

Estudio elaborado por el
Gabinete Técnico Confederal

Situación económica y
Presupuestos del Estado para 1995
Posibles repercusiones derivadas de su aplicación



Cuadernos de Información Sindical

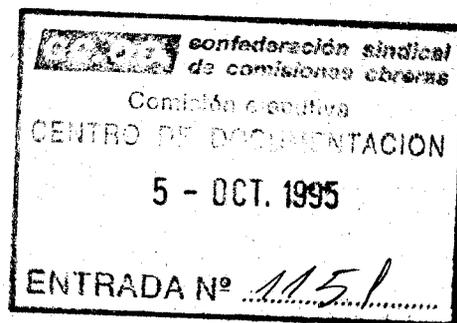
Situación de la economía española y PGE 95

Posibles repercusiones derivadas de su aplicación

Estudio elaborado por el Gabinete Técnico Confederal



Impreso en papel reciclado



Edita:

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

Elaboración:

Miguel Angel García Díaz

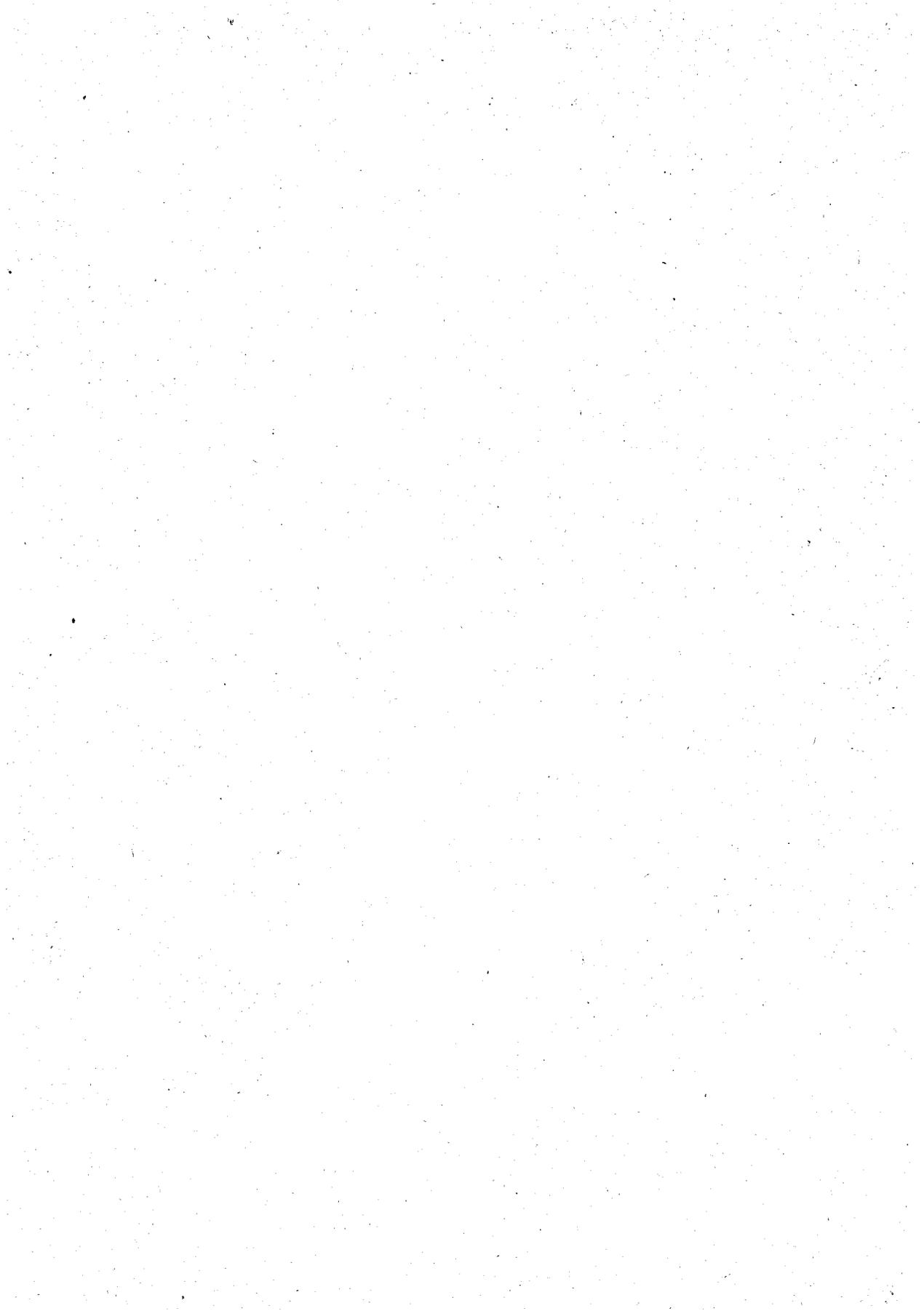
Realización y Producción:

Paralelo Edición, S.A.

Madrid, noviembre 1994

INDICE

NOTAS METODOLOGICAS	5
1. BREVES COMENTARIOS SOBRE LA EVOLUCION DE LAS CIFRAS MACROECONOMICAS ESPAÑOLAS EN 1994	9
2. PREVISION DE LIQUIDACION DE LOS PGE-94	13
3. PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE LAS ADMINISTRACIONES CENTRALES (AA.CC.)	19
4. PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS	21
4.1. Sistema tributario	22
4.2. Ingresos patrimoniales	35
4.3. Transferencias corrientes y de capital	36
4.4. Las cotizaciones sociales	36
5. PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS	41
5.1. Presupuesto de gastos por capítulos	43
5.2. Presupuesto de gastos por políticas	49
Pensiones	56
Sanidad	57
Protección al desempleo y otras prestaciones económicas	60
Educación	62
Vivienda	62
Infraestructuras	63
Política industrial y energía	65
Investigación y desarrollo	67
5.3. Por Gestores	68
Estado	68
Seguridad Social	70
6. DEFICIT PUBLICO	81
7. CONCLUSIONES	87
ANEXO	103



NOTAS METODOLOGICAS

Como viene siendo habitual, la información disponible para evaluar los PGE mantiene importantes lagunas que impiden profundizar en múltiples materias.

Tan solo se dispone de previsión de liquidación para el consolidado de gastos y los ingresos correspondientes al subsector Estado. Esta deficiencia impide conocer el Estado exacto de las cuentas públicas, además de realizar una evaluación sobre la evolución para el próximo ejercicio.

Se convierte en muy preocupante la ausencia de una previsión de liquidación para el conjunto de los ingresos, dentro de los que se incluye la posible recaudación a través de cotizaciones sociales. Esta ausencia puede poner incluso en duda las cifras de déficit de las cuentas públicas, ya que como se verá en capítulos posteriores, los porcentajes mencionados desde fuentes iniciales no son creíbles a partir de la información disponible.

Por segundo año consecutivo el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995 va acompañado de un segundo Proyecto de Ley titulado Medidas fiscales, Administrativas y del Orden Social, con el propósito de no introducir dentro de la primera nada que vaya más allá de sus atribuciones. esta Ley de acompañamiento según sus autores trata *de integrar la totalidad de las modificaciones singulares de preceptos de derecho codificado que tienen su origen en la orientación o impulso político que propone el Gobierno para el ejercicio, pero que por su naturaleza o vigencia indefinida no tienen cabida en los PGE.*

- Dentro de esta última aunque se tratan distintos temas se pueden remarcar las modificaciones que afectan a tres materias fundamentalmente:

- Figuras del sistema tributario (IRPF, Impuesto de Sociedades, IVA, Impuestos Especiales, Impuestos Locales y tasas).

- Seguridad Social: procedimientos y organización de la Seguridad Social, acción protectora de la Seguridad Social (maternidad, regulación de la invalidez permanente, agentes de pago de la prestación económica por ILT), Mutuas de Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social

- Normas laborales: Contrato a tiempo parcial, programa de fomento de empleo para 1995, movilidad geográfica, Fondo de Garantía Salarial.

- Funcionarios públicos.

Al igual que en anteriores documentos redactados sobre esta materia, siempre que no se mencione lo contrario, los porcentajes que miden la evolución entre distintos ejercicios están obtenidos **en términos reales**, es decir previa utilización del correspondiente deflactor. Con excepción de las prestaciones económicas gestionadas por la Seguridad Social para las que se ha utilizado como deflactor la tasa media anual del IPC prevista (3,9%), en el resto de las materias se ha utilizado el deflactor del PIB previsto dentro de los PGE95 (3,6%).

El documento tienen vocación de mantener una estructura por epígrafes que permita la lectura parcial obteniendo algunas conclusiones de forma independiente. Para cumplir con este objetivo, el lector que realice una lectura completa puede encontrarse con algunas repeticiones.

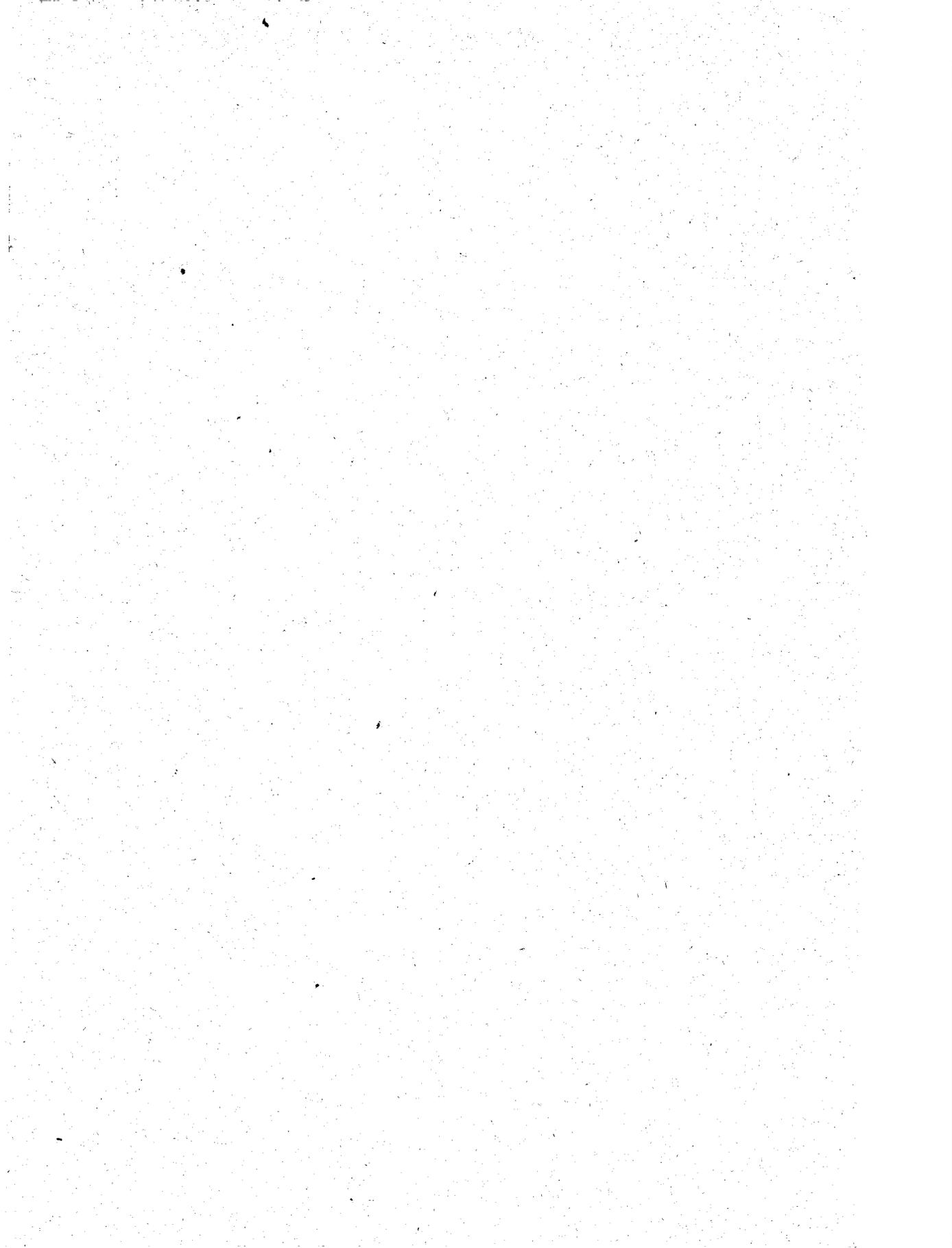
Por último se enumera el significado de algunas abreviaturas más utilizadas:

- AA.CC.: Conjunto de las Administraciones Centrales (Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos).
 - AA.TT. : Conjunto de las Administraciones Territoriales (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales).
 - AA.PP. : Conjunto de las Administraciones Públicas (Administración Central + Territoriales).
 - EE.PP.: Empresas Públicas.
- 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. (Por primera vez se aprueba el Presupuesto de gastos de funcionamiento e inversiones del Banco de España.)

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO (Consolidado)	
INGRESOS	
<p>- Sistema Tributario:</p> <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, Hidrocarburos, alcohol, tabaco y otros. * tasas <p>- Cotizaciones sociales: cuota del empleador y del trabajador.</p> <p>- Ingresos Patrimoniales: Dividendos y beneficios de empresas públicas y B. de España.</p> <p>- Transferencias corrientes a favor de la AA.CC. (origen fundamentalmente de la Comunidad Europea a través del FEOGA en sus secciones de garantía y orientación, FEDER, y FSE, aunque también se producen desde las AA.TT.</p>	
GASTOS: OPERACIONES NO FINANCIERAS Y FINANCIERAS	
<p>I. Operaciones no financieras: Diferentes enfoques:</p> <p>a) A.- Por capítulos:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Gastos de personal II. Gastos corrientes en compra de bienes y servicios. III. Gastos financieros. IV. Transferencias corrientes. VI. Inversiones reales. VII. Transferencias de capital 	<p>I+II+III+IV = Operaciones corrientes</p> <p>VI+VII = Operaciones de capital</p>
<p>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 últimos distribuyen los recursos en alguna de las políticas anteriores).</p>	
<p>C.- Por Órganos de Gestión (Estructura Económico-orgánica): Estado, Seguridad Social, Organismos Administrativos, Organismos Autónomos y Entes Públicos .</p>	
<p>II. Operaciones financieras:</p> <p>Activos financieros: Saldo de las inversiones y préstamos realizado por la AA.CC.</p> <p>Pasivos financieros: Saldo de las amortizaciones de Deuda Pública de las AA.CC. previstas en el ejercicio.</p>	



1. BREVES COMENTARIOS SOBRE LA EVOLUCION DE LAS CIFRAS MACROECONOMICAS ESPAÑOLAS EN 1994

Los PGE 94 se presentaban en setiembre del año anterior en un entorno fuertemente recesivo con unas previsiones bastantes negativas sobre la evolución de la economía española, que se concretaron en un crecimiento negativo del PIB del -1% durante 1993.

De acuerdo a la documentación contenida en los presupuestos para el próximo año, el Producto Interior Bruto español mantendrá en 1994 una evolución positiva del +1,7%, porcentaje superior en cuatro décimas a la previsión realizada en los PGE94.

Las cifras de crecimiento se alcanzarán, si se logra consolidar la tendencia al alza apuntada durante el segundo trimestre del año, última fecha para las que se conocen cifras fiables, ya que en el primer trimestre el comportamiento de la demanda interna tuvo todavía un crecimiento negativo. El comportamiento de las distintas variables macroeconómicas muestra una cierta recuperación de la actividad económica, con lo que parece estar superada la fase recesiva que tuvo su punto más álgido en el ejercicio anterior.

La cifra prevista de crecimiento económico se alcanzará gracias al favorable comportamiento del sector exterior, sin que exista ningún apoyo de la demanda interna, que en tasa media se mantendrá prácticamente estancada.

En 1994, las cifras de la demanda interna serán fruto de un mal comportamiento, tanto del consumo como de la inversión. El consumo privado alcanzará un escaso +0,1%, porcentaje casi elevado si se tiene en cuenta que durante el presente ejercicio la negociación colectiva alcanza tan sólo a la mitad de los trabajadores asalariados con una subida salarial media del +3,6%¹, se destruirá empleo en término netos y, los empleados públicos mantienen congelado su salario. Tan solo el crecimiento positivo del consumo público derivado de la fuerte desviación en el capítulo de *compras de bienes y servicios*, el menor peso de las cargas financieras y la disminución de la tasa de ahorro por motivo de precaución, debido a una mayor confianza o, quizás tan sólo a la necesidad de reponer determinados productos, han conseguido inyectar algo de actividad a un consumo en total atonía.

El comportamiento de la inversión tampoco parece presentar unas perspectivas favorables, ya que durante los dos primeros semestres, presentó un crecimiento negativo (-3,7%), especialmente centrado en el segmento de bienes de equipo (-6,2%), aunque si bien es verdad que dentro de una tendencia menos negativa a la del año anterior. De acuerdo a la previsión contenida en los PGE95, esta tendencia menos pesimista se mantendría hasta hacer ligeramente positivos los ratios durante los dos últimos trimestres.

El buen comportamiento de las exportaciones, al abrigo de las ventajas asociadas a las devaluaciones de la peseta, ha paliado las consecuencias negativas de un consumo inter-

¹ A final de octubre habían alcanzado acuerdos salariales en negociación colectiva 4.294.000 trabajadores con una subida salarial media del 3,60%. Fuente: Registro de Convenios del Ministerio de trabajo.

no congelado y una formación bruta de capital que mantiene en su conjunto un crecimiento negativo. Como consecuencia del buen comportamiento de las exportaciones, por primera vez en muchos años, el saldo de la balanza de pagos por cuenta corriente española (bienes, servicios y capital) estará prácticamente equilibrado (-0,2% del PIB). Elemento en sí mismo importante, si se tiene en cuenta que desde 1987 se han acumulado fuertes desequilibrios comerciales, que alcanzaron hasta el -7,3% del PIB (1992) ².

Sin embargo, a la hora de evaluar los resultados del saldo exterior se deben tener en cuenta determinados factores:

El bajo tono de la demanda interna en 1994, tan sólo +0,1%, ha sido un elemento deficiente para lograr un crecimiento de las importaciones menor al alcanzado con las exportaciones.

Las sucesivas devaluaciones de la peseta disminuyeron el valor de la moneda española aproximadamente en un treinta por ciento, del que casi la mitad corresponde a la realizada en el mes de mayo de 1993. De este hecho se derivan dos consecuencias, se produce una mejora en la competitividad de los productos españoles debida a su menor precio relativo que puede durar a lo sumo entre dos y tres ejercicios, pero a la vez, también implica un efecto monetario en todas las transacciones realizadas que fueron nominadas en moneda extranjera antes de las devaluaciones. Este importante efecto en términos cuantitativos se producirá una sola vez y, no podrá ser utilizado en años sucesivos.

El excepcional año para el turismo que se apoya parcialmente en la indeseada situación de los países competidores del Mediterráneo (Situación bélica en la ex-Yugoeslavia, integrismo islámico en Egipto, hechos violentos en Marruecos, etc).

Siendo difícil asignar cuantitativamente el protagonismo de cada una de las variables mencionadas, no debe ser ignorada ninguna de ellas a la hora de evaluar las posibilidades futuras, en especial la influencia de las que tienen un carácter más excepcional.

La evolución positiva de las exportaciones españolas en los últimos ejercicios debe ser recibida con satisfacción, sin embargo no sería sensato engañarse en cuanto a las posibilidades del tejido productivo español. Habiendo cumplido un fin deseable en un momento crítico de la economía española, no se ajustaría a la realidad identificarlo como un éxito sin precedentes para los productos españoles, debiendo esperar al próximo ejercicio para comprobar la ganancia real obtenida en la cuota de mercado externa.

Por su significación y las repercusiones futuras, es reseñable también recordar que en el presente ejercicio las importaciones crecerán un +8,2%, porcentaje demasiado elevado con una demanda interna prácticamente estancada. Esta cifra podría interpretarse como un elemento más que constata el grave problema de insuficiencia de la oferta productiva nacional para abastecer a las necesidades de consumo e inversión, realidad, que si no se modifica, podría estrangular las posibilidades de crecimiento interno en caso de consolidarse el actual relanzamiento de la actividad económica.

De acuerdo a la mayoría de las previsiones manejadas, en el año 1994 se producirá una disminución de la tasa de inflación que debe ser calificada como modesta. No parece, que en el mejor de los casos y de acuerdo a la segunda previsión realizada por el Mº de

² Cifra obtenida en pesetas constantes utilizando los correspondientes deflatores utilizados en la Contabilidad Nacional.

Economía, el IPC anual bajó del 4%, más bien de acuerdo a la mayoría de las fuentes, existen serias posibilidades de alcanzar una cifra situada entre el 4,2% y el 4,5%³.

La leve mejoría, que a simple vista podría interpretarse como positiva (4,9 en 1993), sobre todo teniendo en cuenta la disminución de la inflación subyacente, debe matizarse al estar incardinada en un determinado entorno económico: demanda interna paralizada, bajas subidas de los costes laborales (difícilmente alcanzarán el +2%) e inferiores tipos de interés.

A la vista de la evolución de las citadas variables, presentadas en múltiples ocasiones desde círculos oficiales y anexos como las principales causas de las elevaciones de los precios, no se puede realizar una valoración muy positiva de los resultados obtenidos por la política económica del Gobierno en la lucha contra la inflación. Más bien, el resultado alcanzado debería hacer reflexionar a los responsables económicos sobre la idoneidad de las medidas tomadas y, sobre todo, poner en cuestión el orden de importancia que se asigna a algunas de las causas que en teoría provocan las tensiones inflacionistas.

Dentro de este breve análisis del comportamiento de la economía española cabe destacar la importante reducción de los tipos de interés, rebajados de forma sustancial en los dos últimos ejercicios⁴. La evolución de esta variable, reduciendo los gastos financieros, parece haber afectado positivamente a las cuentas de resultados de las empresas, las economías de las familias, sobre todo en lo referido a los préstamos hipotecarios y, a las cuentas públicas.

Sin embargo, el menor coste del dinero, la moderación salarial o la disponibilidad de una legislación laboral más favorable para el empresarios, medidas largamente reivindicadas por estos últimos, no parecen constituir motivos suficientes para generar nuevas inversiones productivas y, por ende, lograr la necesaria creación de empleo. Con la situación mencionada y en un entorno de ligera recuperación todavía sin consolidar, durante el presente ejercicio la formación bruta de capital mantiene un crecimiento negativo, aunque afortunadamente inferior al ejercicio precedente. En estas circunstancias, se producirá una destrucción de aproximadamente ochenta mil empleos, con lo que la tasa de desempleo superará ampliamente el 24% de la población activa.

Estos son los resultados de las principales variables macroeconómicas españolas en un ejercicio en el que se aplicó un presupuesto restrictivo en el gasto público, opción, que por lo menos en algunos aspectos, han influido en los resultados obtenidos.

³ La previsión realizada por el Banco de España sitúa el IPC anual para 1994 entre el 4,3 y el 4,6%.

⁴ El tipo de interés del mercado interbancario para depósitos día a día se ha reducido desde el 13% de media en 1992 al 7,5% en junio de 1994.

2. PREVISION DE LIQUIDACION DE LOS PGE-94

Centrando los comentarios en las cuentas públicas, hay que poner de manifiesto en primer lugar las importantes lagunas existentes en la documentación disponible. De acuerdo a la misma, tan solo existe previsión de liquidación en el apartado de gastos, no estando disponible la previsión de recaudación para el presupuesto consolidado de ingresos. Aún siendo conscientes de las dificultades existentes para realizar en el mes de setiembre una previsión de ejecución a final de año, no es justificable la falta de información en algunas materias, que implican la imposibilidad de evaluar capítulos tan importantes como el de cotizaciones sociales, parte de los ingresos patrimoniales o transferencias recibidas por las AA.CC. Como se analizará posteriormente, la falta de datos sobre los ingresos imposibilita corroborar la cuantía del déficit público acumulado en el presente año, debiendo poner en cuestión la afirmación oficial al no poder ser contrastada.

