todos los casos, de igual forma que tampoco lo son el nivel de aportaciones y los grados en los que las distintas fuentes deben colaborar. A partir de estas premisas se podría extraer una conclusión: el déficit no es una variable independiente, sino consecuencia de un determinado nivel de ingresos y gastos, dependiendo, por tanto de los mismos.

En 1992 el déficit público alcanzó el 3,9% (2,6% del Estado). En el presente ejercicio durante 1993 sufrió una fuerte expansión, las estimaciones oficiales lo elevan hasta el 6,2% para las Administraciones Centrales, siendo del 7,2% ,si se añade el de la Administraciones Territoriales. El comportamiento en este capítulo ha sido similar al mantenido por la mayoría de los países comunitarios (tabla IV.3), hasta incluso, el Reino Unido, bien conocida su animadversión por la utilización del gasto público, ha necesitado incurrir en un endeudamiento del 7,7% de su PIB.

Sin embargo, conocida la evolución de los ingresos y gastos es preciso realizar algunas precisiones. En primer lugar, la profunda recesión que sufre la economía española que se saldara con la destrucción de casi seiscientos mil empleos, con las consiguientes repercusiones en los estabilizadores automáticos, especialmente prestaciones al desempleo. En segundo lugar, **caso de no haberse contabilizado en sus años correspondientes los gastos aplicados al presente ejercicio, el déficit del Estado sería inferior en un punto y tres décimas (4,9% del PIB)**, debiéndose aplicar el aumento a los ejercicios 1991 y 1992. Por último, el aumento de fraude en el IVA se puede cifrar en como mínimo 300 mmpts. Las dos últimas variables suponen un punto y siete décimas, **es decir caso de no haberse producido, no existían motivos para ello, el déficit del Estado se reduciría hasta el 4,6%, cantidad importante pero inferior a la realmente alcanzada (4,5%)**.

La previsión para 1994 sitúa el déficit del Estado en un 5,2% del PIB (3,3 bpts). Las declaraciones oficiales sitúan el del consolidado de las Administraciones Centrales en un 5,7%, la falta de información disponible impide asegurar que el medio punto más corresponde a la necesidad de financiación de la Seguridad Social que se cubrirá con un crédito del Estado. Si no fuera así, el déficit real sería todavía mayor en otro medio punto.

El déficit de caja previsto para el Estado y la necesidad de cubrir las amortizaciones de Deuda necesitará de un endeudamiento neto de cuatro billones de pesetas.

Para el conjunto de las Administraciones Públicas, Centrales y Territoriales el déficit presupuestado asciende al 6,4% del PIB, lo que supone que el asociado a las últimas será del 0,7%, tres décimas inferior al previsto para 1993.

Compartiendo el deseo de la progresiva reducción del déficit público es preciso anali-

zar su evolución en el contexto de un modelo económico en el que los poderes públicos tienen que cumplir una serie de funciones, entre las cuales, se encuentra suministrar una serie de bienes y servicios básicos con especial hincapié para los menos favorecidos. Esta función se hace mas necesaria en un momento como el actual de fuerte recesión económica **en la que complementariamente el gasto público debe cumplir una función anticíclica.**

También es cierto que el crecimiento del gasto ha aumentado de manera importante durante las dos últimas décadas. Desde un planteamiento que considera básico lograr la mejor utilización de los recursos públicos, sería necesario realizar un esfuerzo para evitar duplicidades en el gasto, mejorar su gestión y, de esta manera, poder conseguir la asignación más justa y eficaz de unos recursos que deben ser administrados con el máximo rigor bajo los principios de la más estricta ética.

Si se cumplen las previsiones oficiales, el nivel de Deuda viva acumulada alcanzará a final de 1994 un volumen igual al sesenta por ciento del PIB. Sin olvidar que este porcentaje es uno de los más reducidos de la Comunidad Europea (tabla IV.3), el mantenimiento de una tendencia de fuertes incrementos de los déficits supondría tener que destinar al pago de los gastos financieros una cantidad cada vez más importante. **Parece conveniente acometer una senda de reducción progresiva del actual déficit a iniciar con la recuperación de la economía, y no a la inversa,** proceso que en un escenario optimista podría situar el déficit público en el 3% al final de la década.

Hay que ser especialmente cuidadoso a la hora de cuantificar el nivel de gasto público, ya que, ahorrar alguna décima en un momento de recesión como el actual, puede significar el mantenimiento de la actividad en ratios negativos, con lo que se habría desaprovechado el esfuerzo realizado, mientras se incrementa el volumen de Deuda a pagar en la medida del déficit incurrido.

Como elemento adicional se debe tomar en cuenta la incidencia que tiene el tipo de interés en el coste de financiación de la Deuda. En este sentido, la hipotética rebaja de tipos tendría un efecto satisfactorio, debiéndose trasladar con la mayor celeridad a la mayoría de la Deuda

TABLA IV.1
EVOLUCIÓN DEL DEFICIT DE CAJA NO FINANCIERO AA.PP.

CONCEPTO	1982	1985	1988	1990	1992	1993(i)	1993(L)	1994
ESTADO								
1.- Op.presup	-1018,2	-1479,8	-1116,2	-1103,7	-1560,0	-1421,1	(3.763,0)	(3.294,2)
Ingresos	2.655,3	4.419,9	7.913,9	10.207,6	12.558,0	13.406,7	12.729,0	13.204,9
Gastos	3.673,5	5.899,7	9.030,1	11.311,3	14.118,0	14.827,8	16.492,0	16.499,1
2.- Op.no presup.	-27,8	-5,6	-59,7	-68,3			75,0	0,0
3.- Déficit caja	-1046,0	-1485,4	-1175,9	-1172,0	-1560,0	-1421,1	(3.781,0)	(3.294,2)
En %	5,3%	5,3%	2,9%	2,3%	2,6%	2,3%	6,2%	5,2%
PIB	19.567,3	28.200,9	40.160,4	50.087,4	59.212,4	62.890,9	60.999,1	63.916,5
Déficit (otros)					0,6%			0,5%
Deficit AA.TT.	-117,4	-169,2	-120,5	-450,8	-769,8	-628,9	-610,0	-447,4
En %	0,6%	0,6%	0,3%	0,9%	1,3%	1,0%	1,0%	0,7%
AA.PP. TOTALES	-1163,4	-1654,6	-1296,4	-1622,8	-2664,5	-2050,0	-4391,0	-4.090,6
En %	5,9%	5,9%	3,2%	3,2%	4,5%	3,3%	7,2%	6,4%
D.Publica Estado	21,9%	0,373	36,7%	36,6%	36,1%	38,4%		
D.Publica AA.TT.	3,3%	3,6%	4,4%	6,6%	8,3%	8,8%		
Total	25,2%		41,1%	43,2%	44,4%	47,2%	54,3%	59,7%
* Deuda pública AA.TT. hasta 1990: Papeles de economía n° 35, en adelante simulación a partir de los déficits anuales								
* Los datos de Deuda Pública (1993 y 1994) para el conjunto de las Administraciones provienen de las declaraciones del Secretario de Estado de Economía.								

TABLA IV.2
EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO DEL ESTADO
Saldos vivos al final del período

CONCEPTOS	1985	1989	1990	1991	1992
VALORES ACORTO PLAZO	58,1	60,2	60,4	51,5	46,6
Pagarés Tesoro	33,7	27,6	20,2	13,1	3,2
Letras Tesoro	24,4	32,6	40,2	38,4	43,4
DEUDA INTERIOR NEG.	26,7	25,5	26,3	34,2	35,5
DEUDA EXTERIOR	3,1	2,6	3,2	4,0	5,9
RECURSO B.ESPAÑA	5,5	6,4	5,0	4,6	3,5
RESTO	6,6	5,3	5,1	5,8	8,4
D.Interior no neg.	2,3	1,7	1,4	2,0	4,7
D.asumida	2,8	2,0	2,2	2,3	2,4
Moneda metálica	1,4	1,5	1,4	1,4	1,3
D.perpetua	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,1	99,9
En mmpts	14.971,0	16.557,9	18.360,8	20.100,3	22.582,0
En % PIB	37,3%	36,8%	36,6%	36,7%	38,4%
Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE.					