A la vista de la información disponible y siempre que se cumplan las previsiones presentadas, **el grado de ejecución durante 1994 de las partidas presupuestarias será más que aceptable**. En el capítulo de gastos, los redactores prevén una desviación de tan sólo el +1,8% sobre las dotaciones aprobadas inicialmente, porcentaje que aunque supone una cantidad de 484 mmpts, implica **un mayor rigor en la ejecución de las cuentas públicas**. Esta desviación resulta casi sorprendente al recordar las importantes cantidades alcanzadas en el último quinquenio. Como últimos ejemplos se pueden mencionar, el ejercicio de 1992 en el que la desviación supuso un 6,4% del total del gasto (1,4 bpts) o, 1993, año en el que batiendo todos los récords, se produjo una desviación del 10,1%, porcentaje equivalente a casi dos billones y medio de pesetas.

Un elemento que parece haber colaborado al resultado alcanzado es la significativa disminución en la desviación del gasto en asistencia sanitaria, capítulo que de manera sistemática y consciente se presupuestaba a la baja, a pesar de ser conocidas sus necesidades reales de recursos.

La mayor responsabilidad en la desviación incurrida en 1994 corresponderá al capítulo IV de transferencias corrientes (+ 384 mmpts), resultado por otra parte coherente con el protagonismo que juega este apartado dentro del presupuesto (casi el sesenta por ciento del total del gasto).

Sin embargo, a pesar del alto grado de cumplimiento de las obligaciones iniciales, el comportamiento no es generalizable a todos los capítulos. En sentido contrario destacan, en primer lugar un mayor gasto del +16,8% en el capítulo de *compra de bienes y servicios* (+183 mmpts) y la menor ejecución en el capítulo VI de *inversiones reales* (-5,3%) que significa un menor gasto al autorizado por valor de 70 mmpts.

Tabla 2.1
PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO (Consolidado)
RESUMEN DEL GASTO POR CAPÍTULOS (En pts corrientes)

Desviación en la ejecución durante 1994

capítulos gasto	1994(i)	1994(L)	Desviación en 1994		Evolución
	En mmpts		mmpts	%	94(L)/93
I Personal	3.968,4	3.932,4	-36	-0,9%	-3,8%
II Compra de bienes y servicios	1.091,4	1.274,6	183	16,8%	7,8%
III gastos financieros	2.875,3	2.868,6	-7	-0,2%	16,9%
IV transferencias corrientes	16.488,6	16.872,2	384	2,3%	-2,8%
TOTAL OPER. CORRIENTES	24.423,7	24.947,8	524	2,1%	-0,5%
VI inversiones reales	1.324,7	1.254,9	-70	-5,3%	-14,7%
VII transferencias capital	660,8	691,3	31	4,6%	-14,5%
TOTAL OPERACIONES CAPITAL	1.985,5	1.946,2	-39	-2,0%	-14,6%
TOTAL GASTOS NO FINANCIERAS	26.409,2	26.894,0	485	1,8%	-1,7%
INGRESOS NO FINANCIEROS.(1)	22.760,9	22.760,9			
Déficit	3.648,3	4.133,1			
En % PIB (2)	5,7%	6,4%		+0,7%	
PIB	63.916,5	64.097,0			

(1) No está disponible la liquidación de los ingresos para el consolidado de los PGE94. Se utiliza la previsión inicial de recaudación.
(2) El déficit obtenido para la liquidación (6,4%) corresponde, ante la falta de previsión de liquidación, a utilizar la previsión inicial de recaudación por ingresos.
Las cifras oficiales de déficit ofrecidas establecen un déficit del 5,7%, lo que significaría haber obtenido ingresos por una cuantía igual a 500 mmpts por encima de lo previsto en los subsectores distintos al del Estado.
Existe, por tanto, una diferencia de siete décimas del PIB

Elaboración propia a partir de los PGE.

La importante desviación en las compras públicas, no se sabe si realizado de forma consciente, ha colaborado activamente al aumento del consumo público, con positivas influencias en una demanda interna que en su conjunto ha presentado una atonía mayor de la prevista.

En cuanto al capítulo de inversiones reales, el ahorro presupuestario está parcialmente compensado por el mayor gasto realizado en el capítulo VII de transferencias de capital, reduciendo la menor ejecución del conjunto de las operaciones de capital a una cantidad inferior 35 mmpts. Aún así, no parece justificado que en un momento como el actual de atonía en el ciclo económico, se produzca una ejecución presupuestaria a la baja, especialmente en un capítulo con los efectos multiplicadores claros.

Como consecuencia de la relativamente escasa desviación incurrida, la evolución sobre el ejercicio anterior supone para **el total del gasto en operaciones no financieras una reducción del -1,7%**, porcentaje inferior al previsto inicialmente en los presupuestos que pretendía alcanzar una disminución del -3,5%.

Este crecimiento anual se repartirá de diferente forma entre los distintos capítulos de gasto. Las compras en bienes y servicios y los gastos financieros presentan durante 1994 incrementos muy superiores a la evolución de la actividad económica (+7,8 y +16,9%), comportamiento al alza explicable en el caso de los segundos debido al mayor volumen de Deuda Pública, aunque haya existido un contrapeso debido a los menores tipos de interés.

El resto de los epígrafes presentan reducciones, que son significativas, especialmente para las operaciones de capital (-14,6%), tanto en *inversiones reales*⁵ como *transferencias de capital*, y los *gastos de personal* (-3,8%), aunque también afectan al capítulo de *transferencias corrientes* (-2,8%). Sin minusvalorar las influencias de las últimas que implican un mayor valor absoluto, las consecuencias en la economía real de las dos primeras parecen importantes. En ambos casos, la opción elegida que recorta el consumo y la inversión, no parece la más acertada ante las carencias conocidas de la economía española y la baja actividad económica. Mantener el nivel de inversiones parece una opción de política económica muy importante a la vista de las necesidades de la economía española, tanto en infraestructura como investigación y desarrollo. El menor gasto en personal, proveniente de la congelación de los salarios de los funcionarios, les supondrá una pérdida del poder adquisitivo superior a cuatro puntos a la vista de la evolución del IPC.

De acuerdo a los recursos utilizados, los gastos públicos alcanzan una cantidad igual al 42% del PIB, un punto y cuatro décimas inferior al existente en el anterior ejercicio, aunque todavía muy superior al existente en 1990 (35,5%).

Antes de finalizar con el capítulo de gastos es preciso introducir una reflexión sobre su evolución en los últimos ejercicios y las distorsiones introducidas por la contabilización en algunos años de gastos no correspondientes a los mismos, entre los que cabe destacar los 720 mmpts devengados en pasados presupuestos y contabilizados en 1993. Utilizando el criterio de asignar a cada año los gastos realizados en el mismo con el objeto de medir la influencia del gasto público dentro de la actividad económica, se deberían deducir de 1993 la cantidad citada, con lo que de acuerdo a este supuesto la evolución real del gasto en 1994 no sería una reducción del -1,7% sino que cambiaría de signo hasta alcanzar el +1,2%.

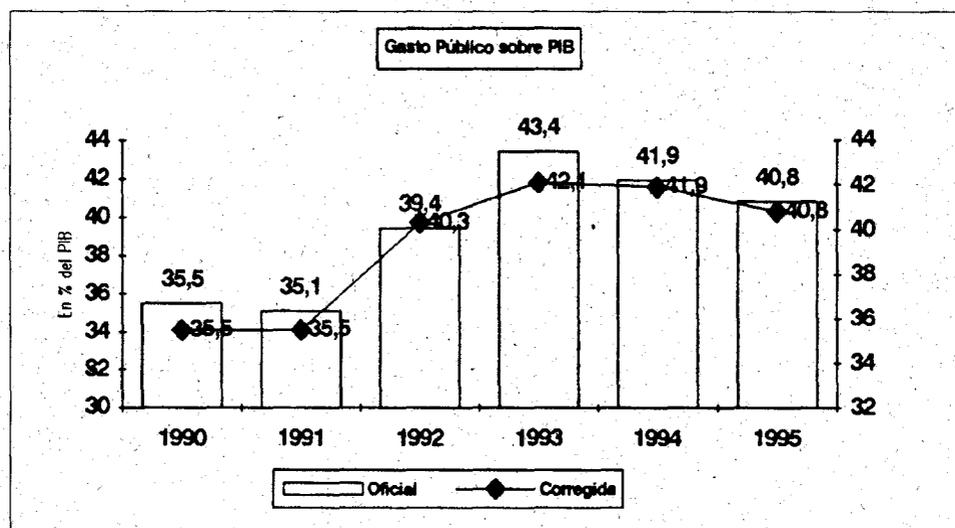
Obviamente, al utilizar este criterio se deben asignar los 720 mmpts a los ejercicios correspondientes. Realizando las correcciones, se construye una situación más cercana a lo sucedido en la realidad, y de esta forma, la evolución del gasto en años anteriores también sería diferente, disminuyendo el tamaño de los incrementos presentados hasta la fecha.

⁵ De acuerdo a las cifras disponibles contenidas en la Memoria Económica y Financiera de los PGE95, durante el primer semestre la licitación pública se redujo un -18,1% en relación al mismo periodo de 1993.

Tabla 2,2
PGE CONSOLIDADO -Gastos-
Corrección 760 mmppts contabilizados en 1993 entre 1992 (537) y 1991 (224)

Operac. no financieras	1990	1991	1992	1993	1994(L)	1995	95/90
Pts corrientes	17.759,0	19.465,0	23.753,0	25.649,8	26.894,0	27.883,3	
Pts constantes	17.759,0	18.208,6	20.863,7	21.559,6	21.819,9	21.836,4	
Evolución anual corregida		2,5%	14,6%	3,3%	-1,2%	0,1%	23,0%
Evolución anual oficial		1,4%	13,3%	8,9%	-1,7%	0,1%	23,0%
% del PIB (oficial)	35,5	35,1	39,4	43,4	41,9	40,8	
% del PIB (corregido)	35,5	35,5	40,3	42,1	41,9	40,8	

Elaboración propia a partir de PGE.iniciales y liquidados.



Como se observa en la tabla correspondiente, la evolución del gasto acumulada en el último quinquenio es la misma (+23,0% real), sin embargo su distribución anual es muy diferente al igual que los correspondientes déficits. Probablemente, maquillar una parte de estos últimos (casi un punto del PIB en 1992 y cuatro décimas en 1991) fue la causa por la que los responsables económicos pudieron realizar estas maniobras de legalidad más que dudosa.

En lo que se refiere **al capítulo de ingresos**, ya se ha mencionado la inexistencia de liquidación para el presupuesto consolidado, situación por otra parte repetida en los anteriores ejercicios. Limitando la valoración a la parte correspondiente al subsector Estado, se observa un grado máximo de cumplimiento de las previsiones iniciales -desviación nula-, resultado que no deja de ser extraño, por ser este capítulo más difícil de predecir al depender en mayor medida de la evolución del conjunto de la economía.

Sin embargo, el acierto no se reparte de forma similar a todos los epígrafes y, el cumplimiento de los objetivos se debe a un comportamiento especialmente positivo del Impuesto de Sociedades (+270 mmpts) que compensa el menor ingreso obtenido a través del IRPF. En el caso del Impuesto de Sociedades, el mayor ingreso respecto a la previsión inicial puede ser la muestra de la fuerte recomposición de los excedentes empresariales producida en los dos últimos ejercicios, en los que las empresas más solventes han aprovechado las condiciones existentes para reducir sus costes tanto laborales como financieros. En cuanto al IRPF, en contra de las previsiones optimistas de los redactores de los PGE94, su comportamiento final es el lógico si se tiene en cuenta la fuerte destrucción de empleo, las subidas salariales y la menor aportación de las rentas de capital al abrigo de una legislación excesivamente favorable que está provocando una traslación de los capitales hacia instrumentos exentos de retención y menor tributación final (fondos de inversión mobiliarios).

Si se observa **la evolución de los ingresos respecto al ejercicio anterior (1993), se produce una disminución de la recaudación en términos reales en todos los impuestos directos**, incluido el Impuesto de Sociedades a pesar de la mayor recaudación obtenida respecto a las previsiones iniciales. Por contra, el comportamiento de la recaudación a través del IVA presentará durante 1994 un incremento del +14,8%, porcentaje muy superior a la evolución de la actividad económica (+1,7%), variable que teóricamente debe marcar la referencia de su evolución. Este comportamiento parece mostrar que la supresión de las fronteras en 1993 fue aprovechada por los agentes encargados de realizar las liquidaciones, para elevar el año anterior el nivel de fraude en este impuesto, ya de por sí muy elevado.

El aumento en la recaudación en el IVA en 1994 debe ser valorado positivamente, pero no debe ocultar los errores de la Administración en pasados ejercicios al no prever las negativas consecuencias derivadas de la supresión de fronteras dentro de la Comunidad Europea y, desde luego, no debe servir para dejar de tomar medidas contundentes en la lucha contra el fraude.

Por último, resaltar la menor recaudación obtenida por el Estado en el capítulo de ingresos patrimoniales, cuya principal causa parece residir en la atípica recaudación obtenida en 1993, año en el que el Banco de España obtuvo unos ingresos excepcionales fruto de la masiva venta de reservas en un vano intento de evitar la tercera devaluación de la peseta, que tuvo que ser admitida en mayo del mismo año.

Según se asevera en los PGE95, sin cifras que avalen tal información, como consecuencia de la evolución de los ingresos y gastos, las cuentas públicas correspondientes a la Administración Central (consolidado) sumarán un déficit del 5,7% del PIB, igual porcentaje al previsto en el momento de confeccionar los PGE94, lo que supone una disminución de medio punto respecto al del años anteriores. Del mismo, el Estado será responsable del 5%, dos décimas inferior a la previsión, no existiendo explicación oficial sobre el origen del resto. A falta de información, sólo cabe asociar esta cantidad al préstamo recibido por la Seguridad Social por valor de 350 mmpts, aunque en términos estrictos al ser concedido por el Estado debería estar incluida en las cuentas de este último.

Para el conjunto de las Administraciones Públicas (consolidado + AA.TT.) el déficit

alcanzado en 1994 ascenderá al 6,7% del PIB, lo que significa un déficit atribuible a las AA.TT. próximo a un punto del PIB, tres décimas superior a la previsión inicial.

Sin embargo, las cifras de déficit suministradas pueden ser puestas en cuestión al no disponer de previsión sobre la recaudación. Tal como se contiene en la tabla 2.1, utilizando la previsión inicial de ingresos y el nivel de gastos reconocido, el déficit resultante se eleva desde el 5,7 al 6,4% del PIB para las AA.CC., ascendiendo hasta el 7,4% para el conjunto de las AA.PP.

Para alcanzar la cifra de déficit oficialmente presentada ante los medios de comunicación, se necesitaría que los ingresos distintos a los del Estado hubieran tenido una desviación al alza de casi 500 mmpts sobre la previsión inicial. Sin poner en duda este hecho probablemente por la contabilización del préstamo de 405 mmpts concedido por el Estado a la Seguridad Social, no parece lógica la actitud de los responsables presupuestarios actuando con una falta de transparencia importante en un tema de tanta trascendencia para el conjunto de los ciudadanos. **De la misma forma, que se debe mostrar como positivo el mayor rigor mostrado en la aplicación de las instrucciones contenidas en los PGE, se debe recriminar la falta de transparencia en la presentación de los datos que impiden conocer con exactitud la situación financiera del sector público, al igual que sus necesidades y posibilidades reales.**

3. PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE LAS ADMINISTRACIONES CENTRALES (AA.CC.)

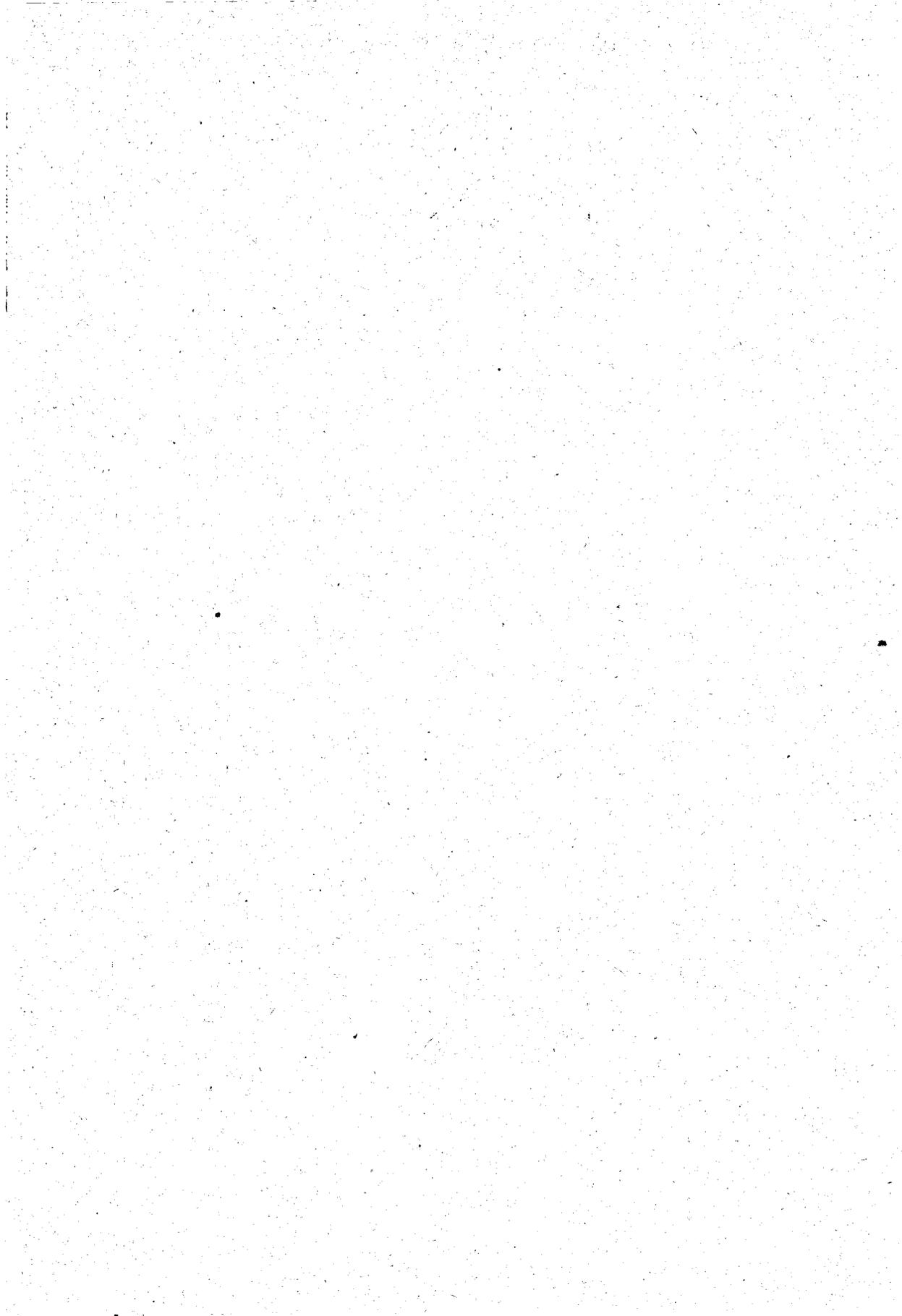
Dentro del Presupuesto consolidado de las Administraciones Centrales se agrupan el conjunto de operaciones financieras y no financieras realizadas a través del Estado, los Organismos Autónomos, los Entes Públicos y la Seguridad Social.

Como introducción a lo que será un análisis detallado de los principales capítulos y políticas del presupuesto, en la tabla siguiente se puede observar de forma sintética las grandes cifras de los PGE95 y la evolución prevista respecto al aprobado el año anterior.

Tabla 3.1 PGE95 -Consolidado de las Administraciones Centrales) Operaciones no financieras			
	1995 Volumen absoluto en mmpts	Evolución sobre liquidación 1994 (% en términos reales)	Evolución sobre dotaciones iniciales 1994 (% en términos reales)
Gastos	27.883	+0,1%	+1,9%
Ingresos	24.274	No existe liquidación	+3,0%
Déficit público	3.609 5,1% del PIB (4,6% corresponde al Estado)	5,7% del PIB (5,2% corresponde al Estado)	5,7% del PIB
PIB Evolución en %	68.291	64.097 +2,8%	

El presupuesto de gastos mantiene el valor real en términos absolutos (+0,1%), mientras los ingresos (+3,0%) crecen en mayor medida a la previsión de crecimiento del conjunto de la economía. Para estos últimos, se utiliza la comparación sobre dotaciones iniciales siendo probable que sobre lo realmente liquidado el aumento sea inferior al previsto (+1,0%).

Como resultado de los ingresos y gastos previstos se producirá una reducción del déficit público de seis décimas del PIB hasta alcanzar el 5,1%.



4. PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS

En el capítulo de los ingresos, la recaudación obtenida por las AA.CC. puede ser agrupada en tres apartados:

El sistema tributario dependiente del Estado (impuestos y tasas). Algunos de los impuestos anteriormente bajo tutela del Estado han sido transferidos en los últimos años a las CC.AA: Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones, Impuestos sobre Actos Jurídicos Documentados.

Las cotizaciones sociales por contingencias generales, desempleo, y formación profesional cobradas a través de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Otros: en los que se puede destacar las transferencias corrientes y de capital recibidas de la Unión Europea, las provenientes de las CC.AA. (convenios) y los ingresos patrimoniales obtenidos a través de dividendos repartidos por empresas públicas o por la venta de activos públicos (normalmente partes de la participación estatal en las citadas empresas).

Como se mencionaba en las notas metodológicas, la falta de previsión de liquidación para el ejercicio 1994 en el capítulo de ingresos, imposibilita realizar una comparación entre presupuestos que se ajuste a la realidad. Con esta carencia básica, que afecta entre otros apartados a la recaudación de las cotizaciones sociales o de las transferencias corrientes e ingresos patrimoniales⁶, se intentará realizar una aproximación con la información parcial disponible o, en otros casos, a partir de simples supuestos confeccionados a partir de las mismas.

El presupuesto consolidado de ingresos para 1995 asciende a 24,3 bpts, de los que casi el sesenta por ciento serán recaudados por el Estado. Tomando las dotaciones iniciales para ambos presupuestos, en 1995 se espera alcanzar para el conjunto de las operaciones no financieras una recaudación superior a la de 1994 del +3,0% (términos reales), porcentaje superior en dos décimas al crecimiento de actividad previsto para el conjunto de la economía. De acuerdo a estas cifras, la presión fiscal (total ingresos/PIB) del consolidado de las AA.CC. se mantendría estable en un 35,5% del PIB.

Sin embargo esta información tiene una validez bastante limitada al tratarse de dotaciones iniciales. Conocida la previsión de liquidación para el subsector Estado (0%) y la previsión de déficit para el año 1994 (+5,7%) se puede suponer que en el resto de los subsectores que componen el presupuesto consolidado se ha producido una desviación al alza de casi medio billón de pesetas (ver tabla nº 1.1). Si fuera cierto este supuesto, el crecimiento del conjunto de ingresos durante el próximo ejercicio sería bastante más reducido, situándose en el +1,0%.

⁶ A partir de la cifra de déficit prevista para 1994 (5,7%) se deduce que la liquidación de ingresos para el presente ejercicio será superior en medio billón de pesetas. Sin embargo no deja de ser más que una deducción ya que no se menciona en ninguna parte esta circunstancia y lo que debería ser más lógico, el origen de esta mayor recaudación.

Ante la falta de la información adecuada para realizar un análisis en profundidad del conjunto de los ingresos no financieros, parece más operativo, a la vez que obligado, desagregar por subsectores, haciendo hincapié en las múltiples modificaciones normativas contenidas en los PGE95.

4.1. Sistema tributario

La recaudación prevista para 1995 a través del sistema tributario se eleva a 12,2 bpts, cantidad, que caso de ser alcanzada implicará un crecimiento del +5,8% sobre la obtenida en 1994.

Las causas fundamentales que permitirán un comportamiento de los ingresos tributarios muy por encima del ritmo de actividad previsto, parecen encontrarse en los favorables comportamientos previstos para el IRPF y el IVA (+7,2% y +6,9%).

Los redactores de los presupuestos suponen un comportamiento tan favorable del IRPF basándose en el aumento de la base imponible como consecuencia de la creación de doscientos mil nuevos empleos. A diferencia, en el caso del IVA, la causa principal será la elevación de los tipos de gravamen, a la que se añadiría la mejora de la actividad económica.

Si no se cumplen las previsiones en cuanto a creación de empleo y, teniendo en cuenta el crecimiento del PIB, la evolución presentada (+1,0 bpts en ambas figuras tributarias) puede quedarse un poco corta al existir posibilidades de lograr una mayor recaudación a través del IVA, tan sólo adecuando el aumento de recaudación a la previsión de crecimiento de la actividad económica.

	1989	1993	1994	1994(L)	1995
Impuestos/PIB	18.7%	17.2%	17.2%	17.4%	17.9%
I. Directos / Total impuestos	55.2%	57.9%	55.0%	54.3%	54.6%
I. Indirectos / Total impuestos	44.8%	42.1%	45.0%	45.7%	45.4%

Elaboración propia a partir de los PGE.

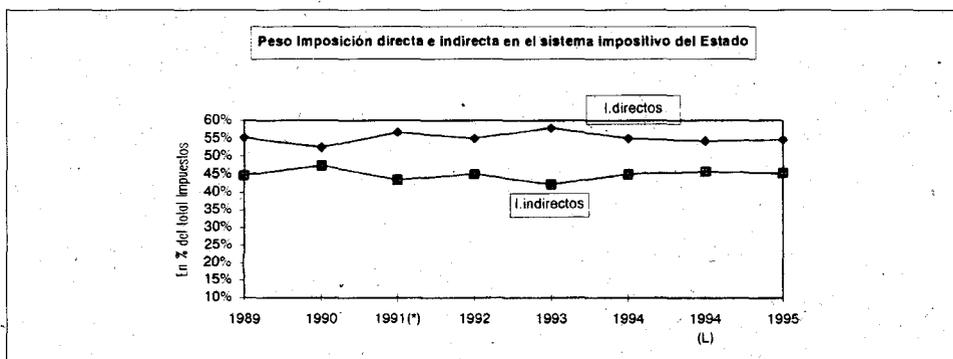


Tabla 3.2
PGE Ingresos del Estado
 (miles de millones de pesetas corrientes)

	1989	1993	1994 (i)	1994 (L)	1995
I.Renta	3,299.9	4,818.0	5,121.6	4,860.0	5,399.0
Imp.Sociedades	1,263.7	1,149.0	820.0	1,090.0	1,169.7
I.Sucesiones	16.6				
I.Patrimonio	16.3				
Otros	58.8	100.1	106.4	107.9	115.0
I.IMPUESTOS DIRECTOS	4,655.3	6,067.1	6,048.0	6,057.9	6,683.7
IVA	2,334.3	2,682.0	3,112.0	3,190.0	3,533.8
I.Especiales y Petroleo	937.4	1,578.1	1,701.7	1,768.9	1,872.6
Imp.Traf.Exterior	378.2	105.4	94.2	95.3	105.2
Otros	127.6	54.5	48.6	54.3	52.1
II.IMPUESTOS INDIRECTOS	3,777.5	4,420.0	4,956.5	5,108.5	5,563.7
I+II TOTAL IMPUESTOS	8,432.8	10,487.1	11,004.5	11,166.4	12,247.4
III.TASAS Y OTROS INGRESOS	281.5	274.5	303.6	316.6	341.2
IV.TRANSF CORRIENTES	294.1	437.7	602.9	555.4	521.3
V.INGRESOS PATRIMONIALES	278.5	1,269.0	994.8	869.2	759.3
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	9,286.9	12,468.3	12,905.8	12,907.6	13,869.2
VI.ENAJ.INVERSIONES REALES	2.4	4.3	4.6	11.4	7.9
VII.TRANSF DE CAPITAL	240.3	255.4	291.4	282.9	272.4
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	242.7	259.7	296.0	294.3	280.3
TOTAL ING NO FINANCIEROS	9,529.6	12,728.0	13,201.8	13,201.9	14,149.5
VIII.VAR.ACT FINANCIEROS	9.7				
TOTAL INGRESOS	9,539.3	12,728.0	13,201.8	13,201.9	14,149.5
PIB pm	45,024.9	60,881.1	63,916.5	64,097.9	68,291.0

Fuente: PGE.

Participación sobre total ingresos

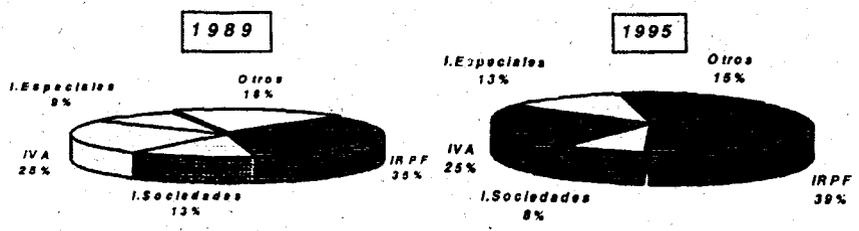


Tabla 4.1
PGE Ingresos del Estado
Participación por epígrafes

CAPITULOS	1989	1993	1994	1994 (L)	1995
I.Renta	34.6%	37.9%	38.8%	36.8%	38.2%
Imp.Sociedades	13.2%	9.0%	6.2%	8.3%	8.3%
I.Sucesiones	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
I.Patrimonio	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Otros	0.6%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%
I.IMPUESTOS DIRECTOS	48.8%	47.7%	45.8%	45.9%	47.2%
IVA	24.5%	21.1%	23.6%	24.2%	25.0%
I.Especiales y Petroleo	9.8%	12.4%	12.9%	13.4%	13.2%
Imp.Traf.Exterior	4.0%	0.8%	0.7%	0.7%	0.7%
Otros	1.3%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
II.IMPUESTOS INDIRECTOS	39.6%	34.7%	37.5%	38.7%	39.3%
I+II TOTAL IMPUESTOS	88.4%	82.4%	83.4%	84.6%	86.6%
III.Tasas y otros ingresos	3.0%	2.2%	2.3%	2.4%	2.4%
IV.Transferencias corrientes	3.1%	3.4%	4.6%	4.2%	3.7%
V. Ingresos Patrimoniales	2.9%	10.0%	7.5%	6.6%	5.4%
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	97.4%	98.0%	97.8%	97.8%	98.0%
VI.enaj.inversiones reales	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%
VII.transf de capital	2.5%	2.0%	2.2%	2.1%	1.9%
Total ingresos de capital	2.5%	2.0%	2.2%	2.2%	2.0%
TOTAL ING NO FINANCIEROS	99.9%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
VIII.VAR.ACT FINANCIEROS	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
TOTAL INGRESOS	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Ingresos sobre PIB	21.2%	20.9%	20.7%	20.6%	20.7%

Tabla 4.2					
PGE Ingresos del Estado					
Evolución anual en términos reales					
	93/92	94/93	94(L)/94(i)	95/94(i)	95/94(L)
I.Renta	-2,6%	-2,6%	-5,1%	1,7%	7,2%
Imp.Sociedades	-8,4%	-8,4%	32,9%	37,7%	3,6%
I.Sucesiones					
I.Patrimonio					
Otros	32,1%	4,0%	1,4%	4,3%	2,9%
I.IMPUESTOS DIRECTOS	-3,7%	-3,6%	0,2%	6,7%	6,5%
IVA	-19,1%	14,8%	2,5%	9,6%	6,9%
I.Especiales y Petroleo	2,2%	8,2%	3,9%	6,2%	2,2%
Imp.Traf.Exterior	-53,3%	-12,7%	1,2%	7,8%	6,6%
Otros	-35,5%	-3,8%	11,7%	3,5%	-7,4%
II.IMPUESTOS INDIRECTOS	-14,5%	11,5%	3,1%	8,3%	5,1%
III.TASAS Y OTROS INGRESOS	-8,3%	11,3%	4,3%	8,5%	4,0%
IV.TRANSF CORRIENTES	0,8%	22,5%	-7,9%	-16,6%	-9,4%
V.INGRESOS PATRIMONIALES	62,2%	-33,9%	-12,6%	-26,3%	-15,7%
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	-4,0%	-0,1%	0,0%	3,7%	3,7%
VI.ENAJ.INVERSION REALES	2,8%	155,9%	147,8%	65,7%	-33,1%
VII.TRANSF DE CAPITAL	112,7%	6,9%	-2,9%	-9,8%	-7,1%
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	109,0%	9,4%	-0,6%	-8,6%	-8,1%
TOTAL ING NO FINANCIEROS	-2,9%	0,1%	0,0%	3,4%	3,5%
VIII.VAR.ACT FINANCIEROS					
TOTAL INGRESOS	-2,9%	0,1%	0,0%	3,4%	3,5%
PIB	-1,0%	1,6%	0,3%	3,1%	2,8%
Elaboración propia a partir de los PGE.					

* IRPF

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se mantiene como la figura impositiva con mayor capacidad recaudadora (5,3 bpts) dentro del sistema impositivo español, aportando el cuarenta por ciento del total de los ingresos del Estado.

Las principales novedades introducidas en este impuesto para el próximo ejercicio son las siguientes:

- Deflactación de las tarifas (individual y conjunta) en un porcentaje igual a la previsión de inflación. De acuerdo al Proyecto de Ley presentado inicialmente se ha utilizado el 3,5% como deflactor para confeccionar las nuevas tarifas.

Con esta medida se adecuan las cuotas a pagar a la pérdida de valor de las rentas derivadas de la inflación. La acomodación de las tarifas al valor real de los ingresos es una posibilidad que no debe ser presentada como algo excepcional, sino más bien como la actuación normal.

Con esta medida se mantiene la presión fiscal del IRPF sin generar una mayor disponibilidad de recursos para los contribuyentes. La medida contraria, utilizada el año anterior, supone una elevación de la presión fiscal irregular que incorpora una mayor tributación para el conjunto de los contribuyentes, en mayor proporción a medida que se elevan los niveles de renta (incremento de la progresividad teórica del impuesto).

Para evitar la utilización indiscriminada de una medida con tanta trascendencia en los bolsillos de los contribuyentes, se debería establecer por la Ley la obligación de actualizar las tarifas anualmente, evitando así la tentación de utilizar la *progresividad en frío* como instrumento de política fiscal o monetaria.

— Se incrementa el límite por el que no se está obligado a declarar (individual) hasta 1.100.000 pts (+10%), permaneciendo constante en 1.200.000 pts para los contribuyentes que obtengan sus rendimientos de pensiones y haberes pasivos y para aquellos contribuyentes que elijan la declaración conjunta.

— Se reduce del 2 al 1,3% el coeficiente aplicable al valor catastral de aquellas viviendas que hayan sido objeto de revisión catastral en 1994.

— Reducción del 8% sobre los rendimientos netos en la Estimación Objetiva en la modalidad de signos, índices y módulos (9% en 1994). Complementariamente se reduce hasta el 0,60 el coeficiente aplicable a la hora de realizar el cálculo de ingresos por cada puesto de trabajo, para el nuevo empleo neto creado a partir de este año.

— Se suprimen los Planes de Ahorro Popular, por lo que se recupera, exclusivamente para 1994, la exención fiscal para los incrementos de patrimonio derivados de los fondos de inversión mobiliaria que no superen el medio millón de pesetas.

— Exención para las rentas percibidas por los agricultores y ganaderos en concepto de indemnizaciones procedentes de la PAC.

— Se incrementan el conjunto de las deducciones de acuerdo a la previsión inicial de inflación (3,5%), salvo en los siguientes casos:

- A. la deducción por rendimientos del capital mobiliario se eleva hasta 27.000 Pts (+8,0%), manteniendo la condición de no convertir el resultado neto en negativo.
- B. las deducciones familiares:
 1. — Descendientes (siempre que tengan menos de treinta años y no obtengan rentas superiores al SMI):
 - 25.000 pts por el tercero hijo (+25%).
 - 30.000 pts por el cuarto y sucesivos (+50%)..
- C. deducción por alquiler de vivienda habitual: Se eleva desde 75.000 a 100.000 pts (+33%) el límite de la deducción, ampliando el colectivo que puede disfrutarla a los contribuyentes que obtengan un base imponible inferior a 3.500.000 pts (anteriormente 2.000.000 pts), siempre que las cantidades satisfechas excedan del diez por ciento de los rendimientos netos del sujeto pasivo.

- D. deducción por trabajo dependiente: se eleva con carácter general hasta 26.000 pts (+3,2%), cantidad que implica un crecimiento inferior a la previsión de inflación. Para los rendimientos inferiores a dos millones se aplicara un cantidad que oscila entre las 26.000 y las 70.000 pts (antes 68.000).
- E. Aplicación de una deducción del 20% para las donaciones que se efectúen a fundaciones y asociaciones de utilidad pública.

— Se suprime la actual deducción del 10% por dividendos percibidos, sustituyéndola por un nuevo mecanismo que elimina en mayor medida la doble imposición que soportan este tipo de rendimientos. El método elegido es la aplicación de un coeficiente (1,4) que se multiplicará por el dividendo percibido integrando el resultado en la base imponible, a la vez, se deducirá en la cuota, el diferencial entre la cantidad agregada en la base y el dividendo realmente percibido.

Siendo cierta la doble imposición que sufren los dividendos percibidos al pagar un anticipo en el Impuesto de Sociedades que no se contempla en su totalidad a la hora de realizar la declaración sobre la renta, también lo es, que este tipo de rentas están concentradas en los contribuyentes con mayores ingresos y que el tipo efectivo del Impuesto de Sociedades está lejos del tipo teórico del 35%. La solución alcanzada puede ser considerada como aceptable al contemplar ambos criterios y no eliminar totalmente la mayor carga fiscal, aunque el planteamiento de CC.OO. expuesto ante los responsables de Hacienda limitaba el coeficiente al 1,35⁷.

A pesar de las múltiples declaraciones realizadas antes los medios de comunicación por distintos portavoces oficiales, no se contiene dentro de los dos anteproyectos presentados ante el Parlamento la nueva tabla de retenciones. Al no disponer de propuesta no se puede comprobar sus repercusiones, aunque es conveniente recordar que en el mejor de los casos, una tabla con menores retenciones conllevaría un adelanto de renta, pero en ningún caso un incremento de la misma, situación que tan solo se conseguiría si se produjera una disminución de los tipos contenidos en la tarifa del impuesto.

La vigente tabla de retenciones contiene algunas deficiencias que afectan a las rentas inferiores a tres millones de pesetas, concretadas en una retención para estas rentas superior al tipo medio efectivo declarado en el último ejercicio tributario. Este hecho se traduce en un adelanto excesivo en el momento del cobro del salario y un posterior resultado negativo con la liquidación final del impuesto.

Parece lógico, por tanto, confeccionar una nueva tabla de retenciones que contemple tanto la deflactación de la tarifa como las deficiencias mencionadas. Sin embargo, tal como se ha mencionado, si se realiza de acuerdo a estos criterios, no se produciría un mayor ingreso para los contribuyentes sino tan solo un adelanto en el nivel de renta disponible para aquellas personas con ingresos inferiores a tres millones de pesetas que obviamente puede traducirse en mayores posibilidades de consumo para el próximo año.

⁷ Mayor detalle en el documento Comentarios al Informe para la Reforma del Impuesto de Sociedades presentado por el Ministerio de Economía y Hacienda. Gabinete Técnico Confederal de CC.OO (MAG) de julio 1994.

En un intento de trasladar a la sociedad el coste de los gastos fiscales, se ha realizado un mayor esfuerzo por parte de los responsables económicos por incorporar y cuantificar el conjunto de gastos deducibles y deducciones, que repercuten en una menor recaudación a través de las distintas figuras impositivas.

En lo referente al IRPF se pueden extraer algunas conclusiones interesantes que afectan a las ventajas dispuestas por determinados instrumentos financieros o el abuso de las deducciones como instrumento de política económica en determinados capítulos de gasto.

Comenzando por estas últimas, se cuantifica el coste de las deducciones por compra de vivienda habitual en a 209 mmpts, de los que 153 corresponden a la deducción y 56 mmpts a los gastos deducibles por intereses hipotecarios. La deducción por alquiler tiene un coste de 30 mmpts. En total el gasto fiscal destinada es superior a la dotación asignada a la política de vivienda establecida como gasto directo.

Sin pretender considerar a los gastos fiscales como inútiles, si se puede dudar de su eficacia y equidad al ser utilizados de forma indiscriminada. De acuerdo a las actuales características de la deducción por vivienda habitual, no parece lógico que contribuyentes con elevadas rentas y realizan compras de viviendas con un elevado precio, sean el mejor destino para unos recursos, públicos y escasos. Además, la política de vivienda basada en la *ayuda a la piedra*, si bien puede tener repercusiones sobre el volumen de actividad, ha mostrado en bastantes ocasiones su limitaciones para solucionar el grave problema de vivienda existente en España.

Para aquilatar en la mayor medida posible el destino final de los recursos públicos parece mejor opción trasladar paulatinamente el máximo posible de recursos hacia políticas de gasto directo que incidan de forma sustancial en el nivel de oferta, dirigiendo las ayudas a los sectores de población con mayor necesidad de vivienda.

Otro elemento de suma importancia dentro de los gastos fiscales es el privilegiado trato que disfrutaban los fondos de inversión mobiliaria. Su coste, que en años anteriores se asignaba íntegramente al Impuesto de Sociedades, se repartirán a partir del próximo entre éste y el IRPF. De acuerdo a la tabla de gastos fiscales contenida en los PGE95, los gastos fiscales asociados a los fondos de inversión colectiva tendrán en 1995 un coste para la Hacienda Pública superior a los 300 mmpts.

Esta cantidad probablemente quede algo corta, teniendo en cuenta el espectacular incremento de aportaciones producido en los últimos años al trasladarse desde el resto de los productos financieros con retención en origen y, la dificultad para calcular el ahorro de los beneficiarios al ser impredecible el momento en el que se rescatarán las aportaciones iniciales. Lo cierto es que los fondos, tal como se reconoce en instancias oficiales, se ha convertido en uno de los elementos causantes de la recaudación inferior a la prevista obtenida en el IRPF durante 1994⁸.

* Impuesto de Sociedades:

Dentro de este Impuesto, más que modificaciones sustanciales, lo que se produce es una consolidación de las autorizadas en los años anteriores, fundamentalmente en el apartado de deducciones.

⁸ Afirmación contenida en la página 97 del Libro de Presentación del Proyecto de PGE95.

Aunque no se producen modificaciones en este apartado es interesante recordar los tipos de gravamen aplicables:

- Se mantiene el general en el 35%, a pesar de la fuerte campaña realizada por Patronal y otros grupos afines.
- Uno especial del 26% para las Mutuas de Seguros Generales. Mutualidades de Previsión y Sociedades de Garantía Recíproca.
- Las Sociedades Cooperativas fiscalmente protegidas tributarán al 20%, salvo las de Crédito y cajas Rurales que lo harán al 26%
- Las Sociedades y Fondos de Inversión Mobiliaria e Inmobiliarios tributarán al 1%, manteniendo un privilegio difícilmente justificable, por lo menos en el caso de los de los primeros a la espera del destino de las inversiones en los inmobiliarios.

Se mantienen para el ejercicio 1995 la ampliación de deducciones autorizadas en el presente ejercicio.

- las relacionadas con inversiones en nuevos activos e internacionalización de las empresas españolas (del 5 al 25% del coste según destino y condiciones).
- deducción de 700.000 pts por incremento en promedio de trabajadores minusválidos contratados por tiempo indefinido.
- deducción del 5% por gastos en formación profesional respecto al ejercicio precedente, con límite del 25% de la cuota líquida.
- se mantiene la elevación al 35% del límite conjunto de la deducción aplicable por inversiones en activos fijos materiales nuevos, edición de libros y producción cinematográfica, así como en gastos de I+D e inversiones en bienes inscritos en bienes de interés cultural.

Siguen manteniendo vigencia algunas de las medidas contenidas en el RD 3/1993 de medidas presupuestarias, tributarias, financieras y de empleo:

- Libertad de amortización: Aceleración del 20% en el tiempo para amortizar activos anteriores a 1994 y del 50% para los que se realicen durante 1994.

De igual forma sigue vigente las vacaciones fiscales durante tres años para las PYMES creadas hasta 1995 siempre cumplan con determinados requisitos⁹.

Como consecuencia del mantenimiento de esta serie de deducciones, por otra parte en línea contraria al contenido del Libro Blanco sobre el Impuesto de Sociedades elaborado por el propio Ministerio de Hacienda, el gasto fiscal acumulado en 1995 ascenderá a 519 mmpts, importe que supone el 44% de la recaudación esperada presentando un crecimiento del 19% respecto a los previstos para el presente año.

⁹ Siempre que cumplan con las condiciones de contratar entre tres y veinte trabajadores y realicen inversiones superiores a quince millones antes de 1995.

Tabla 4.4
PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS FISCALES
En miles de millones de Pts

CONCEPTOS	1994		1995	
	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos
IRPF	780,8	5.121,6	1.089,2	5.399,0
I. Patrimonio	46,7	26,5	25,6	
I.Sociedades	436,0	820,0	519,5	1.169,7
I.Sucesiones				
Otros I.directos	4,5	79,2	7,5	30,5
I.IMPUESTOS DIRECTOS	1.238,0	6.047,3	1.641,8	6.599,2
I.Transmisiones	5,4	40,6		
IVA	370,8	3.112,0	546,0	3.533,8
I.Especiales y Petroleo	95,5	1.701,7	111,7	1.872,0
Otros indirectos				
II.IMPUESTOS INDIRECTOS	471,7	4.854,3	657,7	5.405,8
TOTAL I+II	1.709,7	10.901,6	2.299,5	12.005,0
En % sobre recaudación				
CONCEPTOS	1992	1993	1994	1995
IRPF	13,3%	11,9%	15,2%	20,2%
I. Patrimonio	15,3%	14,0%	63,0%	
I.Sociedades	24,1%	26,1%	53,2%	44,4%
I.Sucesiones	2,0%			
Otros I.directos		0,0%	5,7%	24,6%
I.IMPUESTOS DIRECTOS	15,6%	14,5%	20,5%	24,9%
I.Transmisiones	26,6%	8,2%	13,3%	
IVA	7,9%	9,0%	11,9%	15,5%
I.Especiales y Petroleo	5,3%	6,0%	5,6%	6,0%
Otros indirectos	11,2%	0,0%		
II.IMPUESTOS INDIRECTOS	7,4%	7,9%	9,7%	12,2%
TOTAL I+II	10,6%	11,5%	15,7%	19,2%
Fuente: Informe económico y financiero de los PGE				

Sin embargo, para valorar en profundidad el contenido de los mismos es necesario comentar las modificaciones introducidas en la metodología aplicada a los gastos fiscales. Según los autores del presupuesto, los tipos especiales que disfrutan los fondos de inversión suponen una mayor rentabilidad para los beneficiarios y no para las sociedades gestoras. El criterio utilizado como mínimo hay que calificarlo de confuso, ya que si bien en esencia tiene lógica, no lo es así su plasmación ya que mientras se traslada la cuantía del

epígrafe tipos especiales desde el Impuesto de Sociedades al IRPF, designándole ahora con el nombre de beneficios de los partícipes en las Instituciones de Inversión Colectiva (200 mmpts), se mantiene dentro del Impuesto de Sociedades otro epígrafe con el mismo nombre (91 mmpts).

Independientemente de la falta de coherencia en la presentación formal, realizadas las oportunas correcciones que armonizan las presentaciones para ambos años, **los gastos fiscales autorizados en el Impuesto de Sociedades muestran en 1995 un crecimiento del 53% (+271 mmpts)**, destacando especialmente el coste de la *libertad de amortización* contenida en el RD Ley 3/1993 que asciende a 200 mmpts.

* **Impuestos sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.**

Estos impuestos están en su mayoría transferidos a las Comunidades Autónomas, tanto su gestión como los ingresos obtenidos.