TABLA IV.3
ENDEUDAMIENTO ADMINISTRACIONES PUBLICAS
Déficit anual

	1985	1989	1990	1991	1992	1993
GRECIA	13,6	17,7	18,6	16,3	13,8	13,1
ITALIA	12,6	9,9	10,9	10,2	9,5	10,4
REINO UNIDO	2,9	(0,9)	1,3	2,8	6,2	7,7
BÉLGICA	9,1	6,7	5,8	6,6	6,9	7,0
FRANCIA	2,9	1,3	1,5	2,1	3,9	5,9
PORTUGAL	10,1	3,4	5,5	6,4	5,4	5,7
ALEMANIA	1,2	(0,1)	2,0	3,2	2,8	4,6
DINAMARCA	2,0	0,5	1,5	2,2	2,4	4,4
PAÍSES BAJOS	4,8	4,7	4,9	2,5	3,3	3,8
IRLANDA	11,2	1,8	2,5	2,3	2,4	3,4
LUXEMBURGO	(6,2)	6,0	0,0	1,3	1,6	2,0
ESPAÑA	6,9	2,8	3,9	5,0	4,5	7,2
CEUR- 12	4,9	2,7	4,0	4,6	5,1	6,3
USA	3,1	1,5	2,5	3,4	4,7	3,8
Japón	0,8	-2,5	-2,9	-3,0	-1,8	0,1
Endeudamiento acumulado. En % del PIB						
	1986	1988	1990	1991	1992	
GRECIA	65,0	80,2	95,3	100,9	106,7	
ITALIA	86,3	92,6	97,8	101,4	108,0	
REINO UNIDO	58,0	49,5	39,8	40,4	45,7	
BÉLGICA	123,9	131,9	128,3	130,8	132,6	
FRANCIA	45,7	46,8	46,9	48,3	52,4	
PORTUGAL	69,5	75,2	68,4	67,4	63,5	
ALEMANIA	42,5	49,5	39,8	40,4	45,7	
DINAMARCA	69,0	66,8	66,4	71,8	74,7	
PAÍSES BAJOS	74,8	78,8	78,8	78,3	79,6	
IRLANDA	119,9	118,2	101,6	100,9	94,8	
LUXEMBURGO	13,5	9,8	8,3	6,9	6,7	
ESPAÑA	45,3	41,6	43,6	44,5	47,3	
CEUR- 12	59,4	60,1	59,5	61,2	64,3	
USA	48,3	54,0	56,2	59,8	63,2	
Japón	68,7	70,6	69,8	68,2	66,2	

V. CONCLUSIONES

La información contenida en los PGE-94 demuestra una vez más la reiterada mala gestión de las finanzas públicas realizada en la última década por los distintos responsables de Gobierno. Independientemente de la cuantía de las dotaciones y su asignación funcional u orgánica, en casi todos los ejercicios presupuestarios se han producido significativas desviaciones no justificadas en la mayoría de los casos. **En los dos últimos años, las desviaciones en el gasto han sido superiores al dieciséis por ciento de lo inicialmente presupuestado, lo que supone casi cuatro billones de pesetas nominales.** La situación se repite en los ingresos, en los que tan sólo en el presente ejercicio se producirá una desviación aproximada de un billón de pesetas.

Esta reprochable práctica alcanzará límites excesivos en 1993, durante el cual se han llevado a cabo regularizaciones de pagos realizados en los años anteriores, atribuidos supuestamente al pago de prestaciones por desempleo, que si bien se intentan justificar legalmente no pueden aceptarse desde cualquier criterio mínimamente serio. Da la impresión que los nuevos gestores nombrados han comenzado una "limpieza de cajones" que ha dado como resultado la aparición de múltiples facturas por valor de miles de millones de pesetas, cuyo origen no habría que descartar fuera la realización en los años anteriores de proyectos no adecuados a las necesidades reales de España y, mucho menos con su capacidad financiera.

Contabilizar en 1993, como mínimo 800 mmpts, correspondientes a pagos de otros ejercicios, implica la ocultación de las verdaderas cifras de gasto y déficit público en los años 1991 y 1992, por lo que se ha transmitido una información falsa al conjunto de la sociedad durante un período de tiempo en el que incluso se realizaron Elecciones Generales.

De igual forma, los presupuestos, por lo menos en sus versiones más difundidas, sufren de una falta de transparencia importante en cuanto a la presentación de la información correspondiente. Este comportamiento, en un contexto de continuas desviaciones sobre la evolución de las dotaciones iniciales, hace más difícil evaluar en profundidad las cantidades asignadas a los distintos capítulos y políticas.

Otro hecho a destacar es el peso cada vez mayor de las transferencias realizadas por el Estado a las Comunidades Autónomas dentro del proceso de aplicación del marco legal que regula la transmisión de competencias hacia las mismas. Caso de no realizarse alguna compilación del conjunto de los Presupuestos de gastos e ingresos, será cada vez más difícil realizar una valoración sobre la distribución funcional de los recursos públicos y, por tanto, de su incidencia en el conjunto de la economía española.

Relacionado con este proceso, se está produciendo un fenómeno de duplicidad de gastos que sería conveniente se analizara seriamente, dándose las soluciones oportunas. De otra forma, un planteamiento positivo como es la descentralización del gasto con el obje-

tivo de aprovechar las ventajas derivadas de una mayor cercanía de los gestores a los problemas específicos, se puede volver en contra, incluyendo repercusiones negativas para la mayoría.

Este esfuerzo debe insertarse dentro de un intento de extender, tanto a los gestores como a la población en general, la necesidad de la existencia de bienes colectivos suministrados por el sector público. Dentro del mismo, se debe transmitir a la sociedad la imperiosa necesidad de realizar una mejor gestión de los recursos, condenando despilfarros, tratos de favor o fraudes de cualquier tipo. —

La evolución de las variables macroeconómicas españolas durante 1993 presentan un cuadro de profunda recesión que se sintetiza en el crecimiento negativo de la riqueza creada en el país. Sin restar importancia a ninguna de las variables, debe ser objeto de especial inquietud la evolución de la Formación Bruta de Capital que decreció más de diez puntos, a pesar que la inversión pública creció por encima incluso de la dotación inicial¹⁴. Este comportamiento tiene unas consecuencias negativas que se perciben en el ejercicio, pero se trasladan también a un horizonte futuro, ya que, ante la situación de debilidad del tejido productivo español, es imprescindible realizar las inversiones necesarias para reducir sus deficiencias estructurales, único método para garantizar una recuperación sostenida de la economía española.

La utilización de la capacidad productiva de la industria española no superó el 81% ni en los momentos de mayor crecimiento de la demanda interna, dando muestras que las carencias han de buscarse en motivos diferentes a la escasez de demanda. Las limitaciones mostradas por el anterior indicador se confirman con toda crudeza en el saldo comercial negativo en el que se incurre desde 1986. Esta situación, justificada oficialmente en su momento como un exceso de demanda y que ya ha sido asumida por la mayoría **como de insuficiencia en la oferta productiva** interna, ha profundizado en la tradicional dependencia con el exterior de la economía española, convirtiéndose en una restricción a tener en cuenta: los crecimientos de la demanda interna se acompañan de saldos comerciales negativos.