Dentro de los mismos se contempla deflactar la tarifa en un 3,5%, elevándose el mínimo exento hasta los 17.000.000 pts para el del Patrimonio. En la misma línea se modifica la tarifa del de Sucesiones, a la vez que se aplican una serie de reducciones en el cálculo de la base imponible dependiendo del parentesco y edad.

* **Impuesto sobre actividades económicas.**

Se reduce el techo máximo del coeficiente que aplican los municipios que pasa del dos al 1,9.

* **IVA**

En este impuesto se introducen las más importantes modificaciones que afectan fundamentalmente a la modificación al alza de sus tipos de gravamen. Con objeto de paliar la pérdida de recaudación derivada de la reducción en un punto de la cuota por contingencias comunes, a partir del 1 de enero de 1995 se incrementarán en un punto los tres tipos existentes en la actualidad, con lo que pasarán a ser los siguientes:

- tipo superreducido: 4%.
- tipo reducido: 7%.
- tipo normal: 16%.

Con esta nueva definición el tipo superreducido presenta un aumento del 33%, el reducido del 16% y el normal del 6,6%. La opción elegida hace que pierda parte de las posibilidades de aplicar un grado de equidad en la distribución de la carga fiscal, dentro de un impuesto con pocas posibilidades de discriminar por niveles de renta.

El tipo superreducido nació para intentar favorecer positivamente una serie de productos catalogados como de mayor consumo ¹⁰, con la subida del tipo establecido inicialmente en una tercera parte, se deshacé parcialmente el objetivo pretendido.

¹⁰ Pan común, harinas panificables y cereales para su elaboración, leche, quesos, huevos, frutas, verduras, hortalizas, libros, periódicos, revistas, medicamentos para uso humano, coches de minusválidos, prótesis, ortesis e implantes internos, viviendas calificadas como de protección oficial de régimen especial.

De acuerdo a las previsiones oficiales la subida en los tipos significará una mayor recaudación equivalente a 250 mmpts. Resulta algo sorprendente que, si se detrae esta cantidad, el incremento esperado por recaudación del IVA es tan solo del 3% en términos monetarios, menos de la mitad de lo que prevé crezca la actividad económica (6,4%). La evolución prevista **puede ser interpretada como el reconocimiento oficial de un nivel de fraude en este impuesto superior al cuarenta por ciento de la actual recaudación, y, lo que es peor, una actitud de resignación en cuanto a reducirlo en el próximo año.** Aunque también puede asociarse a un remanente que pueda actuar de colchón para paliar algunas posibles desviaciones en el gasto.

La aplicación de los nuevos tipos significará, según todos los expertos que han opinado sobre el tema, un impacto negativo en el índice de precios que oscilara entre el 0,4% y el 1%.

Es curiosa la actitud sostenida por algunos sectores de opinión que apoyaban la rebaja de las cuotas apoyándose, entre otras causas, en la consecución una bajada de los precios finales en los productos. Sin embargo, cuando se toma la medida, ninguna de estas fuentes, ni siquiera las oficiales, contemplan la posibilidad de obtener un efecto neutral en el IPC como resultado del intercambio de cuotas sociales por IVA. Comportamiento que puede ser como el reconocimiento implícito de las importantes posibilidades que existen de una traslación de la rebaja a mayores excedentes empresariales, que pondría en duda las repercusiones positivas sobre el empleo.

* Impuestos especiales.

Aumentan en un 3,5% los tipos de gravamen correspondientes a los Impuestos sobre Hidrocarburos, Tabaco, Cerveza, Alcohol y bebidas derivadas, porcentaje al que se deberá añadir la subida del IVA.

Como ejemplo de los efectos de las medidas adoptadas el paquete de Ducados subirá 11 pesetas, el de Fortuna 13, mientras la gasolina súper sube 2,5 pesetas y la sin plomo 2,3 pesetas.

En el caso del impuesto sobre hidrocarburos, la explicación dada para incrementar su precio ha sido el menor precio de los carburantes en España en comparación con la media existente en la Unión Europea. Siendo cierta la afirmación en términos absolutos realizando el cambio a las distintas monedas comunitarias, no lo parece tanto en términos relativos si se aplica el concepto de paridades de compra. Aunque el precio del carburante se iguale en pesetas, marcos, francos franceses o belgas no significa que el esfuerzo realizado por los ciudadanos de los distintos países sea similar, sobre todo para aquellos como los españoles, con una media de ingresos inferior.

Para el resto de los impuestos especiales, la justificación utilizada parece más consistente, al esgrimir la necesaria armonización de la fiscalidad de estos productos de acuerdo a lo establecido por la Unión Europea.

De acuerdo a las modificaciones introducidas en los PGE95 los contribuyentes soportarán el año próximo en términos agregados una presión tributaria del Estado superior en medio punto del PIB (17,9 frente a 17,4%). La elevación de los tipos del IVA y los gravámenes de los especiales significa un mayor peso de la imposición indirecta, **aunque se mantiene la prevalencia de la imposición directa dentro del sistema tributario (54,6% / 45,4%).**

La mayor tributación de los distintos impuestos indirectos bajo tutela del Estado tiene como consecuencia la penalización del consumo en todas sus versiones. Es cierto, por tanto, que cualquier ciudadano que elija la opción de consumir parte de su renta reducirá a partir del próximo año su poder adquisitivo, sin embargo, esta penalización general no debe hacer olvidar la valoración de la medida desde el punto de vista del esfuerzo que realizan los contribuyentes. **Si bien no es discutible el incremento de la carga fiscal para todos los ciudadanos que consumen, cualitativamente son las personas con menor nivel de renta las que la sufren en mayor medida, al tener que destinar de forma obligada toda su renta al consumo.**

Además en términos agregados la subida del IVA repercute en mayor medida en los asalariados ya que las empresas tienen la capacidad de repercutir vía precios el mayor precio pagado por los productos utilizados.

Desde esta perspectiva, si bien puede ser neutral la medida en lo que se refiere a la utilización de factores dentro del proceso de producción no lo es en cuanto a reparto de la carga por fuentes de renta **por lo que se puede asegurar que se introduce una pérdida de equidad en el sistema impositivo**, profundizada además por el método utilizado que no ha discriminado entre tipos a la hora de realizar la subida penalizando en mayor medida a aquellos que agrupan los productos clasificados como de primera necesidad.

La equidad del sistema tampoco se ve favorecida por la normativa actual de los dos principales impuestos directos. Hay que mencionar un año más, a riesgo de ser reiterativos, las negativas consecuencias en cuanto al reparto de la carga fiscal por fuentes de renta y colectivos que incorporan las excesivas ventajas que disfrutaban los fondos de inversión colectiva, especialmente los mobiliarios.

Según las cifras disponibles los citados fondos concentran actualmente más de diez billones de pesetas, que de acuerdo a las cifras oficiales, suponen la pérdida de algo más de 300 mmpts de recaudación.

El mantenimiento de la actual normativa está apoyada en el criterio de apoyar la tasa de ahorro y la posible fuga de capitales a países con menor tributación sobre los rendimientos de capital. La menor tributación puede ser una variable a tener en cuenta a la hora de tomar las decisiones de ahorrar, pero no parece que sea la única y desde luego no la más importante. El importante aumento de la tasa de ahorro vivido en la economía española durante los dos últimos años, posiblemente el mayor de las dos últimas décadas, está incardinado en una situación de recesión, mostrando que variables como la precaución y la incertidumbre tienen una responsabilidad en el comportamiento de los ahorradores mayor que la esgrimida por esos sectores minoritarios.

El tratamiento de los fondos, igualando los rendimientos a plusvalías y con un menor tipo de gravamen de acuerdo al número de años en los que se mantiene el depósito, puede aparecer como razonable al favorecer el ahorro sostenido en el tiempo frente a la opción del consumo. Se puede esgrimir que dentro de los fondos de inversión se encuentran los ahorros de personas con ingresos modestos beneficiándose de la actual normativa. Sin embargo, en su conjunto se olvida nuevamente la variable esfuerzo, al ser los contribuyentes con mayor nivel de renta los que más posibilidades tienen de mantener volúmenes de recursos inmovilizados reduciendo significativamente sus aportaciones fiscales, sin que su economía se vea afectada. Complementariamente, la mayor remuneración ob-

tenida significa una discriminación positiva de este tipo de inversiones financieras frente a las realizadas en la economía real, situación contraria a la que parece necesitar una economía con una insuficiencia manifiesta de tejido productivo.

A pesar de mantener un sistema impositivo en el que la imposición directa es todavía bastante superior a la indirecta, la actual estructura de aportaciones por fuentes de renta del IRPF, un Impuesto de Sociedades cada vez con mayores gastos deducibles, a lo que se debe agregar el incremento de peso de la imposición indirecta, están configurando un sistema tributario excesivamente apoyado en las rentas del trabajo dependiente.

La actual normativa, a la que sumar el nivel de fraude existente que rompe parcialmente la progresividad y equidad teórica, supone una fuerte discriminación de los trabajadores asalariados frente al resto de fuentes de renta, situación negativa, que con el paso del tiempo mantiene una tendencia creciente.

Después de mucho tiempo en el que no han existido reacciones oficiales sobre el fraude fiscal, durante 1994 se han intensificado las declaraciones en las que se mostraba un interés por este tema. Incluso a principios de año se constituyó una *Unidad Especial para el estudio y propuesta de medidas para la prevención y corrección del fraude*. Esta Unidad se limitó a realizar una serie de entrevistas con distintos sectores de la sociedad que abarcaban desde teóricos expertos en la materia a representaciones de la Patronal y Sindicatos, entre los que se encontraba CC.OO, emitiendo posteriormente un informe.

Los planteamientos esgrimidos en los contactos mantenidos con esta Unidad, más bien habría de ser calificada como grupo de trabajo, mostraron una preocupación inicial, que parecía dar más importancia al fraude en las prestaciones que el existente en el capítulo de ingresos.

Sin desdeñar la importancia del posible fraude en el cobro de prestaciones y siendo necesario actuar para reducir su incidencia, por su volumen, mayor gravedad en la actitud de los beneficiados y concentración en las rentas distintas a las de trabajo dependiente, el fraude en los ingresos debe ocupar el primer puesto en la escala de preocupaciones, convirtiéndose en objetivo prioritario de la utilización de unos recursos escasos. Desde este criterio el establecimiento de una voluntad política firme en este aspecto es condición imprescindible para acabar con una lacra que desvirtúa el grado de equidad del sistema tributario.

Los portavoces de esa *minoría privilegiada e influyente* que ha creado unas condiciones favorables en la opinión pública y se beneficia de la laxitud legal, exponen continuamente la excesiva presión fiscal como motivo central para justificar la existencia del fraude. Las cifras no avalan su afirmación, al ser España uno de los países de la OCDE con menor presión fiscal, siendo tan solo Portugal, Suiza, Reino Unido y Turquía los países que mantienen un ratio inferior al español.

Desde una perspectiva totalmente distinta, se apunta a la inexistencia de medidas de control junto a la falta de penalizaciones que alcancen hasta la privación de libertad como causas que permiten la existencia de tan elevados niveles de fraude. Así, la retención en origen se ha mostrado como una medida eficaz que ayuda al cumplimiento de las obligaciones fiscales de los asalariados, de esta forma, la aplicación de medidas similares para el conjunto de las fuentes de renta podrían ser un elemento positivo que ayudaran a la reducción del fraude en el resto. Complementariamente, la confección de una Ley de

Delito Fiscal efectiva y no efectista, con voluntad política de ser aplicada con toda firmeza, podría disuadir a los defraudadores de realizar una práctica que, a pesar de las intensas campañas que pretenden mostrar a la Hacienda Pública como enemiga de los contribuyentes, tan sólo beneficia a una minoría perjudicando al conjunto de la sociedad al disponer de menores recursos para realizar las políticas de gasto público.

Los legisladores no parecen compartir estos criterios, **así el nuevo Proyecto de Ley de Delito Fiscal no avanza en esta dirección**, dejando las suficientes lagunas a los que realizan el fraude para evitar la pena de cárcel. La excusa absolutoria, el mínimo establecido sin acumular los delitos realizados en los distintos actos impositivos, la posibilidad de regularizar la situación antes de recibir la correspondiente notificación alertados por las sociedades interpuestas creadas para tal fin o, la no contemplación de la responsabilidad de terceros que fomentan las prácticas fraudulentas, **convierten el proyecto en un instrumento sin contenido y sin posibilidades de actuación real**. Desafortunadamente, la experiencia ha mostrado que la buena voluntad no tiene cabida en esta materia y tan sólo una norma verdaderamente penalizadora aplicada con la mayor firmeza puede conseguir resultados positivos para la mayoría de la población.

4.2.- Ingresos patrimoniales.

La previsión de recaudación para el ejercicio 1995 en concepto de ingresos patrimoniales asciende a 1,2 bpts, de los que 759 mmpts corresponden al Estado, sin que exista información disponible sobre el origen del resto. No se puede conocer la evolución al no existir tampoco previsión sobre la recaudación del presente año. Utilizando las dotaciones iniciales, se observa una disminución del veinte por ciento, debido a la importante disminución en los beneficios del Banco de España, de 700 a 375 mmpts, obtenidos los primeros de forma excepcional en 1993 por la venta parcial de las reservas en el intento fallido de defender a la peseta para evitar su devaluación).

También colabora al descenso los menores ingresos de la Corporación Bancaria Española que se prevé disminuyan desde 214 a 13 mmpts al no existir planes de mayores privatizaciones en el sector bancario.

No es así en el resto, en donde se prevé recaudar 300 mmpts adicionales por la privatización de una parte más de REPSOL (170 mmpts) y otras empresas del Patrimonio sin especificar (130 mmpts).

Por último, como resultado lógico de las privatizaciones realizadas, los dividendos percibidos por el Estado se reducirán, aunque desafortunadamente, no se puede cuantificar al estar integrado en un mismo epígrafe con los resultados obtenidos por la venta de participaciones.

Se sigue apostando por una política de privatizaciones lenta pero indiscriminada en busca tan sólo la recaudación a corto plazo. Con esta política de venta de participaciones, no obligada por uniones estratégicas con otros grupos para ampliar tamaño y ventajas competitivas mejorando la viabilidad a largo plazo, se logra tan sólo adelantar parte de los ingresos que se lograrían a través de los dividendos repartidos. A pesar de las declaraciones en sentido contrario realizadas por los responsables económicos, parecen com-

partir la idea de la ineficacia de lo público frente a la eficiencia de lo privado, aunque no es precisamente aplicable en el caso de REPSOL, ARGENTARIA o ENDESA, empresas muy rentables y bien gestionadas. De acuerdo a este criterio, justifican la venta de unas empresas muy rentables y de alto interés para la economía nacional, aunque mas bien no se vean otros beneficiarios que los inversores institucionales privados que obtienen empresas con futuro, a buen precio.

4.3.- *Transferencias corrientes y de capital*

La asignación realizada a ingresos por transferencias se eleva a más de 1,8 bpts, de los que 1,5 bpts corresponden a las corrientes y el resto a las de capital. Las transferencias corrientes recibidas por las AA.CC. corresponden fundamentalmente a Loterías y Apuestas del Estado (210 mmpts), Seguridad Social (193 mmpts), CC.AA. por cupos y pagos de servicios, especialmente del País Vasco y Navarra (86 mmpts). Por último y agrupando el mayor volumen, por retornos de la Unión Europea correspondientes al FEOGA, FEDER y FSE (cerca de 1,0 bpts).

Los ingresos en concepto de transferencias de capital tienen su origen, casi en su totalidad, en los retornos realizados por la Unión Europea por una cuantía cercana a los 300 mmpts.

4.4.- *Las cotizaciones sociales.*

Dentro de las cotizaciones sociales se agrupan los ingresos obtenidos a través de la cuota por contingencias generales (INSS), desempleo y formación profesional (INEM).

De acuerdo a la documentación disponible, las cotizaciones sociales prevén en 1995 recaudar 8,4 bpts, un +2,2% sobre la previsión inicial de 1994. No se puede realizar una comparación respecto a la recaudación esperada al no existir ninguna previsión de liquidación, aunque continuando con los supuestos, se puede esperar una recaudación inferior a la inicialmente esperada debido a la destrucción de empleo (ochenta mil en media anual) y la escasa subida salarial alcanzada (2% sobre masa salarial).

En este apartado se contiene una de las principales modificaciones de los PGE95. Para el próximo ejercicio se disminuirá en un punto la cuota por contingencias generales repartida en un 0,8 en la del empleador y un 0,2 la del trabajador. La medida tiene un coste para la Seguridad Social estimado en 204.000 millones de pesetas.

Teniendo en cuenta que la bajada en la cuota supone un 2,5% de los ingresos por cuotas presupuestados para 1994, la previsión de crecimiento estipulada para el próximo año parece un poco desmedida, ya que en realidad, supone un aumento de los ingresos del +8,5% en términos monetarios, porcentaje superior a la previsión de crecimiento de la masa salarial y del incremento de cotizantes.

Las cotizaciones sociales se han convertido últimamente en objeto de debate, en el que se realizan valoraciones contemplando su influencia desde diferentes perspectivas. Para algunos, las cuotas sociales constituyen un coste indirecto por la utilización de la mano

de obra que repercute en el nivel de competitividad de los productos españoles. Otros las ven simplemente como una fuente de ingresos que afecta en el resultado final de las cuentas públicas. Para otros, están directamente relacionadas con el sistema de prestaciones sociales públicas.

Todas las perspectivas muestran caras del mismo prisma que se corresponden con una realidad compleja, pero precisamente por sus múltiples influencias, el debate sobre las cotizaciones sociales no debe realizarse desagregadamente contemplando aspectos parciales, siendo necesario contemplar el conjunto de repercusiones que se desprenden de la introducción de modificaciones en la cuantía de las mismas.

Lejos de realizar este necesario debate en profundidad con la participación del conjunto de los agentes implicados, analizando cual es el modelo de competitividad elegido, conocer los costes laborales en España o la situación actual y la opción futuras del sistema de protección social, se ha decidido tomar la medida de reducir la cuota, amparándose en una supuesta ganancia de competitividad de la economía.

Según los autores del proyecto, la disminución del coste laboral se trasladará a menores precios, lo que servirá a los productos españoles para ganar cuota de mercado a partir de la cual se aumentará el empleo. De acuerdo a su planteamiento la decisión tomada ayudará al tejido productivo español y, por ende, repercutirá positivamente en el nivel de ocupación, a la vez que ayudará a reducir las tensiones inflacionistas reduciendo los precios finales de los productos.

Tabla 4.5 Coste Laboral mensual por trabajador y ramas de actividad Año 1988 (En ECU)						
Sectores	CEUR	España	R.Unido	Alemania	Francia	Irlanda
Industria	2.086	1.391	1.745	2.549	2.183	1.725
Construcción	1.773	1.146	1.647	2.171	1.900	1.651
Comercio	1.641	1.148	1.261	1.983	1.948	1.431
I.financieras	2.675	2.235	2.167	2.975	2.943	2.557
Porcentaje sobre media comunitaria						
Industria	100,0	66,7	125,4	146,1	85,6	79,0
Construcción	100,0	64,6	143,7	131,8	87,5	86,9
Comercio	100,0	70,0	109,8	157,3	98,2	73,5
I.financieras	100,0	83,6	97,0	137,3	98,9	86,9
Fuente: Encuesta de Coste Laboral. Elaboración EUROSTAT.						

Incluso dentro de la lógica de la competitividad vía precios, se debería haber realizado un análisis en profundidad de los costes laborales unitarios españoles, teniendo en cuenta que constan de dos partes diferenciadas, el salario bruto percibido en nómina y las cotizaciones sociales denominadas del empleador.

Así, si bien el segmento correspondiente a las cotizaciones sociales mantiene una participación dentro de la remuneración de asalariados superior a la media comunitaria, el salario bruto es muy inferior, dando como un resultado unos costes laborales totales de menor cuantía a los de la mayoría de los países comunitarios.

Para realizar la comparación se ha utilizado la Encuesta de Costes Laborales, única realizada de manera homogénea para el conjunto de la Unión Europea. Estando a la espera de que aparezca la correspondiente a 1989, las cifras disponibles se refieren a 1989 última encuesta-realizada. Sin embargo, a pesar de haberse producido un aumento de las ganancias salariales en el periodo 1989-93, la importante diferencia existente no parece posible haya disminuido tan sustancialmente como para alterar las conclusiones.

Sin pretender realizar un análisis detallado del conjunto de repercusiones de la medida adoptada, cuestión que se reserva para las conclusiones, si se puede afirmar que el tamaño de los costes laborales españoles no se puede argumentar como causa para tomar la senda de la disminución de las cuotas sociales.

Tabla 4.6
PGE Consolidado Operaciones no financieras
Estado, Org. Autónomos, Seg. Social y Entes Públicos

CAPITULOS	1990	1993	1994	1995
I. I.Directos+Cot.Sociales	10.520,0	13.917,7	13.998,0	15.099,3
I.Directos	4.880,0	6.067,1	6.048,0	6.683,7
Cot. Sociales	5.640,0	7.850,6	7.950,0	8.415,6
II. I.Indirectos	4.413,0	4.420,0	4.956,5	5.563,7
III. Tasas y otros ing.	531,0	443,5	519,9	575,2
IV. Tranf. corrientes	408,7	1.000,0	1.424,3	1.527,1
V. Ing.patrimoniales	724,6	1.269,0	1.421,6	1.176,8
* OP. CORRIENTES	16.597,3	21.050,2	22.320,3	23.942,1
VI. Enaj. inv.reales	58,3	23,3	24,9	18,6
VII. Transf capital	167,5	266,3	400,7	313,8
* OP CAPITAL	225,8	289,6	425,6	332,4
TOTAL OP NOFINANCIERAS	16.823,1	21.339,8	22.745,9	24.274,5
% sobre PIB				
I. I.Directos+Cot.Sociales	21,0%	22,8%	21,8%	22,1%
I.Directos	9,7%	9,9%	9,4%	9,8%
Cot. Sociales	11,3%	12,9%	12,4%	12,3%
II. I.Indirectos	8,8%	7,2%	7,7%	8,1%
III. Tasas y otros ing.	1,1%	0,7%	0,8%	0,8%
IV. Tranf. corrientes	0,8%	1,6%	2,2%	2,2%
V. Ing.patrimoniales	1,4%	2,1%	2,2%	1,7%
* OP. CORRIENTES	33,1%	34,5%	34,8%	35,1%
VI. Enaj. inv.reales	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
VII. Transf capital	0,3%	0,4%	0,6%	0,5%
* OP CAPITAL	0,5%	0,5%	0,7%	0,5%
TOTAL OP NOFINANCIERAS	33,6%	35,0%	35,5%	35,5%

Tabla 4.6
PGE Consolidado Operaciones no financieras
Estado, Org. Autónomos, Seg. Social y Entes Públicos

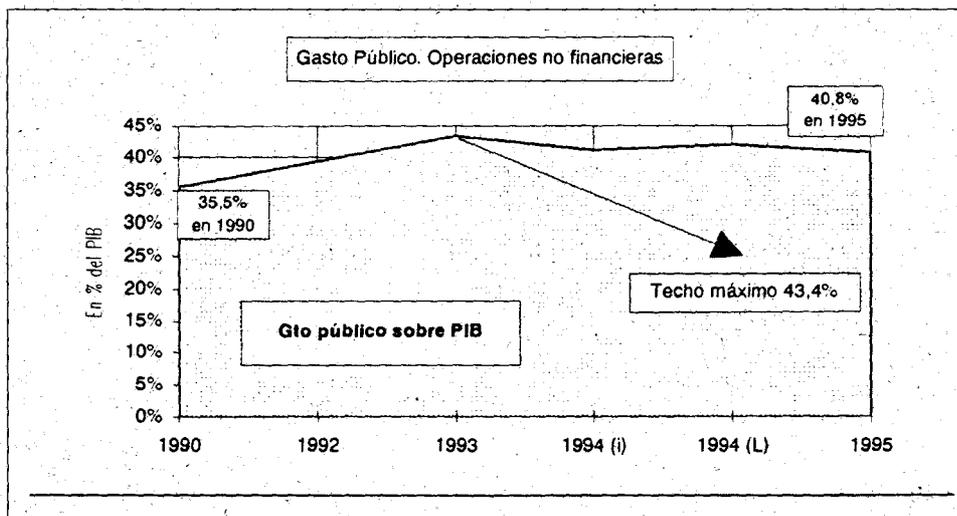
Evolución anual Pts constantes	93/92	94 (i)/93	95/94(i)	
I. I.Directos+Cot.Sociales	0,6%	-2,9%	4,1%	
I.Directos	-3,7%	-3,8%	6,7%	
Cot. Sociales	4,2%	-2,3%	2,2%	
II. I.Indirectos	-12,7%	8,2%	8,3%	
III. Tasas y otros ing.	4,3%	13,2%	6,8%	
IV. Tranf. corrientes	3,2%	37,5%	3,5%	
V.Ing.patrimoniales	19,0%	8,1%	-20,1%	
* OP. CORRIENTES	-1,4%	2,3%	3,5%	
VI. Enaj. inv.reales	-33,7%	3,2%	-27,9%	
VII. Transf capital	10,7%	45,2%	-24,4%	
* OP CAPITAL	5,0%	41,9%	-24,6%	
TOTAL OP NO FINANCIERAS	-1,4%	2,9%	3,0%	
Participación por epígrafes	1990	1993	1994	1995
I. I.Directos+Cot.Sociales	62,5%	65,2%	61,5%	62,2%
I.Directos	29,0%	28,4%	26,6%	27,5%
Cot. Sociales	33,5%	36,8%	35,0%	34,7%
II. I.Indirectos	26,2%	20,7%	21,8%	22,9%
III. Tasas y otros ing.	3,2%	2,1%	2,3%	2,4%
IV. Tranf. corrientes	2,4%	4,7%	6,3%	6,3%
V.Ing.patrimoniales	4,3%	5,9%	6,2%	4,8%
* OP. CORRIENTES	98,7%	98,6%	98,1%	98,6%
VI. Enaj. inv.reales	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%
VII. Transf capital	1,0%	1,2%	1,8%	1,3%
* OP CAPITAL	1,3%	1,4%	1,9%	1,4%
TOTAL OP NO FINANCIERAS	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%



5. PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS

El presupuesto consolidado de gastos de la Administración Central asciende a 27,8 bpts, recogiendo en esta cantidad el conjunto de las operaciones no financieras realizadas por el Estado, los Organismos Autónomos, la Seguridad Social y los Entes Públicos.

Después de un ejercicio presupuestario como el de 1994, que puede ser calificado de restrictivo, el presupuesto consolidado de gastos en operaciones no financieras para 1995, presenta sobre la liquidación prevista para el presente año, un crecimiento prácticamente nulo (+0,1%) en términos reales (+3,7% monetario). Con el crecimiento del gasto asignado, prácticamente en igual cuantía al deflactor del PIB (una décima superior), el sector público no perderá capacidad de actuación en términos reales, aunque **si reducirá su influencia dentro de la economía española, al no elevar sus recursos en igual porcentaje al incremento previsto para el conjunto de la actividad económica (+2.8% en el PIB).**



De acuerdo a las dotaciones establecidas en los PGE95, el gasto público disponible para operaciones no financieras (capítulos I al VII) **alcanzará una cuantía igual al 40,8% del PIB, un punto y dos décimas inferior a la existente en 1994.** De esta forma, en el próximo año se continuará con la tendencia iniciada el año anterior, de pérdida de protagonismo del gasto público en la economía, **después de un quinquenio con un comportamiento inverso que elevó su presencia desde el 35,5% de 1990 al 43,4% de 1993, año en el que se alcanzó la máxima cota.**

Sin embargo, en un intento de ajustar lo sucedido a la realidad, estas cifras deben matizarse. El porcentaje máximo alcanzado en 1993 estuvo condicionado por la confluencia en este ejercicio de dos sucesos significativos: la contabilización de 720 mmpts correspondientes a otros años (1,2 puntos del PIB) y un crecimiento negativo del PIB del -1%. De no haberse producido estos hechos, el ratio gasto público/PIB se reduciría hasta el 41,8%, porcentaje muy similar al alcanzado en 1994, aunque sigue siendo superior al previsto para 1995 ¹¹.

**ACUERDO ADMINISTRACION-SINDICATOS PARA EL PERIODO 1995-97 15
SETIEMBRE DE 1994):**

Titulo Segundo.

Capítulo 2

Incremento de retribuciones para 1995.

1.- *Teniendo en cuenta la previsión de crecimiento del PIB y los objetivos de reducción del déficit presupuestario para 1995, se acuerda incluir en el Proyecto de Presupuestos Generales del estado para dicho ejercicio un incremento de las retribuciones de los empleados públicos igual al incremento del IPC previsto en el Proyecto de Presupuestos para 1995.*

2.- *Este incremento se aplicará al personal funcionario y estatutario de forma proporcional sobre todos los conceptos retributivos de carácter fijo y periódico y sobre los créditos que financien los incentivos al rendimiento.*

Para el personal laboral el incremento retributivo se aplicará sobre la masa salarial correspondiente.

Capítulo 3

Fondo para el mantenimiento del poder adquisitivo.

1.- *Se generará un fondo específico para el mantenimiento si, a 31 d diciembre de 1995, el crecimiento del IPC resultara superior al previsto a esa fecha y la masa salarial del conjunto de los empleados públicos incluidos en ámbito del presente acuerdo en términos homogéneos de efectivos hubiera crecido por debajo del índice durante 1995, y ello en consonancia con los objetivos de crecimiento del PIB y reducción del déficit público del conjunto de las AA.PP. expresados en los PGE.*

2.- *teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, la cuantía del Fondo sería producto de:*

- la diferencia entre la retribución media de los empleados públicos resultante en 1994, actualizada según el incremento del IPC en 1995 y la retribución media resultante en 1995.

- los efectivos reales a 31 de diciembre de 1995.

3.- *los criterios de aplicación de dicho Fondo se acordarán entre la Administración y los Sindicatos firmantes de este acuerdo y sus efectos económicos serán de 1º de enero de 1996 y tendrán carácter consolidable.*

¹¹ Ver tabla 2.2 de la página 15.

5.1.- Presupuesto De Gastos Por Capítulos

Desde esta perspectiva de estructurar el gasto, se puede observar que, de acuerdo a la liquidación disponible para este año, las dotaciones establecidas para el próximo presentan una evolución dispar entre los mismos capítulos. Así, los referidos a las operaciones de capital (VI y VII), el de *personal* (I) y las *transferencias corrientes* (IV) disfrutaron de crecimientos positivos, que, en el caso de las primeras, son superiores incluso a la previsión de aumento del ritmo de actividad económica. Por contra, se reduce a dotación de las *compras de bienes y servicios* y los *gastos financieros* destinados al pago de la Deuda Pública en circulación.

El mantenimiento de los recursos en términos reales, se logra con una distribución de las dotaciones entre los distintos capítulos, a costa fundamentalmente de un importante ahorro en el de *compras de bienes y servicios*.

Utilizando un orden numérico, el capítulo I de *personal*, muestra un crecimiento del +1,3% en términos reales. Después de dos ejercicios en los que se redujeron sus dotaciones en casi un siete por ciento, lo que se ha traducido en importantes pérdidas de poder adquisitivo para los funcionarios, el acuerdo alcanzado entre CC.OO., UGT y Gobierno, contempla una elevación de los sueldos y salarios de los empleados públicos para el próximo año de un 3,5% (previsión de inflación). Este hecho, a lo que se debe sumar las derivas salariales y el incremento de las pensiones para las clases pasivas también en un 3,5% da como resultado el crecimiento positivo de este epígrafe.

En el capítulo II de *compras de bienes y servicios* se produce la mayor reducción porcentual de un apartado de gasto. Su dotación es un -15,8% inferior a la liquidada el ejercicio anterior, aunque tan solo un -1,0% respecto a la inicialmente prevista gastar en 1994. Con esta medida de ahorro cuantificada en casi 200 mmpts¹², los responsables económicos se marcan alcanzar en 1995 un volumen de gasto en términos absolutos igual al establecido y no cumplido para el ejercicio anterior.

El capítulo III de *gastos financieros* con una dotación de 2,9 bpts reduce su presencia en un -0,3% respecto a la cantidad liquidada en 1994. La menor dotación establecida en un contexto de mayor volumen de Deuda Pública acumulada, se debe a la plena utilización de las posibilidades derivadas del descenso de los tipos de interés acontecidos en los dos últimos años. La adaptación de un volumen superior de Deuda Pública en circulación a las nuevas condiciones de mercado reducirán los intereses pagados por la financiación de la misma. A pesar de contar con esta ventaja, el próximo año se destinarán un 4,3% de la riqueza creada en España al pago de costes financieros, porcentaje inferior al de la mayoría de los países comunitarios, pero que no deja de ser importante.

En capítulo IV de *transferencias corrientes* es el que contiene una buena parte de los recursos destinados a sufragar el coste de funciones con tanta trascendencia para el conjunto de la población como la sanidad, desempleo, educación, transferencias a las A.A.TT y la Unión Europea, los complementos de mínimos de las pensiones y las pensiones no contributivas de la Seguridad Social. De acuerdo a tan abultado e importante contenido,

¹² Cantidad obtenida de restar la dotación asignada en 1995 y la resultante de aumentar a la liquidada en 1994 el 3,6% (deflactor PIB), de modo que el capítulo conservara su capacidad de gasto en términos reales.

es lógico que sea el epígrafe con mayor volumen absoluto de recursos, alcanzando para 1995 los 17,6 bpts (casi el sesenta por ciento del gasto público en operaciones no financieras).

Con este nivel de recursos, el capítulo de transferencias presentará un leve crecimiento del +0,4% sobre el gasto liquidado en 1994. Teniendo en cuenta el destino de este capítulo, muy asociado al consumo, el volumen de recursos implica el mantenimiento del valor real de las dotaciones establecidas ¹³. Sin embargo, la situación no puede ser extensible a todas las funciones y, por ende a todos los colectivos de la población, así, mientras los recursos asignados a sanidad, educación y complementos a mínimos mantienen incrementos por encima incluso del ritmo de actividad de la economía, las prestaciones al desempleo ven reducir su presupuesto fruto de la nueva legislación en esta materia.

Si se realiza la comparación con la dotación inicial de 1994, debido a la desviación incurrida en la ejecución, el crecimiento se elevaría hasta el +2,7%. Evolución, por otra parte que queda casi para la estadística, ya que desde un punto de vista práctico, si se pretende medir la influencia del gasto público en el comportamiento de la economía en general y de los distintos colectivos en particular, el ratio útil es la evolución sobre lo ya gastado anteriormente.

En su conjunto las operaciones corrientes (capítulos I, II, III y IV ascienden a 25,7 billones de pesetas, cantidad inferior en un -0,3% a la dispuesta el año anterior, resultado ligeramente negativo causado fundamentalmente por el recorte aplicado en el capítulo de *compras de bienes y servicios*.

En lo que se refiere a las **operaciones de capital (VI y VII)**, coloquialmente denominadas inversiones, se incorporan recursos para el próximo año por un valor de 2,1 bpts, cantidad **que supone un incremento del +5,4% respecto a la liquidación anterior**. Teniendo en cuenta que durante el ejercicio anterior se produjo una desviación a la baja en la ejecución del presupuesto del -2,0%, la comparación entre dotación iniciales, reduce el porcentaje de su crecimiento al +3,3%, aunque al igual que en términos liquidados, supone un aumento por encima de la previsión estimada para el PIB.

Desagregando las operaciones de capital por capítulos, el VI denominado de *inversiones reales* fue el que registro el año anterior una menor ejecución de los créditos disponibles (-5,3%). La dotación establecida para el próximo ejercicio que se eleva a 1,3 bpts significa un incremento del +3,3% sobre lo realmente liquidado. Caso de haberse utilizado en el ejercicio anterior los 70 mmpts disponibles y no ejecutados, la dotación asignada para 1995 invertiría su signo, presentando un crecimiento negativo del -2,1%.

En cuanto al capítulo VII de *transferencias de capital*, dispondrá de recursos por un valor de 783 mmpts, aproximadamente la mitad de los asignados al capítulo VI, dotaciones que implican un +9,3% sobre las ejecutadas el año anterior. En este epígrafe, a diferencia del anterior, el gasto realizado en 1994 fue superior a las dotaciones iniciales, de forma que realizando la comparación entre dotaciones iniciales, el crecimiento aumentaría hasta el +14,3%.

Las dotaciones establecidas para el capítulo de operaciones de capital, entendi-

¹³ Utilizando como deflactor la tasa media de inflación calculada a partir de la previsión contenida en los PGE95 (3,5% diciembre/diciembre)

do el total como inversiones, alcanzará una cantidad en 1995 similar al 3,1% del PIB, porcentaje que si bien es superior en una décima a la realizada el año anterior, supone una disminución de un punto y cuatro décimas respecto a 1990, ejercicio en el que se alcanzó el 4,5% del PIB. Reconociendo el esfuerzo realizado en los últimos años, sobre todo, en el apartado de infraestructuras de transporte por carretera, con el gasto asignado para el conjunto de las Administraciones Centrales parece difícil que las Administraciones Territoriales puedan hacer el esfuerzo necesario para alcanzar el 5% del PIB, porcentaje que se mencionaba como necesario para cubrir las necesidades de la economía española en distintos apartados fundamentales relacionados con la inversión pública.

Para completar el presupuesto de gastos por capítulos se deben mencionar las operaciones estrictamente financieras relacionadas, por una parte con la adquisición de activos por parte de las AA.CC., en muchos casos préstamos realizados a terceros, y, por otra, con la amortización de Deuda Pública con vencimiento en el ejercicio, emitida en años anteriores para financiar los déficits incurridos por los desequilibrios en operaciones no financieras.

Dentro de estos capítulos merece ser reseñada dentro del capítulo de activos, la partida correspondiente a un préstamo concedido por el Estado a la Seguridad Social por valor de 401,5 mmpts destinado a cubrir una insuficiencia presupuestaria de esta última.

En cuanto al capítulo de pasivos financieros, las cifras no deben ser interpretadas de manera obligada como amortizaciones que reducen el saldo acumulado de Deuda Pública, ya que en la mayoría de las ocasiones se suelen reemplazar con otras nuevas emisiones, que se añaden a las necesarias para cubrir el déficit del ejercicio.

Como se explicará con mayor detalle en el capítulo específico de Seguridad Social, el préstamo concedido, sin interés y a pagar en diez años, suple lo que en teoría debería ser una superior aportación del Estado para afrontar el coste de las prestaciones universales y, que por tanto, debía estar contabilizada en el capítulo de transferencias corrientes. Este préstamo, debe sumarse al concedido con las mismas características el año anterior por un importe de 350 mmpts, con lo que la deuda actual de la Seguridad Social con el Estado ascenderá a 751,5 mmpts.

Conocido el contenido del presupuesto de gastos para 1995, es interesante analizar el protagonismo de cada uno de los capítulos dentro de las operaciones no financieras, mostrando su evolución en el último quinquenio (1990/95).

Las transferencias corrientes mantienen una senda de crecimiento durante este periodo hasta alcanzar más de sesenta por ciento del conjunto del gasto. Las dotaciones establecidas en 1995 suponen en términos reales un aumento del 35% respecto a las existentes en 1990.

En la misma línea de crecimiento, se encuentran los gastos financieros destinados al pago de los intereses generados por la financiación de la Deuda Pública emitida por la Administración Central, capítulo que absorbe algo más del diez por ciento del gasto, con una dotación para el próximo año superior en un sesenta por ciento a la existente al principio de la década de los noventa.

Mientras tanto, reducen su presencia dentro del presupuesto de gastos, las *compras de bienes y servicios*, al igual que *los gastos de personal*, capítulo este último que aunque

recupera algo de protagonismo en el último año, mantiene una tendencia a la baja, debido a la congelación de los dos últimos años, pero también como consecuencia del traslado a las Comunidades Autónomas de parte de las plantillas junto con la transferencia de determinadas competencias.

Especial mención hay que hacer a la **pérdida de peso de las operaciones de capital**, que han reducido su participación en este periodo desde el 12,6 al 7,6%. El capítulo en su conjunto **manejará el próximo ejercicio 1995 unos recursos medidos en términos reales, inferiores en una cuarta parte a los de 1990.**

Tabla 5.1 PGE (Consolidado) SUPUESTO A: Crecimiento gasto igual a estimación PIB (6,5% nominal) (Excepto capítulo I y III) Pts corrientes en miles de millones de pesetas				
	1994(L)	1995	Supuesto A	Supuesto A/1995
I. Personal	3.932,4	4.125,8	4.125,8	0,0
II. Compra de bienes y servicios	1.274,6	1.111,4	1.357,4	+246,0
III. Gastos financieros	2.868,6	2.962,5	2.962,5	0,0
IV. Transferencias corrientes.	16.872,2	17.557,6	17.968,9	+411,3
TOTAL OPER. CORRIENTES	24.947,8	25.757,3	26.414,6	+657,3
VI. Inversiones reales	1.254,9	1.343,0	1.336,5	-6,5
VII. Transferencias de capital	691,3	783,0	736,2	-46,8
TOTAL OPER. CAPITAL	1.946,2	2.126,0	2.072,7	-53,3
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	26.894,0	27.883,3	28.642,1	+758,8
INGRESOS NO FINANCIEROS (i)	22.745,9	24.274,5	24.274,5	
Déficit anual	4.148,1	3.608,8	4.367,6	
En % PIB	(1) 6,5%	5,3%	6,4%	+1,1%

(i) Dotación inicial a falta de previsión de liquidación.
(1) La previsión oficial de déficit en 1994 es del 5,7% (3.653 mmpts), lo que significa un mayor volumen de ingresos de casi de medio billón de pesetas.

Caso de haber optado por mantener un crecimiento del gasto igual a la previsión de crecimiento de la economía (+2,8%), -supuesto A en la tabla siguiente-, las dotaciones finales deberían haber crecido en +758,8 mmpts.

De acuerdo a este supuesto, en el que se utilizan las dotaciones de personal y gastos financieros contenidos en el proyecto oficial, el mayor aumento del gasto de centraría totalmente en los capítulos de *transferencias* (+411 mmpts) y *compra de bienes y servicios* (+246 mmpts), epígrafes que en la propuesta oficial son los que, en el caso del primero crecen en menor medida al ritmo de actividad económica y, el segundo incluso reduce la dotación en valor absoluto.

La puesta en práctica de un presupuesto como el realizado en el supuesto, daría como resultado, siempre que se mantuviera las previsiones de recaudación, un déficit anual del 6,4% del PIB, un punto y una décima superior al establecido en los PGE95.

Tabla 5.2
PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO (Consolidado)
RESUMEN DEL GASTO POR CAPÍTULOS (Pts corrientes en miles de millones de pesetas)

CAPÍTULOS	1990	1993	1994 (i)	1994(L)	1995
I. personal	3.077,7	3.946,1	3.968,4	3.932,4	4.125,8
II.compra bienes y servicios	833,3	1.141,8	1.091,4	1.274,6	1.111,4
III.gastos financieros	1.466,0	2.368,0	2.875,3	2.868,6	2.962,5
IV.transferencias corrientes	10.153,0	16.753,8	16.488,6	16.872,2	17.557,6
TOTAL OPER. CORRIENTES	15.530,0	24.209,7	24.423,7	24.947,8	25.757,3
VI.inversiones reales	1.475,0	1.419,8	1.324,7	1.254,9	1.343,0
VII.transferencias capital	754,0	780,3	660,8	691,3	783,0
TOTAL OPER. CAPITAL	2.229,0	2.200,1	1.985,5	1.946,2	2.126,0
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	17.759,0	26.409,8	26.409,2	26.894,0	27.883,3
VIII.activos financieros	375,0	386,1	801,6	783,4	799,2
IX.Pasivos financieros	998,0	2.285,7	1.764,8	2.164,8	1.339,0
TOTAL OPER. FINANCIERAS	1.373,0	2.671,8	2.566,4	2.948,2	2.138,2
TOTAL PRESUPUESTO	19.132,0	29.081,6	28.975,6	29.842,2	30.021,5
% sobre el PIB	1990	1993	1994 (i)	1994 (L)	1995
I. Personal	6,1%	6,5%	6,2%	6,1%	6,0%
II.Compra de bienes y servicios.	1,7%	1,9%	1,7%	2,0%	1,6%
III.Gastos financieros.	2,9%	3,9%	4,5%	4,5%	4,3%
IV.Transferencias corrientes..	20,3%	27,5%	25,7%	26,3%	25,7%
TOTAL OPER. CORRIENTES	31,0%	39,8%	38,1%	38,9%	37,7%
VI.Inversiones reales.	2,9%	2,3%	2,1%	2,0%	2,0%
VII.Transferencias de capital	1,5%	1,3%	1,0%	1,1%	1,1%
TOTAL OPERACIONES CAPITAL	4,5%	3,6%	3,1%	3,0%	3,1%
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	35,5%	43,4%	41,2%	42,0%	40,8%
VIII.Activos financieros	0,7%	0,6%	1,3%	1,2%	1,2%
IX.Pasivos financieros	2,0%	3,8%	2,8%	3,4%	2,0%
TOTAL OPER. FINANCIERAS	2,7%	4,4%	4,0%	4,6%	3,1%
TOTAL PRESUPUESTO	38,2%	47,8%	45,2%	46,6%	44,0%
Fuente PGE.					

Tabla 5.3
PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO (Consolidado)
RESUMEN DEL GASTO POR CAPITULO
Evolución anual en % En Pts constantes

	93/92	94/94(L)	95/94(i)	95/94(L)	95/90
I. Personal	-3,1%	-0,9%	0,4%	1,3%	5,0%
II. Compra de bienes y servicios	8,6%	16,8%	-1,7%	-15,8%	4,4%
III. Gastos financieros	10,6%	-0,2%	-0,5%	-0,3%	58,3%
IV. Transferencias corrientes.	11,9%	2,3%	2,8%	0,4%	35,4%
TOTAL OPER. CORRIENTES	8,9%	2,1%	1,8%	-0,3%	29,9%
VI. Inversiones reales	10,0%	-5,3%	-2,1%	3,3%	-28,7%
VII. Transferencias de capital	5,2%	4,6%	14,4%	9,3%	-18,7%
TOTAL OPER. CAPITAL	8,2%	-2,0%	3,4%	5,4%	-25,3%
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	8,9%	1,8%	1,9%	0,1%	23,0%
VIII. Activos financieros	34,4%	-2,3%	-3,8%	-1,5%	66,9%
IX. Pasivos financieros	37,9%	22,7%	-26,8%	-40,3%	5,1%
TOTAL OPER. FINANCIERAS	37,4%	14,9%	-19,6%	-30,0%	22,0%
TOTAL PRESUPUESTO	11,0%	3,0%	0,0%	-2,9%	22,9%
Fuente: PGE.					

Tabla 5.4					
PGE (Consolidado). Gasto					
OPERACIONES NO FINANCIERAS Y FINANCIERAS					
Por epígrafes en % (total)	1990	1993	1994 (i)	1994 (L)	1995
I. Personal	16,1%	13,6%	13,7%	13,2%	13,7%
II. Compra bienes y servicios	4,4%	3,9%	3,8%	4,3%	3,7%
III. gastos financieros	7,7%	8,1%	9,9%	9,6%	9,9%
IV. Transferencias corr.	53,1%	57,6%	56,9%	56,5%	58,5%
TOTAL OPER. CORRIENTES	81,2%	83,2%	84,3%	83,6%	85,8%
VI. inversiones reales	7,7%	4,9%	4,6%	4,2%	4,5%
VII. Transferencias capital	3,9%	2,7%	2,3%	2,3%	2,6%
Total oper. capital	11,7%	7,6%	6,9%	6,5%	7,1%
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	92,8%	90,8%	91,1%	90,1%	92,9%
VIII. Activos financieros	2,0%	1,3%	2,8%	2,6%	2,7%
IX. Pasivos financieros	5,2%	7,9%	6,1%	7,3%	4,5%
TOTAL OPER. FINANCIERAS	7,2%	9,2%	8,9%	9,9%	7,1%
TOTAL PRESUPUESTO	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
PGE (Consolidado)					
Por epígrafes sobre OPERACIONES NO FINANCIERAS					
I. Personal	17,3%	14,9%	15,0%	14,6%	14,8%
II. Compra de bienes y servicios	4,7%	4,3%	4,1%	4,7%	4,0%
III. Gastos financieros	8,3%	9,0%	10,9%	10,7%	10,6%
IV. Transferencias corrientes.	57,2%	63,4%	62,4%	62,7%	63,0%
TOTAL OPER. CORRIENTES	87,4%	91,7%	92,5%	92,8%	92,4%
VI. Inversiones reales	8,3%	5,4%	5,0%	4,7%	4,8%
VII. Transferencias de capital	4,2%	3,0%	2,5%	2,6%	2,8%
TOTAL OPER. CAPITAL	12,6%	8,3%	7,5%	7,2%	7,6%
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Elaboración propia a partir de los PGE.					