En momentos de desaceleración en el crecimiento de la economía, la aplicación de políticas económicas que colaboran a paralizar la actividad económica, implican una disminución del consumo, público y privado, colaborando a la recesión económica. A pesar de aumentarse la competitividad vía devaluación de la moneda, el porcentaje de utilización de la estructura industrial se ha reducido hasta el 71%. Si ya de por sí el grado de aprovechamiento de la demanda interna por parte del sector productivo español es escaso, una política como la utilizada repercute muy seriamente en la actividad de las empresas españolas.

Por otra parte, en contradicción a lo declarado por algunas fuentes que sitúan el crecimiento de los salarios en un +6,7% (+2,3% real), durante el año 1993 el conjunto de la masa salarial y pensiones puede sufrir un descenso en términos reales (-3,7% durante el I trimestre del año¹⁵).

¹⁴ A pesar de ello la inversión pública liquidada en 1993 será inferior a la realizada en 1992.

¹⁵ "La coyuntura, el IVA y las retenciones del trabajo. Primer trimestre de 1993". Área de Estadística Institutos de Estudios Fiscales. Cuadernos de actualidad del IEF 7/1993.

La caída en la demanda interna (consumo e inversión) se ha convertido en una causa adicional que añadir a los problemas en el tejido productivo, que colabora a profundizar la crisis de la economía española.

Las insuficiencias mencionadas y el mantenimiento de una política de ajuste durante 1993 se producirá una fuerte destrucción de empleo. Según la EPA los datos para el II trimestre mostraban una disminución de 590 mil empleos, de los que 444,5 mil eran asalariados, elevándose la tasa de desempleo hasta un alarmante e insostenible 22,3%.

Por contra, la falta de actividad económica ha reducido la tasa de inflación y el déficit por cuenta corriente, aunque éste último sigue siendo todavía muy elevado (2,2% del PIB). En buena medida la mejora del saldo exportador ha venido dado por la modificación del tipo de cambio de la moneda española, con lo que ante un precio nominado en divisas la cantidad percibida en pesetas ha sido superior, no habiéndose producido una mayor presencia de los productos españoles en mercados externos. Sin embargo, estos resultados que aisladamente y fuera de contexto pueden celebrarse como positivos, se ven ensombrecidos por el método utilizado y el enorme coste social que conlleva. Da la impresión, sobre todo en el caso del déficit comercial, que el problema no se soluciona, tan sólo se difiere en el tiempo.

En este poco optimista contexto interno, al que añadir una economía internacional que tampoco se prevé colabore a una reactivación económica, se presentan unos PGE restrictivos para el próximo año, dentro de los que se contienen los instrumentos y líneas directrices que desde el sector público se van a desarrollar para paliar en lo posible la actual situación.

Las variables fundamentales que parecen marcar las posibles opciones y el grado de actuación de las finanzas públicas vienen dadas, por un lado por la cuantía del déficit público y, por el otro, la necesidad de inyectar recursos públicos a la economía para colaborar a su revitalización.

Según las declaraciones oficiales, la Deuda viva española ascenderá a finales de 1993 aproximadamente al 54%, lo que conlleva una dotación sustancial de gastos financieros, sobre todo teniendo en cuenta los altos tipos de interés imperantes hasta la fecha. Ante esta situación se alzan voces reclamando la acelerada reducción del déficit público, no sólo para disminuir los gastos financieros implícitos, sino también, en base a la teoría del *crowding out*, que considera a la Deuda pública como una variable que impide el acceso del sector privado al crédito, encareciendo su financiación.

Los PGE-94 muestran que la opción gubernamental se mueve en esta línea. **La dotación de gastos propuesta implica una evolución negativa de las partidas que pueden tener incidencia en la economía real, tanto en el apartado de consumo como en el de inversión. Tan sólo el capítulo de gastos financieros mantiene una evolución creciente, presentando el resto de los capítulos minoraciones sobre los créditos dispuestos el año anterior. Descontados los gastos financieros y las regularizaciones realizadas en 1993 correspondientes a ejercicios anteriores, el resto del gasto mantiene un descenso en términos reales del -2,23%.**

La disminución implica, entre otras cuestiones, la congelación del salario de los empleados públicos, la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones -aunque la masa en pensiones aumente debido al mayor número de beneficiarios y el efecto sustitución de los

nuevos derechos-, la reducción de las prestaciones al desempleo y, la disminución de los recursos dedicados a inversiones directas y transferencias de capital. La presencia del gasto público en la economía, caso de cumplirse el proyecto presentado, será igual al 41,3% del PIB perdiendo protagonismo desde el 42% del año anterior, aunque mayor que el 39,4% del año 1992.

Esta actuación restrictiva en la mayoría de los capítulos del gasto no tiene reflejo en una reducción sustancial del déficit (6,2 a 5,7%) debido a dos causas fundamentalmente. La primera, **el capítulo de gastos financieros mantiene una tendencia creciente (+507,3 mmpts), que a pesar de existir una elevación de la Deuda, no es explicable en su totalidad en un escenario de reducción de los tipos de interés de casi cuatro puntos.** El tipo de Deuda existente por vencimientos y el tipo de interés oficial contenido en los mismos PGE-94 (9%) no sostienen la previsión realizada, pudiendo lograrse una cifra inferior en 300 mmpts.

En segundo lugar, **la proliferación de gastos deducibles, en algunos casos practica exención de tributación, relacionados con las actividades empresariales, tanto en el Impuesto de Sociedades e IRPF, reducen significativamente la recaudación** (un mínimo de 700 mmpts sumando gastos deducibles y resto de las medidas). La opción elegida es comparable con la de un agricultor que siembra indiscriminadamente sin haber analizado previamente el tipo de tierra, siendo indiferente si es fértil o se trata de un pedregal. Es posible que en algunos casos obtenga rendimiento, pero incurriendo en un coste excesivo no necesario, especialmente gravoso en tiempos como el actual de escasez de recursos.

La profundización en la línea de aumentar los gastos deducibles con el ánimo de potenciar las inversiones, es rechazable no sólo por el coste en el que se incurre sino en mayor medida por lo que implica de renuncia a realizar políticas industriales desarrolladas a través de programas públicos directos después de un análisis previo de las necesidades a nivel sectorial y horizontal. Esta opción alternativa se podría financiar mediante el progresivo trasvase del coste de las deducciones a las Administraciones correspondientes, permitiendo discriminar positivamente a los beneficiarios, controlar la realización de los proyectos y su adecuación a los objetivos definidos. Con toda seguridad, a pesar del superior coste administrativo, los resultados obtenidos serían más positivos y permitirían un uso más justo y eficiente de los recursos públicos.

A pesar de introducir alguna modificación en el tratamiento de los fondos de inversión que pretenden impedir su igualación a una simple cuenta corriente, **las rentas de capital mantienen un trato privilegiado.** La consideración de las rentas obtenidas en los mismos como plusvalía y no como rendimientos de capital les evita la retención en origen y les disminuye la tributación en caso de retirada de fondos, aumentando las ventajas a medida que transcurren los años. Por otro lado, la creación de los Planes de Ahorro Popular impedirán el aumento de la recaudación que se podría obtener por la modificación introducida en los fondos de inversión mobiliaria¹⁶.

Para lograr que la recaudación no disminuya en exceso, en contraposición al mejor tra-

¹⁶ Explicación detallada en el capítulo de ingresos.

tamiento de las rentas empresariales y de capital, los asalariados dependiente aumentarán su ya de por sí elevada aportación al sistema tributario soportando un aumento de la presión fiscal derivada de la no actualización de la tarifa ni de las deducciones, entre ellas la del trabajo dependiente. Pero no sólo los ocupados contribuirán en mayor medida, también lo harán los desempleados que perciban prestación. Para estos últimos, si bien puede ser justificable su tributación al IRPF que queda limitado para aquellos que obtengan una renta mínima (un millón o 1,2 en caso de declaración conjunta), no lo es la cotización a la Seguridad Social, que, además de entrar en contradicción con lo dispuesto en la Ley de la Seguridad Social, al estar generalizada independientemente de la renta obtenida, simplemente significa una disminución de la prestación especialmente notable para aquellos colectivos con menores ingresos.