Otra perspectiva para analizar el presupuestos de gastos consolidado del conjunto de las Administraciones Centrales es el reparto del **Gasto por Políticas**.

4.2. Gasto por Políticas

Desde la perspectiva de las políticas de gasto, es preciso realizar con carácter previo algunas aclaraciones. En primer lugar, en la documentación oficial presentada se incluyen, tanto las operaciones no financieras como las financieras, lo que distorsiona parcial-

mente su comprensión, especialmente en el capítulo de Deuda Pública. En esta política se presenta el total del *servicio de la Deuda*, incluyendo no solo los gastos de financiación de la Deuda en circulación sino también los vencimientos previstos durante el ejercicio, apartado este último, que en la mayoría de las ocasiones se refinancia con la emisión de nuevos pasivos financieros, con lo que sus repercusiones se limitan al mantenimiento del saldo acumulado de Deuda.

En segundo lugar, como viene siendo norma habitual en los últimos tiempos, no se facilita en la documentación la previsión de liquidación por políticas durante 1994, lo que conlleva un serio impedimento para efectuar las debidas comparaciones y evaluar su posible repercusión en las distintas áreas de actividad. Afortunadamente y, sin que sirva de excusa para justificar la falta de transparencia exhibida por los responsables del Presupuesto, la baja desviación prevista en la aplicación de los gastos durante este año, hace que las comparaciones se conviertan en más verosímiles que en otros ejercicios pasados.

La primera impresión que refleja esta forma de presentación del gasto, es la concentración en relativamente pocos epígrafes. Así, entre cinco de las políticas se reparten el setenta por ciento del gasto:

- *pensiones*: 23,6%. (6,9 bpts)
- *deuda pública* (incluidos intereses y amortizaciones): 14,2 % (4,2 bpts)
- *desempleo y otros*: 11,7% (3,5 bpts).
- *sanidad* : 11,2% (3,3 bpts).
- *AA.TT* : 11,1% (3,3 bpts).

Entre las cinco políticas acumulan 21,3 billones de pesetas de un total de 29,6 establecidos en el ejercicio 1995 para el conjunto de las políticas de gasto.

Del resto de políticas, ninguna alcanza el cinco por ciento del gasto, siendo las que más se acercan, *educación y agricultura* con un 3,7% (1,1 bpts en ambos casos).

A diferencia del presente ejercicio, en el próximo una buena parte de las políticas mantendrá un crecimiento positivo, aunque serán las de *sanidad, pensiones, educación, infraestructuras, I+D, promoción de empleo y defensa*, las que superarán el porcentaje esperado de aumento en la actividad económica. Con ratios positivos, pero inferiores al crecimiento del PIB, se encuentran las de *vivienda y justicia*.

Aunque en el siguiente capítulo se analizarán en mayor profundidad algunas de las políticas cabe anticipar algunas cuestiones interesantes que afectan a las dos políticas cuyo incremento porcentual es mayor. A la vista de las cifras disponibles, puede sorprender el incremento del +13,2% en agricultura, debido según la documentación oficial al nuevo Programa de regulación de producciones y mercados agrarios y pesqueros integrado en la PAC comunitaria que intenta acercar el precio de los productos a los de mercado, sustituyendo las bajadas por subvenciones a los productores. Para poder realizar la debida valoración sería necesario conocer si con los recursos dotados se va a pagar la multa por sobreproducción de leche impuesta por la Unión Europea, que asciende a algo más de 200 mmpts. Si así fuera, la evolución del gasto disponible para la política de agricultura se podría convertir incluso en negativa.

De igual forma, el espectacular aumento del +7,5% de la política de I+D debe ser matizado por la transferencia, parece que con carácter excepcional, destinada a SEAT por un

valor de 7.500 mmpts, cantidad que supone más de la mitad del aumento previsto en valor absoluto.

Por último, en términos reales, presentan dotaciones inferiores a las del año anterior la *política industrial*, Deuda Pública, Comunidad Europea y subvenciones al transporte.

Se debe hacer notar que de acuerdo a este tipo de presentación, en el caso de la Deuda Pública la disminución es ficticia, ya que tan sólo se debe a la existencia de menores vencimientos durante el año 1995, mientras los gastos de financiación se mantienen prácticamente estables, al recortar el gasto en un porcentaje casi simbólico (-0,3%).

También es conveniente resaltar dentro de esta presentación general por políticas, la pérdida continua de recursos que soporta la política industrial. Ante la delicada situación del tejido productivo español, la política industrial presenta para el próximo ejercicio una reducción de recursos que alcanza casi el nueve por ciento.

Es también significativo el ahorro de casi un once por ciento en la aportación española a la Unión Europea, obtenido gracias al nuevo sistema de financiación aprobado en Maastricht que al reducir el peso del recursos IVA penaliza en menor medida a un país como España con una fuerte presencia del sector turístico ¹⁴.

Realizar una comparación de la evolución del gasto por políticas con algo más de perspectiva temporal puede ser interesante. Los resultados del periodo 1990/95 son significativos, aunque deben ser en todo momento matizados al recordar que el gasto público en España partía de un umbral bastante bajo, entre otros motivos por la inexistencia de un sistema tributario moderno, incorporado en fecha reciente después de iniciar la reforma tributaria en 1978.

En el último quinquenio se ha producido un incremento del presupuesto de gastos equivalente al +28,5% (+21,9% para los operaciones no financieras), mientras el PIB crecía el +6,6%, ambos ratios medidos en términos reales. Analizando la evolución en pesetas constantes que han sufrido las distintas políticas de gasto desde el principio de la década, se observan tres tendencias, que afectan igualmente a su protagonismo dentro la estructura del gasto:

- Las políticas que aumentan sus recursos disponibles por encima del crecimiento global del gasto, fundamentalmente el epígrafe de *Deuda Pública* que casi lo duplica aunque se reduce a la mitad en el caso de contemplar tan sólo los gastos financieros (+52%). También es importante el aumento del peso de *agricultura* (+94,2%) debido a los mayores recursos provenientes del presupuesto comunitario, y en menor medida las de *Comunidad Europea* (+79%), *desempleo* y *otras prestaciones económicas* (35%) y, *sanidad* (+32%).
- Especial explicación se debe realizar con la *política de desempleo* y *otros*, en la que además de las prestaciones por desempleo pagadas en un contexto de elevación del número de parados, también se incluyen otras funciones con un gasto progresivamente más elevado como es el caso de la Incapacidad Laboral

¹⁴ De acuerdo al contenido del Tratado de Maastricht, en la Cumbre de Edimburgo se aprobó introducir una modificación en el modo de cálculo del recurso IVA, que reduce la base imponible del 1,4% al 1%, reduciendo además el tope del mismo desde el 55 al 50% de la recaudación obtenida.

Transitoria y las Pensiones no contributivas (PNC). También se integran dentro de esta política, la protección familiar no contributiva y los subsidios LISMI y FAS, prestaciones estas últimas que, aunque están en fase de desaparición, todavía concentran un importante volumen de recursos.

- Las políticas que aumentan sus recursos disponibles, pero con un crecimiento más o menos igual al conjunto del gasto, como es el caso de *pensiones* y *AA.TT* (+28%).
- Las políticas que han tenido un crecimiento positivo, pero inferior a la media del gasto, caso de *justicia* (+14,1%) y *vivienda* (+0,6%).
- Y por último, las que sufren una disminución real de sus recursos, reduciendo sus posibilidades de actuación, especialmente *I+D* (-22%) y *subvenciones al transporte* (-20,8%), seguidas de *política industrial* (-24%), *Administración Tributaria* (-17,8%), *promoción de empleo* (-13%), *defensa* (-11%) e *infraestructuras* (-8%).

Esta ordenación pretende tan sólo presentar en términos generales la evolución de los recursos asignados a cada una de las políticas, sirviendo de base para observar las distintas tendencias. El crecimiento o disminución de las dotaciones no puede ser valorado de manera generalizada tan sólo por la dimensión de su presupuesto, ya que existen algunas políticas con un volumen de recursos relativamente reducido con gran repercusión en la vida cotidiana. Ejemplo de esta afirmación pueden ser la *política de vivienda* o de la *política industrial*, que a pesar de contar con una dotación relativamente baja en comparación a otras (200 mmpts) tienen múltiples repercusiones para la actividad económica y por supuesto para el conjunto de los ciudadanos.

Para obtener conclusiones fiables, es necesario conocer con mayor profundidad la situación actual de cada una de las materias, al igual que la previsible evolución de sus necesidades en el futuro.

Tabla 5.5
PGE Consolidado. Por políticas Dotaciones iniciales
Operaciones financieras y no financieras.
mmpts de pts corrientes

Políticas	1990	1993	1994	1995
Agricultura	437,2	754,9	924,1	1.104,9
Sanidad	1.984,4	2.928,6	3.103,2	3.331,2
Pensiones	4.270,9	6.004,1	6.460,7	6.978,7
Desempleo y otros	2.015,1	3.130,1	3.494,3	3.475,9
Promoción empleo	319,9	328	328,9	356,0
Infraestructuras	790,3	758,1	844,1	926,0
Justicia	170,1	221,5	234,8	247,9
Educación	899,5	1.001,6	1.021,8	1.089,3
Investigación	207,9	182,1	185,8	206,9
Seguridad Ciudadana	453,9	517,8	530,2	558,9
Vivienda	88,7	99,6	107,4	113,9
Defensa	815,2	794,0	857,4	923,6
P.Industrial y energ.	205,1	207,7	210,4	199,0
Subvenciones transp.	249,6	246,5	292,5	252,4
TOTAL POL. GASTO	12.907,8	17.174,6	18.595,6	19.764,6
Ad. Tributaria	129,5	130,8	135,4	136,0
Comunidad Europea	373,6	798,5	937,9	857,0
Deuda Pública	1.454,7	4.028,8	4.586,6	4.219,2
AA.TT.	2.004,4	2.899,2	3.163,7	3.273,5
TOTAL COMPROMISOS	3.962,2	7.857,3	8.823,6	8.485,7
Resto	1.184,1	1.106,9	1.224,6	1.369,9
TOTAL	18.054,1	26.138,8	28.643,8	29.620,2
PIB	50.074,1	60.881,1	64.097,9	68.291,0
Fuente: Memoria económico financiera de los PGE.				

Tabla 5.6
Evolución anual PGE por políticas (dotaciones iniciales)
En pts constantes

	93/92	94/93	95/94	95/90
Agricultura	27,0%	18,2%	15,4%	97,9%
Sanidad	11,7%	2,3%	3,6%	31,5%
Pensiones	8,2%	3,9%	4,3%	28,0%
Desempleo y otros	5,5%	7,8%	-4,0%	35,1%
Promoción empleo	2,5%	-3,2%	4,5%	-12,8%
Infraestructuras	-7,2%	7,5%	5,9%	-8,2%
Justicia	-1,3%	2,3%	1,9%	14,1%
Educación	-1,3%	-1,5%	2,9%	-5,2%
Investigación	-13,4%	-1,5%	7,5%	-22,1%
Seguridad Ciudadana	-4,7%	-1,2%	1,8%	-3,6%
Vivienda	-5,0%	4,1%	2,4%	0,6%
Defensa	-5,5%	4,2%	4,0%	-11,3%
P.Industrial y energ.	-9,7%	-2,2%	-8,7%	-24,0%
Subvenciones transp.	-11,7%	14,5%	-16,7%	-20,8%
TOTAL POL. GASTO	5,2%	4,5%	2,6%	19,9%
Ad. Tributaria	-5,7%	-0,1%	-3,0%	-17,8%
Comunidad Europea	11,4%	13,4%	-11,8%	79,6%
Deuda Pública	10,4%	9,9%	-11,2%	127,1%
AA.TT.	4,7%	5,3%	-0,1%	27,9%
TOTAL COMPROMISOS	8,0%	8,4%	-7,2%	67,7%
Resto	-3,9%	6,8%	8,0%	-9,4%
TOTAL	5,6%	5,8%	-0,2%	28,5%
PIB	1,0%	1,7%	2,8%	6,8%
Elaboración propia a partir de los PGE.				

Tabla 5.7
PGE (Consolidado) por políticas dotaciones iniciales
Operaciones financieras y no financieras
Peso relativo POR EPÍGRAFES

	1990	1993	1994	1995	1995/90
Agricultura	2,4%	2,9%	3,2%	3,7%	+1.3
Sanidad	11,0%	11,2%	10,8%	11,2%	+0.3
Pensiones	23,7%	23,0%	22,6%	23,6%	-0.1
Desempleo y otros	11,2%	12,0%	12,2%	11,7%	+0.6
Promoción empleo	1,8%	1,3%	1,1%	1,2%	-0.6
Infraestructuras	4,4%	2,9%	2,9%	3,1%	-1.3
Justicia	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	-0.1
Educación	5,0%	3,8%	3,6%	3,7%	-1.3
Investigación	1,2%	0,7%	0,6%	0,7%	-0.5
Seguridad Ciudadana	2,5%	2,0%	1,9%	1,9%	-0.6
Vivienda	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	-0.1
Defensa	4,5%	3,0%	3,0%	3,1%	-1.4
P.Industrial y energía.	1,1%	0,8%	0,7%	0,7%	-0.5
Subvenciones transp.	1,4%	0,9%	1,0%	0,9%	-0.5
TOTAL POL. GASTO	71,5%	65,7%	64,9%	66,7%	-4.8
Ad. Tributaria	0,7%	0,5%	0,5%	0,5%	-0.3
Comunidad Europea	2,1%	3,1%	3,3%	2,9%	+0.8
Deuda Pública	8,1%	15,4%	16,0%	14,2%	+6.2
AA.TT.	11,1%	11,1%	11,0%	11,1%	-0.1
TOTAL COMPROMISOS	21,9%	30,1%	30,8%	28,6%	+6.7
Resto	6,6%	4,2%	4,3%	4,6%	-1.9
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	+0.0

Políticas de gasto público
Operaciones financieras y no financieras
1994

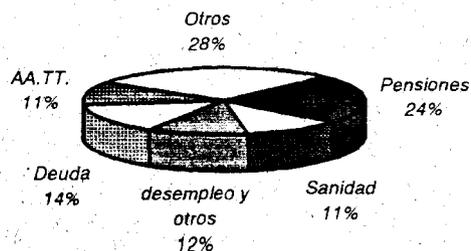


Tabla 5.8
PGE (Consolidado)
Peso de cada política en el PIB

Políticas	1990	1993	1994	1995
Agricultura	0,9%	1,2%	1,4%	1,6%
Sanidad	4,0%	4,8%	4,8%	4,9%
Pensiones	8,5%	9,9%	10,1%	10,2%
Desempleo y otros	4,0%	5,1%	5,5%	5,1%
Promoción empleo	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%
Infraestructuras	1,6%	1,2%	1,3%	1,4%
Justicia	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%
Educación	1,8%	1,6%	1,6%	1,6%
Investigación	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%
Seguridad Ciudadana	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%
Vivienda	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Defensa	1,6%	1,3%	1,3%	1,4%
P.Industrial y energía.	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%
Subvenciones transp.	0,5%	0,4%	0,5%	0,4%
TOTAL POL. GASTO	25,8%	28,2%	29,0%	28,9%
Ad. Tributaria	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%
Comunidad Europea	0,7%	1,3%	1,5%	1,3%
Deuda Pública	2,9%	6,6%	7,2%	6,2%
Solo gtos financieros	2,9%	3,9%	4,5%	4,3%
AA.TT.	4,0%	4,8%	4,9%	4,8%
TOTAL COMPROMISOS	7,9%	12,9%	13,8%	12,4%
Resto	2,4%	1,8%	1,9%	2,0%
TOTAL	36,1%	42,9%	44,7%	43,4%
PIB	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Elaboración propia a partir de la Memoria Económico Financiera de los PGE.				

Complementariamente a la exposición realizada, con objeto de conocer en mayor medida las posibilidades reales de las dotaciones asignadas a las distintas políticas, se acompaña un comentario más detallado de aquellas, que desde el punto de vista sindical, pueden tener una mayor repercusión.

El gasto total en **pensiones** asciende a 7,135 mmpts (4,5% superior a 1994), siendo suma de asignaciones destinadas al pago de las obligaciones existentes en pensiones contributivas de la Seguridad Social, Clases Pasivas del Estado y pensiones asistenciales pagadas por la Seguridad Social (PNC, FAS y LISMI).

Tal como se explica detalladamente en el apartado de Seguridad Social, el criterio de revalorización mantenido para la duración de la Legislatura ha sido el incremento inicial de la previsión de inflación (3,5% inicialmente), incorporando una cláusula de garantía

que cubra posibles desviaciones en el IPC a final del ejercicio que se aplicaría con carácter retroactivo y se consolidaría en la cuantía final a la hora de realizar los cálculos para sucesivos años.

Tabla 5.9
Total pensiones (contributivas y no contributivas)

	1994	1995	95/94
Contributivas S.Social	5.697,0	6.177,0	+4.5%
Clases Pasivas	672,0	714,4	+2.4%
Asistenciales S. Social	229,8	244,2	+2.3%
Total	6.598,8	7.135,6	+4.2%
Dentro de las asistenciales se encuentran las pensiones no contributivas (PNC), ancianos y enfermos incapacitados (FAS) y las destinadas a minusválidos (LISMI).			
Tanto las FAS como LISMI ha sido suprimidas por el RD Ley 5/92 existiendo la posibilidad para los beneficiarios de trasladarse a las PNC.			
Se ha utilizado como deflactor la tasa media de inflación prevista en los PGE95 (3,9%).			

A la vista de las cifras comparadas con otros años, las pensiones de las Clases Pasivas del Estado mantienen una evolución agregada inferior a las de la Seguridad Social, debido al menor número de nuevos pensionistas como a la sustitución de cuantías entre altas y bajas.

En cuanto a las pensiones asistenciales, se produce un fuerte aumento de las PNC (+20%) que se compensan parcialmente por las disminuciones en LISMI y FAS, cuyas cuantías fueron congeladas desde hace ya dos ejercicios presupuestarios con el objetivo de provocar el traslado hacia las PNC. Hay que recordar que si bien en la mayoría de los casos el traslado tiene consecuencias neutras respecto a la situación anterior, existen algunos, centrados en minusválidos, que con las condiciones actuales de cálculo basadas en el conjunto de los ingresos familiares, no pueden acceder a la prestación.

En el apartado de **sanidad** se han introducido modificaciones importantes que pueden afectar a su funcionamiento futuro. Analizar la compleja problemática de la sanidad pública supera con creces los objetivos de este documento, por lo que se recomienda la lectura del trabajo titulado *Los presupuestos del INSALUD para 1995. Y algunas reflexiones sobre el gasto sanitario en España* elaborado por la Federación de Trabajadores de la Salud de CC.OO. (octubre 1994).

Según las declaraciones y documentos conocidos, los responsables en la materia han preparado un plan de aplicación en la sanidad pública que pretende lograr:

- suficiencia financiera, mediante el pago de las deudas pendientes.
- un marco presupuestario estable para la Legislatura, garantizando un crecimiento del gasto sanitario igual al crecimiento nominal del PIB.

- mayor rigor en la aplicación del gasto para lo que se elimina la posibilidad de ampliar los créditos automáticamente, debiéndose aprobar créditos extraordinarios en el Parlamento.
- mejora del reparto territorial, de acuerdo a un mayor número de variables además de la población protegida (sistema corrector por necesidades reales).

El presupuesto para el próximo año contempla dotaciones por valor de 3.331 mmpts, lo que significaría un incremento del +3,6% en términos reales sobre la dotación inicial del anterior ejercicio.

Mas siendo conocidas las múltiples circunstancias, incluidas desviaciones en el gasto, que de manera reiterada influyen en esta materia, la evolución presentada no permite conocer las posibilidades reales de lograr una mejora en una prestación fundamental dentro del Estado del Bienestar.

La falta de transparencia y lagunas en la información denunciadas al inicio de este documento se hacen patentes de manera inequívoca en este capítulo, donde tan solo se presentan dotaciones iniciales, omitiendo no solo las previsiones de liquidación sino el conjunto de deudas pendientes y las amortizaciones realizadas.

De acuerdo a informaciones obtenidas fuera de la documentación presentada en los PGE, la desviación esperada por los responsables de sanidad para el ejercicio 1994 se moverá alrededor del 4,5%. Durante el ejercicio se cancelará totalmente la deuda pendiente de los años anteriores a 1992 (140 mmpts), a la vez que se pagará algo más de 120 mmpts, parte de la deuda incurrida en 1993 y 1994, que en su conjunto asciende a 290 mmpts.

El resto de la deuda generada en los dos últimos años debido a la insuficiente presupuestación, se pagará entre 1995 y 1996, asignando al próximo ejercicio un montante aproximado de 60 mmpts. Contemplando todas estas circunstancias, el gasto disponible en 1995 será en términos reales similar al de 1994 (-0,3%).

A la vista de esta evolución, se podría pensar que, en términos reales, se mantienen los niveles de gasto en materia de sanidad, sin embargo, tampoco parece cierta esta apreciación. Siempre que sean ciertos los supuestos manejados en cuanto a pagos realizados y pendientes, debido a la menor amortización de deuda que se prevé realizar el próximo año respecto a lo gastado el año anterior, es posible cuantificar en alrededor del +2,2% el crecimiento del gasto disponible para obligaciones correspondientes a la actividad del ejercicio (algo inferior al crecimiento del PIB).

Para finalizar con este ejercicio de suposiciones y no caer en triunfalismos, se debe recordar que a pesar de producirse un incremento en los recursos, en pesetas constantes la dotación establecida en 1995 es prácticamente idéntica a la existente en 1992.

Considerar las dotaciones establecidas como muestra de un intento positivo dirigido a consolidar el gasto público en sanidad, la falta de información suficiente impide realizar una valoración definitiva sobre unas iniciativas, que caso cumplirse pueden ser muy positivas para el futuro de la prestación sanitaria pública en España. Entre ellas, destacar las posibilidades de realizar una mejora sustancial en la gestión de los centros médicos, al haber desaparecido una de las causas que se argumentaban como centrales para lograr un ahorro de costes: el endeudamiento con los proveedores.

Mas, además de la necesaria mejora de la gestión, evitando despilfarros y gastos inútiles, existen todavía algunos otros costes, como el farmacéutico que mantienen un crecimiento continuado, implicando una pesada carga para el sistema sanitario público. En los PGE95 se menciona *la necesidad de realizar acciones encaminadas a una adecuación de los niveles de gasto farmacéutico mediante la consolidación efectiva de las vías abiertas a través del RD 83/1993 de financiación selectiva de medicamentos*. Sin embargo, la dimensión del problema parece exigir una respuesta más estructural que ataque los problemas de fondo, por lo que parece más efectivo aunque sin obviar su dificultad, apostar por una lista positiva de medicamentos, articulando las medidas que fomenten una cultura de la salud preventiva.

Durante 1994 se ha transferido la competencia de sanidad a la Comunidad Autónoma de Canarias, con lo que son ya siete las que asumen la gestión sanitaria del Instituto: Andalucía, Cataluña, País Vasco, Comunidad Valencia, Galicia, Navarra y Canarias, absorbiendo 1,947 mmpts distribuidos de acuerdo a la siguiente tabla:

Tabla 5.10		
PGE		
Política de sanidad		
	1994	1995
Andalucía	484.227	562.890
Cataluña	438.270	507.855
C. Valencia	282.200	320.568
País Vasco (*)	56.036	45.150
Galicia	177.021	211.058
Navarra (*)	12.981	11.573
Canarias		122.907
Otras	8.628	2.972
Total transferido CC.AA.	1.453.963	1.784.973
INSALUD sin transferir	1.247.024	1.276.261
medios ajenos	8.628	2.972
TOTAL	2.709.615	3.064.206
Fuente: Informe económico y financiero de los PGE.		
(*) No se incluye la parte correspondiente al País Vasco y a Navarra que se financia vía Cupo y Aportación. El presupuesto del INSALUD, por estos conceptos aporta al estado 162.834 mpts en 1995.		

Para concluir se acompañan las valoraciones contenidas en el amplio documento citado anteriormente, elaborado por la Federación de Trabajadores de la Salud de CC.OO.

- *Los presupuestos de 1995 avanzan en el camino correcto de asegurar la suficiencia financiera a partir del pago de la deuda anterior, el reconocimiento del gasto real de 1994 y el crecimiento estable hasta 1997 al ritmo de las posibilidades económicas medidas por la evolución del PIB.*
- *A pesar de lo significativo del incremento de los PGE95, no refleja una política expansiva sino un intento, adecuado e imprescindible, de mantener lo existente en la actualidad. Por tanto hasta 1997, la expansión del sistema solo podrá producirse por una redistribución de los recursos y una mejor gestión de los mismos.*
- *Tras la estabilización del sistema sanitario, paso imprescindible, habrá que abordar una política de mayores inversiones en el sector, si éste no quiere verse abocado por su incapacidad de dar respuesta a las necesidades de la población. Lógicamente en el marco de una realidad que no va a permitir abordar un rápido proceso en este sentido.*
- *Es correcto proceder a una corrección del reparto territorial, pero es insuficiente hacerlo con el único criterio de la población protegida. La corrección de las desigualdades territoriales mediante la realización de las inversiones necesarias, el mantenimiento de servicios comunes, la existencia de centros especiales y la derivada compensación por la atención sanitaria a personas desplazadas, obliga a buscar un sistema corrector del reparto territorial.*
- *Se camina en el sentido correcto al incrementar la aportación del Estado a los presupuestos de una prestación universal y no contributiva como es la sanitaria. No es de recibo sin embargo, que esto se haga amparados en una medida regresiva como es la sustitución de un punto de la cotización de la Seguridad Social por el incremento de un punto en todos los tipos del IVA.*

La política de **protección al desempleo y otras prestaciones económicas** tiene asignados en 1995 un montante de 3.475 mmpts (-4% sobre el año anterior) para cubrir seis grandes campos de actuación:

- protección al desempleo ¹⁵.
- incapacidad laboral
- protección familiar.
- prestaciones económicas de carácter asistencial.
- acción social.
- relaciones laborales.

¹⁵ Información detallada en Presupuestos del INEM 1995: se reduce el gasto sin reducirse el volumen de desempleados. Eduardo Gutierrez del Gabinete Técnico Confederado de CC.OO.

Como se puede observar en esta política se contienen muy distintas prestaciones que presentan una distinta evolución anual. Valga como ejemplo mostrar la evolución positiva de las prestaciones económicas con carácter asistencial (pensiones asistenciales, incluidas en el presente documento en el capítulo correspondiente a pensiones), mientras, la protección al desempleo sufre un severo recorte, como consecuencia de las últimas modificaciones legislativas en la materia.

Comenzando por las prestaciones al desempleo, a pesar de mantenerse una tendencia creciente en el número de personas sin empleo, el gasto aplicado a su protección se reducirá en los años 1994 y 1995. En el presente año se gastará un -10% respecto al ejercicio 1993, mientras para el próximo ejercicio se prevé reducir aún más los recursos en un -1,8%, como resultado de la progresiva entrada en vigor de las Leyes 22/92 y 22/93 que endurecían el acceso a la prestación y reducían su cuantía mensual.

Los 2,0 bpts disponibles tendrán una doble fuente de financiación: las cuotas recaudadas y una aportación realizada por el Estado. Esta última se reduce en 150 mmpts (-15%), mientras que las primeras incrementan su protagonismo como consecuencia de la mayor recaudación esperada al preverse la creación de empleo neto (175 a 200 mil).

Prestaciones por desempleo			
Dotaciones iniciales			
Prestación	1994	1995	Evolución anual en pts constantes (*)
Prestación básica	915.045	983.741	+3,4%
Subsidio por desempleo	483.131	427.046	-14,9%
Subsidio REASS	112.576	113.835	-2,6%
Cuotas prest contributivas	382.616	418.360	+5,2%
Cuotas subsidio desempleo	77.147	69.110	-13,0%
TOTAL	1.970.515	2.012.092	-1,8%
(*) Deflactor: tasa media de inflación (3,9%)			
Elaboración propia a partir del Informe Económico-financiero de los PGE95.			

La disminución de recursos no afectará a todas las modalidades, así, la prestación contributiva incrementa su dotación en un +3,4%, el subsidio por desempleo las reduce en un -15%, al igual que el subsidio REASS, aunque en este caso en un porcentaje inferior del -2,6%.

El segundo capítulo en orden de importancia teniendo en cuenta el volumen de fondos manejado es el de los subsidios por incapacidades laborales temporales, cuyo presupuesto asciende a 543 mmpts, lo que significa un crecimiento anual negativo del -8,8%. El menor gasto previsto, se debe según sus autores a las consecuencias generadas por el RD Ley 5/1992 de racionalización y control de la gestión por el subsidio por ILT en el caso de enfermedad común o accidente no laboral, correrá a cargo del empresario desde los días cuarto al decimoquinto de baja ambos inclusive.

Como se puede observar en esta política se contienen muy distintas prestaciones que presentan una distinta evolución anual. Valga como ejemplo mostrar la evolución positiva de las prestaciones económicas con carácter asistencial (pensiones asistenciales, incluidas en el presente documento en el capítulo correspondiente a pensiones), mientras, la protección al desempleo sufre un severo recorte, como consecuencia de las últimas modificaciones legislativas en la materia.

Comenzando por las prestaciones al desempleo, a pesar de mantenerse una tendencia creciente en el número de personas sin empleo, el gasto aplicado a su protección se reducirá en los años 1994 y 1995. En el presente año se gastará un -10% respecto al ejercicio 1993, mientras para el próximo ejercicio se prevé reducir aún más los recursos en un -1,8%, como resultado de la progresiva entrada en vigor de las Leyes 22/92 y 22/93 que endurecían el acceso a la prestación y reducían su cuantía mensual.

Los 2,0 bpts disponibles tendrán una doble fuente de financiación: las cuotas recaudadas y una aportación realizada por el Estado. Esta última se reduce en 150 mmpts (-15%), mientras que las primeras incrementan su protagonismo como consecuencia de las mayor recaudación esperada al preverse la creación de empleo neto (175 a 200 mil).

Prestaciones por desempleo			
Dotaciones iniciales			
Prestación	1994	1995	Evolución anual en pts constantes (*)
Prestación básica	915.045	983.741	+3,4%
Subsidio por desempleo	483.131	427.046	-14,9%
Subsidio REASS	112.576	113.835	-2,6%
Cuotas prest contributivas	382.616	418.360	+5,2%
Cuotas subsidio desempleo	77.147	69.110	-13,0%
TOTAL	1.970.515	2.012.092	-1,8%
(*) Deflactor: tasa media de inflación (3,9%)			
Elaboración propia a partir del Informe Economico-financiero de los PGE95.			

La disminución de recursos no afectará a todas las modalidades, así, la prestación contributiva incrementa su dotación en un +3,4%, el subsidio por desempleo las reduce en un -15%, al igual que el subsidio REASS, aunque en este caso en un porcentaje inferior del -2,6%.

El segundo capítulo en orden de importancia teniendo en cuenta el volumen de fondos manejado es el de los subsidios por incapacidades laborales temporales, cuyo presupuesto asciende a 543 mmpts, lo que significa un crecimiento anual negativo del -8,8%. El menor gasto previsto, se debe según sus autores a las consecuencias generadas por el RD Ley 5/1992 de racionalización y control de la gestión por el subsidio por ILT en el caso de enfermedad común o accidente no laboral, correrá a cargo del empresario desde los días cuarto al decimoquinto de baja ambos inclusive.

Deben señalarse como positivas dos modificaciones normativas introducidas en la Ley de acompañamiento relacionadas con las prestaciones económicas:

- la definición del subsidio por maternidad como una prestación independiente de la ILT, a la vez que se incrementa la cuantía percibida desde el setenta y cinco al cien por cien de la base reguladora.
- la unificación de la I.L.T. y la invalidez provisional. La disminución de los plazos de duración de la primera durante los que persiste la obligación de cotizar y la reserva del puesto de trabajo (dos años a contar desde la fecha de la resolución por la que se declare la invalidez permanente), permite paliar en alguna medida la incertidumbre del trabajador durante el proceso de declaración de la invalidez permanente.

En el capítulo de **educación** se presupuesta un gasto de 1,080 mmpts, presentando un incremento del +2,9% respecto a la dotación del año anterior, lo que significa una tendencia opuesta a la que ha mantenido en los últimos años.

La cantidad prevista para 1995 que implica una evolución positiva en la misma medida de la previsión de crecimiento del PIB, es en pesetas constantes igual a la existente en 1992, e incluso inferior a la existente en 1990. Así, a pesar del crecimiento establecido para el próximo ejercicio, la dotación de esta política en el periodo 1990-95 ha acumulado una reducción en términos reales del -5,2%, disminuyendo dos décimas su peso dentro del PIB.

Las decisiones adoptadas en los últimos años presupuestario ha supuesto la desaceleración, cuando no paralización, de parte de las reformas en materia de educación contenidas en la LOGSE y LRU. Tan solo cabe esperar, que aunque sea con retraso, en los próximos años se garanticen los recursos financieros necesarios para lograr los objetivos recogidos en las normas aprobadas.

La asignación presupuestaria para el capítulo de **vivienda** ascenderá en 1995 hasta los 113 mmpts. Esta cantidad, aunque supone un +2,4% sobre lo dispuesto el año anterior, es similar en términos reales a la existente en 1990, siendo inferior a la existente en 1991.

Año tras año, se menciona la importancia que tiene para un colectivo de población muy amplio la imposibilidad de acceder a una vivienda digna. Habiendo mejorado la normativa existente con la aprobación del Plan 1992-95, después de algunos en lo que no existía ni siquiera plan, no se puede afirmar que las actuaciones realizadas sean suficientes para atacar un problema de tan gran envergadura.

Por otra parte, las acciones canalizadas en el Plan se están concentrando en exceso en la Vivienda de Precio Tasado (VPT). Sin señalar este destino como inútil, si parece implicar un sesgo de la política aplicada excesivamente marcado hacia los beneficiarios con rentas superiores a las tres veces el SMI, mientras aquellas personas que mantienen ingresos inferiores se ven imposibilitados para acceder a una vivienda, tanto en propiedad como en alquiler.

Se desconoce por otra parte la parte del presupuesto comprometido por obligaciones anteriores relacionadas con la subsidiación de intereses hipotecarios correspondientes al presente plan de vivienda y a otros anteriores. Dependiendo de la cuantía, se reducen las posibilidades de actuación de la ya de por sí insuficiente dotación.

Después del boom especulativo de los últimos años, uno de cuyos centros ha sido la construcción residencial, se ha producido un incremento desmesurado del precio de las viviendas. Sin pretender repetir el análisis de la situación y algunas posibles propuestas

para su solución ya contenido en documentos anteriores, se puede recordar que para poder paliar la elevación de los precios es imprescindible disponer de una amplia oferta de viviendas a precio razonable, cosa que parece difícil de lograr tan solo una política que se basa fundamentalmente en la *ayuda a la piedra*, concretada en las deducciones fiscales y que se complementa con el Plan de Viviendas citado, la recién aprobada Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) y la entrada en funcionamiento de los Fondos de Inversión Inmobiliaria.

No cabe duda que la nueva LAU significa un avance para los nuevos arrendamientos, sobre todo, teniendo en cuenta los defectos de la anterior (Decreto Boyer). Sin embargo, no se puede compartir el optimismo de los responsables en la materia al conferir a su existencia una sustancial ampliación de la oferta de viviendas. Si con la anterior legislación ultraprotectora para el propietario no se consiguió un incremento significativo del número de viviendas en alquiler, si de oficinas, no parece que con una nueva, que protege en mayor medida al inquilino, se vaya a lograr a medio plazo este objetivo.

Por otra parte, la solución dada al conjunto de los contratos anteriores a 1985 puede tener en el futuro importantes repercusiones presupuestarias que no parecen haberse presentado ante la opinión pública en toda su magnitud. Compartiendo la necesidad de proteger a todas aquellas personas con menores ingresos, no se entiende que se haya extendido la revalorización de las cuantías a la franja comprendida entre los años 1964 y 1985, cuando los propietarios tenían la capacidad de establecer revisiones en los contratos firmados.

En un momento como el actual en el que se menciona constantemente a la desregulación como elemento para favorecer la competitividad, concepto esgrimido además para modificar una situación desfavorable de los propietarios con contratos anteriores a 1964, se confecciona una norma de aplicación en los contratos realizados en el periodo 1964-85, que regula en sentido contrario del acuerdo alcanzado en su momento entre las partes, en un intento de defender a los propietarios, que no ha querido o no han sabido utilizar la norma vigente.

Repercusiones presupuestarias para los próximos años que dependerán de la desgravación concedida al colectivo de arrendatarios, independientemente de su nivel de renta. Con la medida adoptada, se discrimina positivamente a los ciudadanos con menores ingresos, sin embargo, ante unos recursos públicos escasos, a la hora de conceder desgravaciones, se debe además contemplar el nivel de renta del propietario, excluyendo a todos aquellos que superen una determinada cantidad de ingresos anuales.

La política de **infraestructuras** contempla una asignación para el próximo ejercicio de 926 mmpts, lo que supone un crecimiento +4,4% sobre la dotación inicial del pasado ejercicio presupuestario. Para conocer su posible incidencia en la actividad del sector constructor sería necesario conocer la previsión de liquidación de gasto durante el año 1994, información a partir de la cual se podría conocer la cantidad de dinero nuevo dedicada a esta materia.

Conocida la previsión oficial de liquidación del capítulo del capítulo VI (inversiones reales) que prevé la no utilización del total de recursos disponibles y, teniendo en cuenta que la política de infraestructuras supone el setenta por ciento de este capítulo, se puede realizar un supuesto que mostraría un crecimiento de los recursos en la política de infraestructuras (+7,0%) superior a la comparación entre dotaciones iniciales.

A parte de la dotación disponible, la repercusión real en la actividad del sector constructor dependerá de dos variables:

- el grado de ejecución de los recursos en 1995. Las posibles influencias positivas se reducirán, si como es costumbre en los últimos años, al final del próximo año la liquidación es inferior a las dotaciones iniciales.
- las deudas canceladas en 1994 y 1995 correspondientes a ejercicios anteriores. Según declaraciones de algunos responsables del MOTPMA durante este año se liquidaran parte de las deudas contraídas en anteriores etapas, al igual que expropiaciones pendientes de pago. El grado de influencia, por tanto, dependerá en buena medida del mayor o menor saldo disponible para acometer nuevos proyectos.

Independientemente de las variables mencionadas, que no estaría de más se aclararan por las instancias correspondientes, las dotaciones iniciales muestran un reparto por programas algo diferente al acostumbrado. Las carreteras perderán algo de su protagonismo (-6%) en beneficio del transporte ferroviario, único programa que eleva sustancialmente su dotación presupuestaria (+47%). Aún así, las primeras seguirán absorbiendo casi la mitad del total del presupuesto, mientras a distancia le siguen el transporte por ferrocarril (22,9%) y las infraestructuras en recursos hidráulicas (21,2%) El resto se reparte entre transporte marítimo e infraestructuras costeras (3,9%) y transporte aéreo (0,3%).

Tabla 5.11
PGE95.
Política de infraestructuras. Dotaciones iniciales

			Evolución real		% sobre total	
Programa	1994	1995	95/94	1994	1995	
511C Est. y Asis Técnica O.P. y Urb	4,750	5,535	12.5%	0.6	0.6	
511D Dirección y Serv O.P. y Urb	26,192	24,384	-10.1%	3.0	2.6	
511E Planif territorial y Urbana	2,059	1,654	-22.5%	0.2	0.2	
512A Infra recursos hidraulicos	193,755	196,696	-2.0%	22.5	21.2	
513A Infra transp ferroviario	140,186	211,805	45.8%	16.3	22.9	
513B Sub y apoyo transp terrestre	300	923	197.0%	0.0	0.1	
513C Orden e insp transp terrestre	4,632	3,499	-27.1%	0.5	0.4	
513D Infra carreteras (nuevas)	370,791	362,537	-5.6%	43.1	39.2	
513E Infra carreteras (Conserv)	79,696	80,291	-2.8%	9.3	8.7	
514A Tráfico marítimo y vig costera	13,278	14,687	6.8%	1.5	1.6	
514C Actuación en la costa	21,404	21,536	-2.9%	2.5	2.3	
514D Sub y apoyo transp marítimo	0	0		0.0	0.0	
515B Explot circulac aerea	2,535	2,449	-6.7%	0.3	0.3	
TOTAL	859,578	925,996	4.0%	100.0	100.0	

Elaboración propia a partir del Informe Económico y Financiero

Las principales inversiones previstas son las siguientes:

- carreteras: destacan los accesos a Galicia (autovía Rías Bajas y Rías Altas), el tramo de Honrubia-Requena y los de Bailén-Jaén-Granada-Motril. Complementariamente, una cuarta parte del presupuesto se destina a la conservación de la red existente.
- ferrocarriles: corredores Valencia-Barcelona y Madrid-Valencia, red de cercanías y comenzó de actuaciones en la línea de Alta Velocidad Madrid-Barcelona-Frontera francesa y nuevo acceso ferroviario al Norte-Noroeste.
- hidráulicas: incidir en la calidad del agua (infraestructuras de depuración).

Para terminar este apartado, reconociendo el importante esfuerzo realizado en anteriores años, evitando triunfalismos lejanos a la realidad, debe mencionarse que la dotación para 1995, es en términos reales, inferior en casi un diez por ciento a la existente en 1991.

Las dotaciones asignadas en los PGE95 a **política industrial y energía** alcanzan los 199 mmpts, cantidad que significa disminuir los recursos disponibles el año próximo en un -8,7%, manteniendo una tendencia a la baja que ha supuesto la pérdida del -24% de los recursos en el periodo 1990-95.

Durante algunos años se ha reiterado desde los responsables económicos y especialmente del titular de industria, mensajes que se resumían en la ya celebre frase de *la mejor política industrial es la que no existe*.

En la página 272 del Informe Económico Financiero se contiene: *la actual política industrial (utilizada en los anteriores años) se inscribe en el contexto de creciente internacionalización y globalización que caracteriza a la actividad económica y muy especialmente en el contexto comunitario. El objetivo a medio plazo es ... de establecimiento de un entorno macroeconómico y microeconómico que fomente la competitividad de la empresa, potenciando y mejorando las dotaciones de aquellos factores más críticos de recursos, según los criterios emanados por las orientaciones del mercado. Por lo que se refiere al largo plazo, el objetivo ha sido la internacionalización de la industria española en base a alcanzar una mayor competitividad internacional.*

Las actuaciones realizadas han consistido en la generación y potenciación de las ventajas competitivas que permitan a las empresas industriales ganar, de forma continuada cuota en el mercado nacional y, sobre todo, en los mercados exteriores.

En base a esos criterios bastante generalistas, los autores inciden en remarcar que las acciones del Ministerio de Industria han buscado contribuir a la modernización de la base industrial mediante la implantación de un nuevo marco institucional competitivo y favorecer la adaptación de la industria a los cambios estructurales y a las exigencias derivadas del nuevo contexto en el que se inserta la economía española.

Fruto de toda esta descripción, mas de ambiguos deseos que de objetivos concretos, es una dotación para la política industrial inferior incluso en términos monetarios a la existente en 1990.

Sin olvidar los límites para la Administración Central de estar transferida esta competencia a las CC.AA.; en 1995 se sigue manteniendo como destino casi único de los recur-

Los encuadrados en política industrial a los sectores en reconversión y las explotaciones mineras, que aún a pesar de reducir el volumen de recursos recibidos, suponen casi setenta por ciento del conjunto del gasto. Por contra, epígrafes tan importantes como el apoyo a pequeña y mediana empresa (PME) o competitividad de la empresa industrial¹⁶ tienen un presupuesto de 8 y 13 mmpts, que siendo el doble de los disfrutado el año anterior, se antojan bastante insuficientes para tan amplia e importante tarea.

Tabla 5.12
PGE.
Política industrial y energía. Dotaciones iniciales.

Programas	En mmpts corrientes			Evolución real 95/94	Peso en %	
	1992	1994	1995		1994	1995
151A Seg nuclear y prot radiolog	5,029	4,653	4,712	-2.3%	2.2	2.4
721A Dir y Serv Ind, Cóm y Turismo	6,910	5,738	5,731	-3.6%	2.7	2.9
722B Reg y protección prop ind	3,829	4,226	4,549	3.9%	2.0	2.3
722C Calidad y seguridad industrial	3,189	2,602	2,701	0.2%	1.2	1.4
722D Competitividad emp ind.	7,977	8,367	13,034	50.4%	4.0	6.5
723B Recon v y reindustrialización	102,395	91,261	71,613	-24.3%	43.4	36.0
724B Apoyo a PYMES	3,864	4,351	8,095	79.6%	2.1	4.1
724C Incentivos reg localiz ind	20,269	17,638	17,929	-1.9%	8.4	9.0
731F Normativa y des energetico	9,593	8,183	8,123	-4.2%	3.9	4.1
741F Explt minera	57,094	63,428	62,548	-4.8%	30.1	31.4
TOTAL	220,149	210,447	199,035	-8.7%	100.0	100.0

Elaboración propia a partir de los PGE.

A pesar de la insuficiencia de medios, parece que en el último año se han producido algunas modificaciones, más de forma que de fondo, rompiendo en alguna medida con el fundamentalismo liberal de esperar la recuperación del tejido productivo español mediante el *laissez faire* o, a lo sumo, la creación de mejores condiciones de entorno.

Además de haber tomado medidas para reducir los tipos de interés y establecer, aunque sea por obligación, un tipo de cambio más ventajoso, parece que se están aceptando implícitamente la necesidad de tomar medidas concretas que apoyen el tejido productivo. Sin embargo, tal como se explicaba en el capítulo de ingresos, el grueso de las mismas se canaliza hacia los gastos fiscales, opción cara e ineficaz, al aprovecha en menor medida los recursos gastados obteniendo menores y, en algunos casos distintos, resultados a los pretendidos originalmente.

En la línea de articular una política industrial basada en el gasto público directo, es importante resaltar que dentro del Marco de Apoyo Comunitario aprobado por la Comisión

¹⁶ Dentro del programa de competitividad industrial se encuentran las dotaciones para el Plan RENOVE.

Europea para las regiones con menor desarrollo (objetivo nº 1) se han incorporado modificaciones sustanciales respecto a la propuesta española (Plan de Desarrollo regional) por las que se asignan el 35% de los recursos a un eje denominado *desarrollo del tejido económico*, dentro del objetivo global de mejora del sistema productivo.

El MAC contempla proyectos por valor de 2,1 bpts a desarrollar en el periodo 1994/99, de los que 635,8 mmpts serán cofinanciados por los fondos estructurales y 265 mmpts por las distintas Administraciones españolas, debiendo las empresas privadas aportar el resto.

Desafortunadamente en los PGE no se hace ninguna mención a tan importante medida y, sobre todo y más importante, se desconoce donde están contabilizadas las aportaciones que tienen que realizar la Administración Central.

Por último, la política de **investigación y desarrollo** contempla una dotación de 206,9 mmpts (+7,5% sobre el año anterior). Sin embargo, al igual que en otros capítulos, los recursos disponibles en 1995 serán bastante inferiores en pesetas constantes a los existentes en 1990 (-22,1%).