Con el mismo propósito teórico de obtener mayor financiación (200 mmpts) se anuncia la realización de privatizaciones de empresas públicas. Aunque no se menciona claramente las elegidas, parece que serán Argentaria y ENDESA. Esta medida por la que se obtendrán recursos financieros una sola vez, implica la pérdida de participación en unas empresas plenamente rentables y, por tanto, la renuncia a los beneficios repartidos anualmente, iniciando un camino que puede desembocar en la pérdida de control de un instrumento de política industrial.

El conjunto de medidas parecen contener **una idea central sobre el modelo de financiación del sector público: Las rentas del trabajo dependiente, afirman, debe ser la principal fuente de obtención de recursos**, tanto a través de la imposición directa como indirecta. Mientras tanto, se reducen las cargas de las rentas de capital y empresarios para conseguir un mayor ahorro y, una supuesta mayor inversión. Como dijo el Ministro Solbes "todos debemos colaborar a crear las condiciones para que los empresarios se decidan a invertir". Aunque se dieran los resultados apetecidos, cuestión a poner en duda ante la experiencia reciente, el proceso iría acompañado de una redistribución de la riqueza muy desigual que perjudicaría a los colectivos menos favorecidos.

La justificación utilizada para proponer los PGE-94 está basada en un supuesto repunte de la iniciativa privada al abrigo de un menor peso del sector público dentro de la economía. La aplicación de una política fiscal restrictiva como condición imprescindible para realizar una política monetaria algo más expansiva parece ser la única variable utilizada por el Gobierno para crear expectativas favorables ante los inversores privados. Por lo menos, es la única explicación que se encuentra para justificar el escenario macroeconómico en el que figura un aumento de la Formación Bruta de Capital, cuando existe una propuesta de reducción de la inversión pública, o, un aumento aunque mínimo, del consumo privado en un contexto de pérdida de poder adquisitivo de los salarios, tanto públicos como de la pérdida solicitada para los del sector privado, a la que añadir menores prestaciones al desempleo.

La experiencia parece poner en duda este planteamiento. En España, en un contexto de alta remuneración del capital financiero, no parecen existir muchos empresarios con iniciativa dispuestos a sumir riesgos en el medio plazo. De esta manera, los inversores privados se muestran poco preocupados por la economía real y han preferido hasta la fecha las operaciones especulativas o simplemente mantener su ahorro inmovilizado en las entidades financieras mientras éstas son reticentes a avalar inversiones productivas. Con es-

tas premisas es dudoso se produzca un repunte autónomo de las inversiones, incluso aunque se reduzcan los tipos de interés.

Podría suceder que el supuesto siguiente, desgraciadamente se cumpliera el próximo año. Ante una disminución del poder de compra de los ocupados y desempleados, se mantiene la atonía inversora del sector privado a la que sumar la disminución de la inversión pública, lo que desembocaría en un crecimiento negativo de la demanda interna como el sufrido este año. Tan sólo sería positivo el saldo con el exterior, siempre y cuando se consiga elevar sustancialmente el volumen de exportaciones manteniendo la ventaja comparativa obtenida por las sucesivas devaluaciones de la peseta. **Confiar tan sólo en el crecimiento que se pueda lograr a través de las exportaciones es un mecanismo limitado que si no se ve acompañado de las necesarias inversiones en bienes de equipo y construcción, significa apostar por la opción de competitividad pasiva vía precios, apoyándose tan sólo en el menor crecimiento de los salarios y el empeoramiento de las relaciones laborales.** El resultado sería continuar instalados en la recesión, mayor desempleo y Deuda Pública, no habiéndose aprovechado en ninguna medida un déficit público del 5,7% del PIB, que, sin embargo, se acumulará para el futuro.

La economía española mantiene limitaciones estructurales que provienen de antaño. Sin embargo, las ya importantes rémoras se han visto profundizadas durante la última década, en la cual se ha producido un desmantelamiento de una parte del tejido productivo acompañado de una venta al exterior del patrimonio nacional, que como se ha comprobado ha sido inicio de una reducción, cuando no cierre de instalaciones, dentro de un proceso de deslocalización territorial de la producción. El Presidente de Gobierno se jactaba hace algunos años de la conveniencia de potenciar cualquier tipo de inversión extranjera y sin reparar en el precio, despreciando la posibilidad de desarrollar la interna, utilizando una sentencia oriental: *No importa que el gato sea blanco o negro, lo importante es que cace ratones*, la experiencia ha demostrado el error de la estrategia oficial y, dándole vuelta al refrán parece ser más cierto que *cundo no se cazan ratones es importante si el gato es blanco o negro*.

Esta situación ha generado una dependencia con el exterior que se refleja en un elevado déficit por cuenta corriente que, a pesar de la recesión, llegará previsiblemente al 2,2% del PIB en 1993. En el momento actual se produce una situación complicada en la que, caso de producirse el aumento de las inversiones necesario para reforzar y ampliar el tejido productivo, se reflejará en un aumento del déficit comercial, limitación que se debe contemplar a la hora de articular cualquier proyecto. Complementariamente, los sucesivos déficits públicos en los que se ha incurrido fruto en parte de la actuación de los estabilizadores automáticos pero también de una gestión disparatada e ineficiente, han supuesto un aumento de la Deuda viva, que aunque es de las más bajas de la Comunidad Europea, ante los elevados tipos de interés, absorbe una cantidad cada vez más importante del presupuesto.

En esta difícil tesitura, la opción oficial profundiza en la línea de reducir los desequilibrios macro, excepto el paro, a través de la semiparalización de la economía española, situando a la creación de empleo en último lugar dentro de sus objetivos. Su planteamiento restrictivo en política fiscal incorpora costes para los trabajadores públicos, jubilados y parados, reduciendo además su presencia en las inversiones. Tan sólo promete la reduc-

ción de los tipos de interés en proporción directa a la evolución de esa política fiscal y al comportamiento de los salarios junto a una mayor flexibilidad en el funcionamiento del mercado de trabajo. Caso de cumplirse todas esas premisas se habría creado el ambiente necesario para que se aumenten las inversiones productivas y, por tanto, el empleo.

Siendo conscientes de las limitaciones mencionadas, es preciso articular una política económica que persiga la recuperación de la economía repartiéndolo de manera equitativa entre el conjunto de la población. Para conseguirlo no se puede mantener deprimida la demanda interna, siendo necesario sostener el consumo y, sobre todo, aumentar las tasas de inversión. La revitalización de la actividad debe ir unida a un proceso de refuerzo y ampliación de la estructura productiva que logre aumentar la competitividad no utilizando tan sólo los precios de los productos. Este proceso debe contener los elementos necesarios para que no profundice **en el medio plazo** los desequilibrios macroeconómicos.

Una posible opción para conseguir los objetivos mencionados está explicitada en el Documento de Trabajo nº 17 de agosto de este año titulado "Análisis sobre el modelo de política económica propuesto por el Gobierno (agosto 1993). Algunas líneas generales alternativas de actuación". Teniendo en cuenta que no se han producido modificaciones sustanciales en la situación de la economía española ni en los planteamientos utilizados por el Gobierno, se puede recordar parte de su contenido.

La iniciativa pública puede cumplir un papel más predominante a través de un presupuesto de gasto selectivamente expansivo que colabore en mayor medida a mantener un cierto nivel de consumo y dinamice el sector inversor, en el segmento de construcción (residencial y no residencial) pero también en otros como la I+D.

El capítulo de vivienda reúne ventajas en tres terrenos diferentes: oferta, demanda y precios, por lo que puede cumplir un papel sustancial en el corto y medio plazo. Existe una demanda insatisfecha que reúne a un colectivo muy amplio de ciudadanos que, debido a la escasez de viviendas a precios razonables, no puede acceder a una vivienda, o en caso de poder hacerlo, tiene que dedicar a este fin una parte sustancial de sus ingresos. Desde el punto de vista de la producción, la construcción de viviendas en régimen de alquiler y propiedad con un precio tasado, reactivaría un sector deprimido, que tiene un enorme efecto multiplicador en otras ramas de actividad productiva y, que además reúne la característica singular de tener una baja propensión a utilizar productos importados. Por último, la existencia de viviendas a precios razonables supondría una importante recuperación de poder adquisitivo para los trabajadores que podría incidir en una menor presión sobre los precios, a la vez que, mejoraría el funcionamiento del mercado de trabajo al facilitar una mayor movilidad geográfica.

Con el objetivo de lograr las ventajas mencionadas sería muy conveniente ampliar los actuales presupuestos de la Administración Central y Territoriales para reactivar la construcción residencial a precios razonables, hasta poder incidir de manera intensa en el mercado de vivienda. Para conseguirlo, sería conveniente acometer la construcción de un parque de viviendas sociales para su uso en régimen de alquiler o usufructo, complementariamente a la dotación de los recursos necesarios para atender la demanda de VPO en régimen de propiedad.

Mantener el esfuerzo en infraestructuras es fundamental para garantizar los equipamien-

tos que mejoren el nivel de vida de los ciudadanos y para conseguir un desarrollo fluido de la actividad productiva, así como un reequilibrio regional suficiente. No obstante, a pesar de los importantes beneficios que se derivan del desarrollo de infraestructuras, la escasez de los recursos públicos impide que todas se puedan acometer a un tiempo, por tanto, teniendo en cuenta esta restricción, es necesario que se planifique su desarrollo, priorizando aquellas cuya rentabilidad social sea mayor y evitando aquellas que sólo suponen una baza propagandística de efímera rentabilidad. No parece este el momento de asignar elevadas dotaciones a proyectos como puede ser el tren de Alta Velocidad.

Igualmente, el desarrollo planificado de infraestructuras a largo plazo permite, si se gestionan en este sentido, el desarrollo paralelo del tejido industrial nacional, frente a este planteamiento, las actuaciones discrecionales en este campo a las que está acostumbrada la economía española acaban repercutiendo negativamente en su déficit comercial. Actualmente, planes como el Plan Director de Infraestructuras, el Plan Hidrológico Nacional o el Plan de Reforestación Nacional, suponen un esfuerzo planificador que debe ser valorado positivamente, sin menoscabo, por otro lado, de las críticas que se le puede hacer a la rentabilidad social de alguno de sus contenidos -concretos o generales- y a que no prevén una acomodación paralela de la oferta productiva nacional.

De manera complementaria, es preciso que los poderes públicos asuman su responsabilidad en el desarrollo de políticas activas que persigan un tejido productivo amplio y eficaz. Dentro de un modelo diferente al utilizado de potenciar las inversiones vía deducciones fiscales, es muy necesario la puesta en práctica de políticas industriales -entendiendo como tales las relacionadas con todos los sectores de actividad- que definan marcos legal y presten los servicios adecuados, orientando y financiando actividades empresariales privadas. La escasa significación presupuestaria, agravada por el marcado carácter general de las políticas desarrolladas en este apartado, ha limitado la incidencia de las mismas. Una actuación excesivamente generalista de las políticas oficiales ha sido insuficiente para descender hasta los problemas específicos de la estructura productiva. En particular, no haber tenido en cuenta el pequeño tamaño de las unidades productivas que caracteriza el tejido productivo español, ha supuesto que gran parte de las medidas arbitradas no llegase a la mayoría del tejido productivo que más necesitaba las ayudas.

Por otro lado, la inestabilidad presupuestaria ha marcado también el devenir de las políticas que tiene un carácter más horizontal, lo que ha minado la estabilidad necesaria para su desarrollo. Este ha sido el caso de las políticas de investigación y desarrollo tecnológico que han visto recortados sus presupuestos a sus niveles originales tras una etapa de expansión.

En general, se hace necesaria una mayor especialización y sectorialización de las políticas industriales encaminadas a actuar sobre los problemas concretos de las empresas. En particular, es imprescindible el desarrollo de una actuación encaminada a aumentar el tamaño de las unidades productivas españolas a través de la cooperación, para que de esta manera puedan acceder a los mercados internacionales, innovar y asimilar nuevas tecnologías, obtener financiación y servicios industriales en mejores condiciones, comercializar sus productos a través de redes propias, mejorar la calidad y el diseño de sus productos, ofrecer servicios post-venta, ..., en definitiva desarrollar aquellos nuevos elementos que mejorarán su posición competitiva en los mercados.

En el ámbito sectorial es necesario que se aborden las actuaciones sobre la base de considerar los ciclos productivos completos, así como las actividades afines importantes, de manera que se tengan en cuenta todas las mejoras que se pueden conseguir. Asimismo, parece oportuno el desarrollo de políticas encaminadas a articular una oferta nacional de bienes de equipo -aspecto este muy relacionado con la política de I+D- de los que la economía española es fuertemente dependiente del exterior y que incorporan un importante componente tecnológico.

Para desarrollar este planteamiento, tan alejado del utilizado hasta la fecha, es necesario trabajar en su nuevo diseño, asumiendo el protagonismo necesario de la iniciativa pública en todas sus facetas (directas, de fomento y apoyo a nuevas iniciativas y las legislativas). El aumento del gasto en estas políticas avanza en la solución de los problemas estructurales de la economía española, conformando un sistema productivo mejor articulado, menos dependiente y más competitivo.

La empresa pública puede ser utilizada también como instrumento para dinamizar la actividad productiva permitiendo al Sector Público alcanzar aquellas partes del proceso productivo y del mercado que implican deseconomías sociales o económicas. La iniciativa empresarial pública puede desempeñar un papel capital en el control de sectores estratégicos y el conocimiento directo de la realidad industrial del país, el fomento de actividades emergentes e industrias incipientes, la introducción de competencia en los mercados oligopolizados, el apoyo a la internacionalización de las empresas, el desarrollo de actividades que incorporan importantes beneficios externos y en las que, por tanto, su rentabilidad tiene un marcado carácter social, el desarrollo de una actividad innovadora independiente, así como de asimilación y difusión de nuevas tecnologías.

La empresa pública se ha visto sometida a lo largo de la última década a un proceso de liquidación que últimamente ha entrado en una fase de privatización de sus componentes más rentables. Por el contrario, ésta necesita de una estrategia global como grupo que defina claramente sus objetivos a largo plazo, para aprovechar al máximo sus ventajas y resolver sus verdaderos problemas.

Un presupuesto de estas características necesitaría un mayor nivel de gasto que se podría obtener, por un lado, por el trasvase progresivo de las deducciones relacionadas con actividades empresariales y vivienda, por otro con el aumento de los ingresos a través de la lucha contra el fraude y en menor medida la potenciación de alguna figura impositiva, incluso de nueva creación. Por último, establecimiento una senda a medio plazo de disminución del déficit público que se ajuste a la evolución de la economía.

Los ingresos públicos constituyen el primer elemento a la hora de decidir el nivel de déficit público. Sin negar que en los últimos años se ha producido un fuerte aumento de la presión fiscal, sin embargo, tampoco se puede obviar que la misma se ha producido a partir de un nivel muy bajo, de manera que la actual sigue por debajo de la media comunitaria. Las cifras disponibles no parecen avalar el planteamiento de excesiva presión fiscal comparativa defendido sobre todo por la Patronal, los últimos datos disponibles de carácter homogéneo publicados por la OCDE muestran que en 1992 la presión fiscal del sistema tributario español alcanza el 36,69% del PIB y se sitúa por debajo de la media comunitaria (40,8%).

Por otra parte, si bien es cierto que la presión fiscal teórica en su conjunto alcanza un

nivel aceptable, no se debe olvidar que el peso del sistema tributario español recae excesivamente en las rentas del trabajo dependiente.

Cabrían dos líneas de actuación que podrían mejorar el funcionamiento de los ingresos públicos, una relacionada con el cumplimiento de las obligaciones fiscales y una segunda relacionada con la estructura del sistema tributario. Es necesario romper con la cultura instalada en la sociedad española, alentada por unos pocos privilegiados, que ve con tolerancia a los defraudadores considerando incluso como ingenuas a las personas que cumplen con sus obligaciones fiscales. Buena parte de la equidad normativa queda diluida al comprobar que en la puesta en práctica de las principales figuras impositivas se acumula un fraude que alcanza a más de un tercio de la actual recaudación.

Aunque se considere que los frutos de una verdadera lucha contra el fraude se obtienen después de algunos años, la simple toma de una decisión firme en esta materia actuaría con carácter disuasorio, pudiéndose concretar en el corto plazo en un relativo incremento de los recursos disponibles.

Después de mucho años y ante la constatación de la gravedad del problema, incluso por el Presidente del Gobierno, se anuncia la creación de una unidad especial contra el fraude. Sin embargo después de tan larga espera, parece que obviando el sistema tributario, para las autoridades la actuación prioritaria se centra en las irregularidades existentes en las prestaciones sociales (desempleo, sanidad, ILT). Sería deseable, que no sólo esta unidad especial sino el conjunto de la Agencia Tributaria, se centrara en el fraude en los ingresos, cuestión que permitiría contar con un mayor nivel de recursos, sin que pueda interpretarse con ésta afirmación que no se deban realizar las actuaciones oportunas para reducir el fraude en cualquier otro apartado, siempre que se demuestre la necesidad del esfuerzo.

En cuanto a la definición de la estructura del propio sistema, existen posturas que presionan para que se realicen modificaciones sustanciales en la línea de lograr una pérdida de la progresividad y desfiscalización de las rentas de capital, trasladando la tributación hacia la imposición sobre el consumo. Sus argumentos se basan en que la excesiva presión fiscal perjudica el ahorro y los procesos inversores. En aplicación de esta teoría, los descensos en la tributación implicarían mayor inversión y a partir de la misma se lograría una mayor actividad que redundaría posteriormente en una mayor recaudación. La experiencia hasta la fecha (EE.UU en el período Reagan y Bush) ha demostrado que la aplicación de este sistema tan sólo ha conseguido una mayor acumulación por parte de los segmentos de población con mayor renta, no garantizando en ningún caso mas y mejores procesos inversores y, por tanto, mayor riqueza para todos.

Las modificaciones introducidas en esta línea en el sistema español de desfiscalización de las rentas de capital parecen demostrar que no se ha producido la prevista elevación del ahorro. No se puede utilizar indeterminadamente el miedo a un posible desvío del ahorro hacia otros países ya que esa línea llevaría a la total desfiscalización de las rentas distintas a las del trabajo, única manera de competir con países como Luxemburgo donde la imposición sobre el capital es nula. Las soluciones han de ser otras diferentes y pasan por la armonización comunitaria de la tributación directa en base a garantizar el principio de equidad entre rentas con progresividad según el nivel de ingresos.

La política de desfiscalización de las rentas de capital, caso de los fondos de inversión

mobiliaria, muestra que tan sólo se ha producido una desviación de los recursos desde las cuentas financieras con retención en origen hacia estos activos sin retención en origen y menor o nula tributación, provocando tan sólo una pérdida de recaudación del sistema. Las modificaciones introducidas no parecen suficientes, para garantizar el ahorro a largo plazo, los rendimientos de este instrumento deberían perder su asimilación a plusvalía siendo considerados como rendimientos de capital.

En momentos como el actual se hace patente la necesidad de mantener un sistema basado en la equidad que permita, no sólo se aporte en mayor medida de acuerdo a las rentas percibidas, sino que también las personas con mayor nivel de patrimonio aporten a los ingresos del Estado. En esta línea y como medida ejemplarizante, se debería instituir un impuesto específico sobre los bienes de lujo que se han visto favorecidos por la eliminación del tipo ampliado del IVA. Dentro del mismo se podrían situar determinados bienes como los automóviles que tengan más de una determinada cilindrada, las joyas, yates u otros bienes que puedan asimilarse a estos términos. De igual forma es preciso conseguir que el Impuesto sobre el Patrimonio obtenga una recaudación que se eleve hasta el 0,5% del PIB. Para conseguirlo, parece lógico realizar una modificación selectiva del valor catastral de los inmuebles que, superando los intereses de las colectivos privilegiados minoritarios pero muy influyentes, pueda actualizar determinadas fincas urbanas de elevado valor real que mantienen actualmente un valor ínfimo.

Sería deseable utilizar el máximo de posibilidades existentes dentro del IVA para discriminar positivamente a los colectivos con un menor nivel de renta. En este sentido, aprovechando parte de los márgenes que se pudieran lograr mediante la lucha contra el fraude, sería deseable reducir hasta el 2% el tipo superreducido.

Por último dentro de los ingresos públicos es necesario realizar alguna reflexión sobre el otro instrumento de recaudación: las cotizaciones sociales. Es un elemento utilizado reiteradamente por la Patronal para justificar la falta de competencia de las empresas españolas. Las últimas cifras comparativas disponibles muestran que en 1989 las citadas cotizaciones suponían en España una cifra igual al 11,9% del PIB mientras la media comunitaria se situaba tan sólo seis décimas por debajo (11,3%).

Reconociendo la penalización parcial que mantienen sobre la utilización del factor trabajo, sin embargo, no debe ser olvidado que desde el punto de vista de la distribución de la renta el conjunto de cotizaciones, aunque pagadas en gran parte por las empresas se consideran íntegramente como ingresos de los asalariados en la Contabilidad Nacional.

Si se utiliza un planteamiento que apoye la existencia de un sistema de recaudación pública basado en la equidad, el análisis de los ingresos públicos debe realizarse en su conjunto, no debiéndose tratar por separado las cotizaciones sociales, olvidando que conviven con un sistema tributario excesivamente sesgado en las aportaciones de las rentas salariales. Las cotizaciones sociales cumplen en España el cometido de financiar el sistema de pensiones contributivas, la pérdida de recaudación, sin garantía de ingresos suficientes crearía un problema de financiación, pero no sería el único, ya que también se podría ver modificada el reparto de tributación entre las distintas rentas. Cualquier modificación en las cotizaciones sociales debe garantizar la suficiente financiación del sistema público de pensiones, a la vez que la equidad en las aportaciones, no perjudicando a los perceptores de renta por trabajo dependiente.

Sin embargo, la iniciativa pública no es suficiente para conseguir la recuperación de la economía española. Es preciso conseguir que la tasa de crecimiento de las inversiones privadas inviertan los actuales términos negativos hasta conseguir cifras positivas. La cultura empresarial imperante en España no se preocupa en exceso de consolidar proyectos empresariales o de formar grupos estables con la consistencia y tamaño suficiente para competir en los nuevos mercados internacionales.

Se pueden establecer cinco variables que condicionan el comportamiento de los procesos inversores dentro de la economía real. Una primera ya mencionada es el nivel de gasto público, la segunda estaría relacionada con el ahorro privado, una tercera con la evolución de los tipos de interés, la evolución de la demanda interna y externa y, por último, las expectativas futuras.

El ahorro privado se logra como resultado de la parte de renta que no se destina al consumo, siendo adición del comportamiento de los factores productivos (trabajo y capital). A partir de 1986 la evolución de esta variable ha sido siempre inferior a las necesidades inversoras del país, sin embargo se había mantenido en un nivel relativamente estable entre el 21 y el 22% del PIB. En los dos últimos ejercicios, la recesión del conjunto de la economía y la necesidad de mantener un gasto público adecuado a esta coyuntura ha supuesto la disminución de la tasa de ahorro hasta el 19% del PIB.

Parece conveniente conseguir una elevación sustancial del componente privado en la tasa de ahorro, ya que la necesidad de mantener un determinado nivel de gasto público impedirá, por lo menos a corto plazo, que colabore a elevar el ahorro bruto del país. Sin embargo, no es indiferente el proceso utilizado para conseguirlo y, en última instancia la propiedad del mayor ahorro generado.

El Gobierno mantiene, como ya se ha mencionado, un modelo que fija como premisa necesaria para aumentar la tasa de ahorro: la consecución de un acuerdo de rentas que en teoría afecta a todas en su conjunto, aunque tan sólo se concreta en las rentas salariales. Se supone una posterior secuencia en la que los aumentos de excedente empresarial, se convierten en ahorro, trasladándose posteriormente a inversiones.

En la práctica, si tan sólo son las rentas salariales las que moderan su crecimiento el resultado inmediato es el incremento de los excedentes empresariales, sin garantizar elevar la tasa de ahorro y, en menor medida todavía, la de inversión. Los excedentes logrados pueden distribuirse a través de beneficios después del pago de los correspondientes impuestos, aunque no es este el único destino posible, también se pueden realizar inversiones financieras, mejorar el nivel de saneamiento financiero o mayores amortizaciones y previsiones de las necesarias.

Para conseguir una distribución de la riqueza equilibrada entre los factores dentro del proceso productivo, cualquier moderación en el crecimiento de las rentas debe afectar a su conjunto, siendo el esfuerzo relativo, proporcional y afectando a todas. Caso de considerarse la opción de moderación en el crecimiento de las distintas rentas, el esfuerzo no obtendría los resultados deseados, más allá de una posible reducción de los precios finales de los productos, si no se garantiza que el mayor ahorro logrado es propiedad de los factores que lo aportaron y que se transforma íntegramente en inversión. No ocultando la dificultad de su puesta en práctica y sin limitar cualquier otra opción, un posible instrumento a utilizar son los fondos de inversión de asalariados, herramienta que podría ga-

rantizar las dos condiciones básicas de aumentar la inversión y la futura distribución entre los factores de la renta aportada inicialmente.

La evolución de los tipos de interés es una variable que también puede crear condiciones más favorables para potenciar los procesos inversores. En este apartado se podría incidir en dos líneas de actuación, una primera consecuencia de la política monetaria y otra los tipos de interés reales utilizados por las entidades financieras.

A pesar de las reducciones de los últimos meses, los tipos de interés oficiales existentes actualmente en España son los más elevados dentro de los países más desarrollados. Actualmente el tipo de interés real en España es tres puntos superior al existente en Alemania. No olvidando la tasa de riesgo que debe pagar la economía española debido a sus desequilibrios, las bajadas de tipos aplicadas en Alemania, hacen posible aplicar una política monetaria algo más relajada que permita reducir en mayor medida los tipos de interés. El aprovechamiento del margen existente, complementariamente a la puesta en práctica del conjunto de medidas que potencien las inversiones productivas, conseguiría reducir la excesiva rentabilidad de los activos financieros, penalizando en menor medida las inversiones relacionadas con el tejido productivo.

En segundo lugar y no menos importante, las entidades financieras españolas mantienen unos márgenes de transformación demasiado elevados que repercuten directamente en tipos de interés reales muy superiores a los oficiales, manteniendo además una postura de rechazo hacia las actividades de riesgo relacionadas con las actividades productivas. Sería necesario eliminar las ineficiencias de gestión reduciendo los excesivos márgenes, de manera que la economía real se beneficiará de tipos de interés reales inferiores.

La cuarta variable que puede incidir en los procesos inversores privados es la evolución de la demanda interna, tanto en su variante del consumo como de la inversión realizada por otras unidades económicas. La depresión de la demanda implica un mercado interno más reducido que afecta a la cuota que suministran los productos españoles, de igual forma una situación de recesión internacional disminuye el tamaño de la demanda exterior. Sin olvidar la excesiva propensión al consumo de productos exteriores y teniendo en cuenta que es posible crecer también mediante la recuperación de parte de las cuotas perdidas en los últimos años o el aumento de la presencia en el exterior, sí parece razonable pensar que las dos variables mantienen algún grado de dependencia que debería ser tenido en cuenta. Desde la iniciativa pública, sería necesario actuar fundamentalmente sobre los salarios de los empleados públicos y las prestaciones al desempleo. En el caso de los desempleados, no sólo se trata de un problema de consumo sino de proteger en los momentos difíciles a uno de los colectivos menos favorecidos de la sociedad.

Por último, no se puede olvidar el elemento de expectativas futuras, variable difícilmente cuantificable pero no por ello menos importante y que hace referencia no sólo a las distintas predicciones económicas sino también a la conformación ideológica de los agentes privados, influyendo en su comportamiento puntual y en la toma de decisiones futuras. Parece lógico que en la situación actual de la economía española, la existencia de un menor nivel de incertidumbre ante el futuro actuaría como efecto multiplicador económico.

El problema radica en establecer las variables necesarias para considerar como positivas las expectativas, las cargas en las que se incurre y su distribución entre la sociedad.

En una situación como la española, la ideología dominante reclama la aplicación de políticas de ajuste en las que se produzca la disminución de la presencia del sector público y la desregulación del mercado de trabajo.

No parece aceptable asumir la modificación con la máxima urgencia de las prestaciones sociales, especialmente pensiones y desempleo, en un momento de recesión económica. La actual tasa de desempleo (22,3%), indeseable e insostenible en el tiempo, supone una importante disminución de los ingresos públicos en concepto de impuestos y cotizaciones sociales, lo que repercute negativamente en las fuentes de financiación de estas dos importantes prestaciones. Justificar una reducción de las prestaciones al abrigo del actual déficit supone utilizar un criterio exclusivamente monetarista y además sesgado que trata de aprovechar la coyuntura para avanzar en la aplicación de un modelo neoliberal que tan sólo tiene como objetivo la disminución del peso del sector público, sin importar los costes sociales que origine. Caso de considerarse que se debe mejorar estas dos importantes prestaciones debe diferirse las posibles actuaciones a un momento alcista cuando el número de ocupados recupere unos niveles aceptables.

Cabría la posibilidad de crear expectativas favorables a partir de la aplicación de una opción alternativa como la explicada en estas conclusiones, que, a partir de un trabajo serio y realista, intente recomponer los múltiples destrozos acontecidos en los últimos años que sumar a las anteriores limitaciones, de forma que se produzca un reparto más equitativo de las cargas en las que se incurra. Parte de las expectativas se podrían asentar en un acuerdo de reducción progresiva del déficit público al hilo de la recuperación de la economía. Para conseguirlo se sumaran los mayores ingresos obtenidos por la disminución del fraude y la mejora de la actividad, la mejora de la gestión fruto de la disminución de duplicidades y despilfarros, dentro de un esfuerzo por imponer un comportamiento exigido por la mayoría que contemple el manejo y la utilización de los recursos públicos de acuerdo a los principios éticos más estrictos.

ANEXO

Anexo Tabla 1: PROYECCIONES MACROECONOMICAS

Anexo Tabla 2: ESPAÑA Y LA COMUNIDAD EUROPEA. Relación presupuetaria

Anexo Tabla 3: TRANSFERENCIAS TOTALES de la AA.CC. a AA.TT.

Anexo Tabla 4: TRANSFERENCIASTOTALES de la AA.CC. a AA.TT. Por funciones

Anexo Tabla 5: PARTICIPACION DE LAS AA.TT. (1994)

ANEXO TABLA I PROYECCIONES MACROECONÓMICAS						
	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Consumo privado	5,6	3,7	3,1	2,4	(0,9)	0,1
Consumo público	8,3	5,7	4,2	4,0	1,2	(2,0)
FBC	13,7	6,9	1,6	(3,0)	(10,2)	1,6
- Construcción	14,9	10,7	4,3	(4,0)	(4,5)	2,2
- B. equipo	12,2	1,6	(2,6)	(1,3)	(13,1)	0,2
- Var. existencias	0,0	0,0	0,2	0,1	(0,6)	0,0
DEMANDA INTERNA	7,8	4,7	3,1	1,4	(2,8)	0,1
Exportaciones	3,0	3,2	6,6	6,4	7,4	8,4
Importaciones	17,2	7,8	8,9	6,8	(1,9)	2,7
S. exterior (cont. PIB)	(3,2)	(1,3)	(1,0)	(0,5)	2,2	1,2
PIB	4,7	3,7	2,3	1,0	(0,8)	1,3
(En mmpts corrientes)			54.821	58.852	60.999	63.916
Saldo comercial			(3.103,0)	(3.078,0)	(2.418,0)	(2.135,0)
En % PIB	(7,2)	(6,7)	(5,7)	(5,2)	(4,0)	(3,3)
Saldo c/cte			(1.662,0)	(1.829,0)	(1.333,0)	(859,0)
En % PIB			(3,0)	(3,1)	(2,2)	(1,3)
Deflactor PIB			7,0	6,5	4,5	3,4
IPC dic/dic	6,6	6,4	5,5	5,3	4,5	3,5
Salarios s/ convenios	6,4	8,8	8,1	7,2	5,7	2,5
Coste laboral unitario	5,7	7,6	6,1	5,6	3,4	1,3
Rem asalariado (% PIB)	49,5	50,1	50,2	50,2	49,0	
Var. empleo	477,7	320,7	30,4	(243,1)	(532,0)	(83,0)
Var. paro	(291,4)	(119,8)	22,7	324,8	636,0	159,0
AA.PP. Ingresos/PIB (%)	39,8	39,6	40,1	41,9	41,2	
AA.PP. Gastos/PIB (%)	42,6	43,5	45,1	46,4	47,8	
AA.PP. (% PIB). Déficit	(2,8)	(3,9)	(4,9)	(4,5)	(7,2)	(6,4)
Deuda bruta	43,6	43,5	44,4	48,2	54,5	60,5
Fuente: Proyecciones macroeconómicas contenidas en el Informe Económico Financiero de los PGE.						

ANEXO TABLA 2
ESPAÑA Y LA COMUNIDAD EUROPEA
Relación presupuestaria (Millones de pts corrientes)

APORTACIÓN ESPAÑOLA	1988	1989	1990	1991	1992	1993 (i)
Recursos tradicionales	97.894,1	92.429,8	91.014,9	112.087,9	112.927,0	109.634,5
Aportación por IVA	138.326,1	152.726,6	280.316,3	359.618,2	444.083,5	501.471,0
Aportación por PNB		43.757,5	1.650,0	72.435,2	87.648,1	170.361,5
TOTAL	236.220,2	288.913,9	372.981,2	544.141,3	644.658,6	781.467,0
GASTOS COMUNITARIOS EN ESPAÑA						
FEOGA- garantía	259.075,3	248.364,5	271.603,7	423.934,6	457.500,5	605.000,0
FEOGA-orientación	9.568,0	36.353,2	26.627,2	81.797,7	84.576,6	82.000,0
FEDER	69.596,4	115.659,6	138.184,4	283.234,7	313.371,2	270.000,0
FSE	38.655,0	64.328,1	53.078,5	134.292,8	106.965,4	110.000,0
FONDO DE COHESIÓN						64.500,0
Otros	21.323,4	19.287,4	20.631,4	29.770,0	28.082,0	12.526,0
TOTAL	398.218,1	483.992,8	510.125,2	953.029,8	990.495,7	1.144.026,0
SALDO (pts corrientes)	161.997,9	195.078,9	137.144,0	408.888,5	345.837,1	362.559,0
SALDO (pts ctes de 1986)	136.822,6	137.767,6	75.353,8	163.555,4	129.891,9	130.308,5
Evolución anual		0,7%	-45,3%	117,0%	-20,6%	0,3%
Fuente: Informe Económico Financiero de los PGE.						

ANEXO TABLA 3
TRANSFERENCIAS TOTALES DE LA AA.CC. A AA.TT.
 (En mmpts)

	1993	1994	94/93 real
COMUNIDADES AUTÓNOMAS.	3.335,1	3.634,6	5.4%
CORPORACIONES LOCALES	1.121,3	1.148,7	-0.9%
TOTAL	4.456,4	4.783,3	3.8%
TOTAL		3,8%	
Suma de PIE, FCI, Seguridad Social y otras transferencias			
Fuente: Informe Económico y financiero de los PGE.			

ANEXO TABLA 4
TRANSFERENCIAS TOTALES DE LA AA.CC. A AA.TT.
 Por funciones
 (En mmpts)

	1993	1994	94/93 evolución real
Financiación AA.TT.	2.898,7	3.163,2	5.5
Sanidad	1.362,8	1.446,9	2.7
Otras prest.sociales	86,3	85,2	-4.5
Vivienda	25,6	26,0	-1.8
Fomento empleo	30,7	25,5	-19.7
Subv transporte	16,1	8,1	-51.3
Infraestructuras	17,1	9,7	-45.1
Admon Tributaria	3,5	4,1	13.3
Educación	3,0	3,9	25.7
Agricultura	4,0	3,7	-10.5
Seguridad Ciudadana	0,8	0,8	-3.3
Justicia	0,6	0,6	-3.3
Pol. industrial y energ	0,2	0,3	45.1
Investigación	0,1	0,1	-3.3
Otras	6,5	4,8	-28.6
TOTAL	4.456,0	4.782,9	3.8
Fuente: Informe Económico Financiero de los PGE.			

ANEXO TABLA 5
PARTICIPACIÓN DE LAS AA.TT. (1994)
 (En mmpts)

	PIE	FCI	OTRAS	TOTAL
CATALUÑA	364,2			364,2
GALICIA	235,9	24,0		259,9
ANDALUCÍA	544,6	49,9		594,5
ASTURIAS	16,9	4,0		20,9
CANTABRIA	17,9	1,2		19,1
LA RIOJA	6,9			6,9
MURCIA	14,1	3,6		17,7
PAÍS VALENCIANO	223,8	5,7		229,5
ARAGÓN	23,5			23,5
CASTILLA-LA MANCHA	53,8	10,9		64,7
CANARIAS	115,7	5,1		120,8
EXTREMADURA	40,1	11,4		51,5
BALEARES	10,6			10,6
MADRID	83,8			83,8
CASTILLA-LEON	73,8	12,6		86,4
TOTAL CC.AA.	1.825,6	128,4	5,5	1.959,5
CORPORACIÓN LOCALES	1.075,6		46,5	1.122,1
TOTAL	2.901,2	128,4	52,0	3.081,6

PIE: Participación en los ingresos del Estado
 FCI: Fondo de Compensación Interterritorial.
 * No se incluye Euzkadi y Navarra por tener regímenes fiscales especiales.