Como muestra del esfuerzo a realizar en 1995, el peso de la política pública de I+D en el PIB español se ha reducido en los últimos cinco años desde el 0,52%, hasta el actual 0,39%¹⁷. El gasto destinado a I+D que, incluyendo a la iniciativa privada no alcanza el 0,7% del PIB, no parece alcanzar el nivel adecuado para profundizar en la vía de competir a través de productos con mayor valor añadido.

Tal como se comenta en las conclusiones del documento citado: *Los PGE95 confirman que la investigación y el desarrollo tecnológico no son variables activas en la estrategia del Gobierno ... Se sigue apostando por el sector empresarial sin exigirle resultados, mientras se estrangula al sector público, congelando plantillas y gastos corrientes.*

	1986	1988	1990	1992	1994	1995
Estado	82.429	128.361	207.953	201.481	185.843	206.933
Universidad	30.000	42.000	52.000	58.000	58.000	59.000
Empresa. pública	20.000	34.000	62.000	75.900	72.450	76.072
Empresa. privada	30.000	51.000	94.000	114.400	109.200	114.660
Total	162.429	255.361	415.953	449.781	425.493	456.665
PIB (mmpts)	32.323,9	40.158,8	50.125,3	58.852,0	64.097,9	68.291,0
% PIB (Estado+Univ)	0,35%	0,42%	0,52%	0,44%	0,38%	0,39%
% PIB (Estado+Univ+Emp púb)	0,41%	0,51%	0,64%	0,57%	0,49%	0,50%
% PIB (Total)	0,50%	0,64%	0,83%	0,76%	0,66%	0,67%
Fuente: PGE I+D: Más de lo mismo. Elaborado por Alicia Durán.						

¹⁷ Información detallada en el documento PGE I+D: Más de lo mismo. Elaborado por Alicia Durán.

5.3.- Por Gestores.

El presupuesto consolidado de gastos también se puede analizar desde los distintos subsectores que tienen la competencia de su administración: Estado, Organismos Autonomos, Organismos Administrativos y Seguridad Social.

Entre los gestores existen múltiples flujos internos de ingresos y gastos, así buena parte de los recursos utilizados por los Organismos Administrativos o Autonomos o la tesorería de la Seguridad Social provienen de transferencias realizadas desde el estado.

En este capítulo no se pretende realizar un análisis exhaustivo del reparto de gastos, sino más bien mostrar algunos aspectos que puedan ser interesantes para la comprensión del funcionamiento de las cuentas públicas, a la vez que aportar alguna luz sobre aspectos que pueden haber quedado difuminados u ocultos en capítulos anteriores.

* Estado:

El presupuesto de gastos en operaciones no financieras del Estado asciende a 19,5 bpts, lo que supone el setenta por ciento del presupuesto consolidado. Con esta cantidad se incrementa en +1,3% en términos reales los recursos disponibles, mostrando una evolución más expansiva que el conjunto del gasto consolidado.

Tal como se puede observar en las tablas siguientes, los gastos del Estado se destinan fundamentalmente a pagar los salarios y pensiones generados por los empleados públicos, hacer frente a los gastos financieros de la Deuda Pública en circulación correspondiente a la Administración Central, realizar obras de infraestructura y, sobre todo, transferir recursos a distintos organos gestores para pagar integra o parcialmente, determinadas prestaciones economicas y sociales.

Cabe destacar por su importancia en volumen de recursos, las transferencias realizadas para sanidad pública (INSALUD) que alcanza en 1995 un valor de 2,4 bpts, cuantía que implica un incremento de más del veinte por ciento al asumir el Estado la menor recaudación derivada de la rebaja de cuotas sociales (204 mmpts).

También mantiene un importante protagonismo la transferencia destinada a complementar el pago de prestaciones al desempleo (651 mmpts), aunque en este caso, la cantidad establecida implica una disminución del -18,7%.

El Estado también realiza transferencias para el pago de pensiones asistenciales y prestaciones familiares, al igual que complementa el pago de pensiones mínimas del segmento contributivo. En el último caso, la aportación viene dada por la falta de un modelo de financiación claro de la Seguridad Social que diferencie entre las prestaciones contributivas y universales.

El Estado dota igualmente la transferencia para el pago de la contribución española a la Unión Europea, que el próximo año ascenderá a 908 mmpts. En esta materia, se debe mencionar que la cuantía aportada es inferior a la realizada el pasado ejercicio, debido a la modificación en el modo de financiación de la Unión aprobada en la Cumbre de Edimburgo y, sobre todo, recordar que a pesar de tan elevada aportación, el saldo con la Unión Europea será favorable a España, de acuerdo a las previsiones oficiales, por valor de +678 mmpts.

Tabla 5.14
PGE
Presupuesto del subsector ESTADO
Gastos (dotaciones iniciales)

	En mmpts de pts corrientes			Evolución en pts constantes	
	1993 (L)	1994	1995	94/93	95/94
Personal activo	1.993,0	1.953,8	2.078,7	-5,4%	6,4%
Clases pasivas Estado	778,6	809,3	714,4	0,3%	-11,7%
- pensiones ordinarias	654,0	681,4	714,4	0,6%	4,8%
- pensiones indemn.	124,6	127,9		-0,9%	
Intereses Deuda Pública	2.355,3	2.860,6	2.921,4	17,2%	2,1%
Aportación al INEM desempleo	1.422,1	802,0	651,8	-45,6%	-18,7%
Aportación S.Social (INSALUD)	1.926,7	1.965,6	2.456,8	-1,5%	25,0%
LISMI, pensiones asistenciales					
aportación pensiones y protección familiar no contributiva	353,9	383,5	350,0	4,6%	-8,7%
Aport S.Social (complot p.mínimas)	214,2	214,0	232,0	-3,6%	8,4%
Aportación AA.TT.	3.928,3	4.056,0	3.364,0	-0,3%	-17,1%
- CC.AA (incluye FCI)	2.087,4	2.042,5	2.166,0	-5,6%	6,0%
- AA.LL.	1.055,3	1.075,6	1.198,0	-1,6%	11,4%
- Aportación a la C.Europea	785,6	937,9	908,0	15,2%	-3,2%
Infraestructura	647,5	710,9	692,7	6,0%	-2,6%
Resto	3.096,6	2.743,4	3.857,0	-14,5%	40,6%
TOTAL	16.716,2	16.499,1	17.318,8	-4,7%	5,0%

Elaboración propia a partir de Informe Económico financiero de los PGE.
 En los PGE95 no se realiza esta agregación, por lo que se ha debido construir a partir de la información disponible. Como se puede observar el epígrafe resto contiene alguna de las materias incluidas en otros años en capítulos anteriores.

Dentro de las transferencias, también se encuentran las que se realizan a las distintas Administraciones Territoriales (3,3 bpts), dotación, que dentro del proceso iniciado hace ya algunos años, supone un incremento aproximado del +6%.

De los recursos destinados a las AA.TT., casi 2,2 bps se destinan a las Comunidades Autónomas, siendo esta cantidad resultado de su Participación en los Ingresos del Estado (PIE) incluido el quince por ciento del importe de las cuotas líquidas del IRPF ingresadas por los residentes de su territorio y devengadas en el ejercicio de referencia, y del Fondo de Compensación Interterritorial.

Por último, fundamentalmente en cumplimiento del artículo 2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (39/1988), las Corporaciones Locales recibirán 1,2 bpts.

Tabla 5.15
TRANSFERENCIAS TOTALES del Estado a las AA.TT

	En mmpts de pts corrientes			Evolución en pts constantes	
	1993 (L)	1994	1995	94/93	95/94
COMUNIDADES AUTONOMAS.	3.335,1	3.634,6	4035,8	5,2%	7,2%
CORPORACIONES LOCALES	1.121,3	1.148,7	1232,1	-1,1%	3,5%
TOTAL	4.456,4	4.783,3	5.267,9	3,6%	6,3%
Deflactor PIB	4,5%	3,6%	3,6%		

Fuente: Informe economico y financiero de los PGE.

Tabla 5.16
PARTICIPACION DE LAS CC.AA. (1995)
(En mmpts)

	PIE	FCI	TOTAL
CATALUÑA	384,0		384,0
GALICIA	246,8	23,7	270,5
ANDALUCIA	573,0	50,7	623,7
ASTURIAS	18,1	4,1	22,2
CANTABRIA	19,2	1,4	20,6
LA RIOJA	7,4		7,4
MURCIA	15,2	4,0	19,2
PAIS VALENCIANO	235,5	7,4	242,9
ARAGON	25,3		25,3
CASTILLA-LA MANCHA	57,8	9,3	67,1
CANARIAS	141,0	7,3	148,3
EXTREMADURA	43,0	10,0	53,0
BALEARES	12,7		12,7
MADRID	89,9		89,9
CASTILLA-LEON	79,3	12,3	91,6
Total	1.948,2	130,2	2.078,4

Fuente: Informe economico y financiero del PGE95

*** Seguridad Social**

El presupuesto consolidado de la Seguridad Social incluye el conjunto de gastos destinados a prestaciones económicas contributivas (pensiones, ILT e invalidez provisional) y

las dotaciones dirigidas al pago de prestaciones universales (asistencia sanitaria, pensiones no contributivas, ayudas familiares y servicios sociales).

Las dotaciones contenidas en este presupuesto suponen algo más de una tercera parte del presupuesto de las Administraciones Centrales (Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos).

Con carácter previo, debe mencionarse la ausencia de una previsión sobre la ejecución en el ejercicio 1994 correspondiente al capítulo de ingresos y parte del de gastos. Esta laguna hace difícil valorar algunas de las partidas del presupuesto, siendo de especial importancia no conocer la recaudación previsible de las cotizaciones sociales.

El presupuesto de gastos para 1995 asciende a 10,8 billones de pesetas presentando una evolución positiva del +4,7% medida en términos reales ¹⁸ (+8,8% en términos monetarios), tendencia diferente a la del conjunto de los gastos del PGE95 que observan una evolución del +0,1% y, todavía en mayor medida respecto al subsector Estado que presenta un crecimiento negativo del -1,5%.

Del conjunto de gastos de la Seguridad Social, las prestaciones económicas absorben el 65,5%, la asistencia sanitaria el 30,5%, correspondiendo el 2,3% a servicios y sociales. El reparto entre los distintos epígrafes mantiene una estructura muy similar al ejercicio anterior, aunque la asistencia sanitaria aumenta ligeramente su presencia (+0,5) en perjuicio de las prestaciones económicas distintas a las pensiones.

La dotación destinada a pensiones (57,1% del presupuesto) viene condicionada por el acuerdo alcanzado entre Administración y Sindicatos que garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo de las mismas. El compromiso se articula en un incremento inicial para 1995 del 3,5% (previsión de inflación para el próximo ejercicio) que se sumará a la cantidad cobrada a final de 1994 (resultado de consolidar el IPC de 1994) y, una cláusula de garantía, que actuaría en caso de producirse desviaciones sobre la previsión de inflación manejada para 1995.

De acuerdo a estos criterios, la dotación para pensiones de la Seguridad Social (sin tener en cuenta Clases Pasivas de funcionarios) alcanza la cantidad de 6,2 bpts, lo que supone un incremento en términos reales del +4,5%. El mayor gasto viene justificado por el incremento del número de pensionistas (+1,9%), la sustitución de las pensiones que causan baja por otras nuevas de mayor cuantía (+1,9 puntos) y el pago de la desviación incurrida en 1994 que debe ser consolidada previamente a realizar la subida para el próximo año.

Las prestaciones familiares (98,3 mmpts) sufren un recorte del -21,6% en términos reales y la ILT (479,1 mmpts) también presenta un crecimiento negativo del -8,1% ¹⁹. Como novedad, se desagrega de ésta última las prestaciones por maternidad (11,3 mmpts), que por otra parte, contempla una sustancial mejora en la línea defendida por este sindicato, elevando la prestación desde el 75% al 100% del salario.

¹⁸ A diferencia del resto de los capítulos en los que se utiliza el deflactor del PIB (3,6%), teniendo en cuenta que las prestaciones sociales influyen en buena medida en el poder adquisitivo de sus beneficiarios, se ha utilizado en este caso la inflación media para 1995 (3,9%) calculada a partir de la previsión de inflación anual contenida en los PGE95 (3,5%).

¹⁹ Para mantener la homogeneidad de la serie utilizada se incluye en la cantidad la prestación por maternidad.

Dentro de las prestaciones universales, las pensiones no contributivas contemplan un incremento elevado (+12,1% en términos reales), alcanzando una cantidad de 179,5 mmpts. El motivo de este importante aumento parece ser, por un lado, la reciente implantación de la prestación, lo que hace que todavía se estén incorporando personas que desconocían su existencia. Por otro, el traslado a esta prestación de personas que antes percibían una pensión LISMI o FAS, en unos casos porque la cuantía inicial es superior y, en otros, por la congelación en la revisión de las cuantías que sufren estas últimas desde que la Administración tomó la decisión de hacerlas desaparecer.

En lo que respecta a la asistencia sanitaria se han introducido modificaciones sustanciales, tanto en la liquidación del año anterior como en su futura financiación que han sido tratadas ampliamente en el capítulo de políticas²⁰. A pesar de ello se mencionan en este apartado algunas cuestiones importantes.

Como novedad importante respecto al comportamiento mostrado en ejercicios anteriores, por primera vez en muchos años, el gasto real en sanidad estará relativamente cerca del inicialmente presupuestado (+4,5% de desviación)²¹, lo que supone una desviación muy inferior a la existente los pasados años (entre el quince y el veinte por ciento en el periodo 1988-92).

La menor desviación alcanzada, junto a las declaraciones oficiales que aseguran la contabilización en 1994 de todos los gastos realmente realizados y la cancelación de la deuda acumulada hasta 1991, suponen avances dignos de tener en cuenta, que, ante los problemas conocidos de la prestación sanitaria, puede facilitar las cosas a la hora de evaluar las posibilidades de actuación con el nivel actual de recursos.

Adicionalmente se han producido dos modificaciones en el sistema de financiación del INSALUD:

- La asignación se realizará de acuerdo a la población protegida, lo que repercute en algunos porcentajes actualmente asignados a territorios y segmento no descentralizado.
- Se asegura el crecimiento del gasto de acuerdo al crecimiento nominal del PIB, durante la actual Legislatura.

Por otra parte, se reconoce una deuda acumulada en los ejercicios 1993 y 1994 por un importe de 290.687 millones de pesetas que se saneará con dotaciones de los presupuestos correspondientes a los años 1994, 1995 y 1996. Desafortunadamente se desconoce el reparto por ejercicios, cuestión que supone un obstáculo para conocer las posibilidades reales en los próximos ejercicios de acuerdo a las dotaciones asignadas.

La dotación destinada a la asistencia sanitaria muestra un incremento sobre el PGE-94 inicial del 9,5%, medido en términos reales. De acuerdo a esta evolución, la sanidad pública dispondrá en 1995 de 3,3 bpts, 400 mmpts más que en 1994. Como elemento importante para conocer las posibilidades reales de la dotación presupuestada, se debe re-

²⁰ Información obtenida del documento *Los Presupuestos del Insalud para 1995*. Elaboración Fernando Puig-Samper de la Federación de Sanidad de CC.OO.

²¹ Las cifras utilizadas corresponden al INSALUD, única información disponible, hecho que no distorsiona la valoración para el conjunto del capítulo al absorber el INSALUD el 95% del presupuesto.

saltar la no disponibilidad de datos sobre la cifra que se amortizara en este ejercicio de la deuda acumulada en los dos años anteriores, condición necesaria para realizar una valoración definitiva.

De acuerdo al supuesto realizado por la Federación de Trabajadores de la Salud de CC.OO. a partir de las cifras disponibles de gasto real y otras informaciones complementarias, se podría concluir que la dotación asignada para el próximo ejercicio reduce su crecimiento hasta el +2,28%. De esta forma, la asignación para la sanidad presenta una evolución más favorable que la establecida para el conjunto del gasto público, aunque seis décimas superior a la previsión de aumento del PIB, lo que reducirá levemente su participación en el mismo (4,64% frente a 4,65%).

Por último, los servicios sociales (existe comentario específico para esta materia) presentan una disminución del -5,2% en términos reales, consecuencia de la progresiva desaparición de las pensiones LISMI y una reducción de las inversiones a realizar por el INSERSO (-3,4 mmpts).

Con las dotaciones presupuestadas, el conjunto de prestaciones de la Seguridad Social supondrán el 15,9% del PIB previsto para 1995, porcentaje idéntico al existente en 1993 y, posiblemente al del presente año²².

Adicionalmente, deben destacarse como positivas dos modificaciones normativas introducidas en la Ley de acompañamiento que afectan a dos prestaciones contributivas:

- configuración el subsidio por maternidad como una prestación independiente, a la vez que se incrementa la cuantía percibida desde el setenta y cinco al cien por cien de la base reguladora.
- Unificación de la I.L.T. y la invalidez provisional. La disminución de los plazos de duración de la primera durante los que persiste la obligación de cotizar y la reserva del puesto de trabajo (dos años a contar desde la fecha de la resolución por la que se declare la invalidez permanente), permite paliar en laguna medida la incertidumbre del trabajador ante la declaración de la invalidez permanente.

Para financiar el conjunto de gastos se utilizan dos fuentes: cotizaciones sociales y aportación del Estado proveniente de los ingresos públicos.

En las primeras se ha introducido una novedad significativa al reducir en un punto la cuota por contingencia comunes, pasando del 29,8 al 28,8% del salario bruto. Esta decisión que se reparte en una reducción proporcional a la estructura de pago actual supone una disminución de 0,8 puntos en la cuota empresarial y 0,2 en la del trabajador. La consecuencia financiera para la Seguridad Social es una minoración en los ingresos por cotizaciones de 204.300 millones de pesetas.

A pesar de la medida, el presupuesto de recaudación a través de las cotizaciones sociales (6.665,1 mmpts) contiene una mínima evolución creciente de las mismas concretada en el +0,1% en términos reales, como resultado del manejo de los siguientes supuestos:

²² Con las dotaciones del PGE94 se producía una disminución de medio punto sobre el PIB, pero la desviación en el apartado sanitario mantiene el porcentaje existente en 1993.

- Incremento del 2% en el número de cotizantes (+238.735), resultado de un aumento del 2,53% en el régimen general y del 1% en el de trabajadores autónomos.
- Incremento de la base reguladora mínima y máxima en un 3,5%.
- Incremento de la base media pagada del 3,5% debido a las subidas salariales.

Dentro del capítulo de cotizaciones deben ser tenidas en cuenta también las ingresadas por el INEM por un importe 505 mmpts en concepto de cuotas de los trabajadores desempleados, de los que 24 mmpts corresponden a las descontadas de la prestación percibida por el trabajador.

Como segunda fuente de financiación, se encuentra la aportación realizada por el Estado que asciende a 3.088 mmpts, con una evolución creciente del +16% medida en términos reales. La mayor aportación de 527,1 mmpts cubre la menor recaudación de las cuotas y el incremento en 1995 del gasto en asistencia sanitaria.

Por último, el presupuesto de recursos se completa con un préstamo sin interés y a pagar en diez años, concedido por el Estado a la Seguridad Social por valor de 401,5 mmpts. Si se suma esta cantidad al préstamo de 350 mmpts realizado en las mismas condiciones en 1994, la deuda de la Seguridad Social con el Estado en términos acumulados asciende a 751 mmpts, lo que significa una devolución anual de 75 mmpts durante los próximos diez ejercicios.

Esta opción frente a la de incrementar la aportación del Estado, puede haber sido elegida por varias razones. Entre otras cabría entender el no reconocimiento de la Administración de sus obligaciones en la total financiación de las prestaciones universales, trasladando, en un ejercicio de ambigüedad, el pago del préstamo a los posibles ingresos por cotizaciones obtenidos en los próximos años derivados de una supuesta mayor actividad económica. También podría entenderse la medida, sobre todo si no existe la posibilidad de cancelar las amortizaciones anuales, como una forma de presentar los PGE95 con un menor déficit del realmente existente (casi seis décimas del PIB).

En términos ortodoxos el préstamo debía sustituirse por una mayor aportación del Estado a la Seguridad Social, con lo que la misma debería ascender en 1995 a 3,538 mmpts, siendo su participación en la financiación superior al 32%, frente al 29,6% contenido en los PGE95 de acuerdo al modelo elegido.

Estas situaciones muestran la necesidad de clarificar el sistema de financiación de la Seguridad Social, de manera que no se puedan introducir estas modificaciones aprovechando lagunas legales.

En un momento como el actual, en el que desde distintos sectores se pretende mostrar una presunta quiebra del sistema público de pensiones, se convierte en elemento de extrema importancia mostrar, que utilizando el criterio de asociar las cotizaciones sociales como fuente de financiación de las prestaciones contributivas, y de acuerdo al presupuesto para 1995, existiría un excedente de 297,9 mmpts en el segmento contributivo, cantidad que se dedicará a la financiación de las prestaciones universales.

Las prestaciones sociales juegan un papel fundamental dentro del Estado del Bienestar, por lo que asegurar su futuro es un objetivo central para las organizaciones sindicales. Por su importancia, antes de realizar cualquier modificación en los instrumentos de re-

caudación es preciso realizar un debate en profundidad sobre su situación actual, los posibles problemas futuros, definiendo un modelo de financiación que permita obtener los ingresos necesarios.

Contrariamente a esta lógica de funcionamiento, el Gobierno ha tomado la decisión de reducir la una de las cuotas de financiación amparándose en un planteamiento parcial: mejora de la competitividad.

Ya se han realizado en este mismo documento reflexiones, tanto en el capítulo de ingresos como posteriormente en las conclusiones sobre las consecuencias inherentes a la modificación de las cotizaciones sociales. Complementariamente existe un borrador de estudio elaborado por un amplio grupo de trabajo dentro de CC.OO. que analiza detalladamente este tema²³.

Sin pretender compendiar en este capítulo un tema tan complejo, simplemente se debe recordar que además de no existir motivos para la rebaja de las mismas al no ser los costes laborales españoles más elevados que los comunitarios. Paralelamente, resaltar que las cuotas tienen importantes repercusiones en la distribución de la renta por factores productivos y ser fuente de financiación para el pago de las prestaciones contributivas públicas.

²³ El sistema de la Seguridad Social. Las prestaciones sociales y su financiación. Grupo de trabajo de CC.OO. Octubre 1994.

Tabla 5.14
SISTEMA SEGURIDAD SOCIAL (Contingencias comunes y acc. trabajo)
Ingresos por fuentes (En miles de millones de Pts corrientes)

Fuentes	1980	1983	1985	1990	1992	1993	1994(i)	1995(i)
COTIZACIONES SOCIALES	1.597,8	2.284,3	2.682,8	4.488,0	5.656,2	5.924,9	6.409,5	6.665,1
Aport. desempleados							55,5	24,0
TRANF CORRIENTES	256,4	614,2	933,5	2.050,8	2.716,7	3.027,4	3.005,5	3.563,0
- Admon estado	169,3	486,0	752,3	1.739,9	2.230,5	2.461,0	2.561,4	3.051,2
- Org Autonomos	87,1	128,2	181,2	310,9	486,2	566,4	444,1	511,8
OTROS	20,4	61,0	101,5	173,2	513,1	213,4	146,5	196,7
TOTAL CONSOLIDADO	1.874,6	2.959,5	3.717,8	6.712,0	8.886,0	9.165,7	9.617,0	10.448,8
PIB	15.154,5	22.234,6	28.200,9	50.087,4	58.851,9	60.000,0	64.097,9	68.291,0
Pts constantes 1982 (Deflactor: tasa media IPC)								
Indice	72,2	112,2	135,9	185,7	208,3	217,9	228,1	237,0
COTIZACIONES SOCIALES	2.214,2	2.035,9	1.974,6	2.416,5	2.715,7	2.719,6	2.809,9	2.812,3
Aport. desempleados							24,3	10,1
TRANF CORRIENTES	355,3	547,4	687,1	1.104,2	1.304,3	1.389,6	1.317,6	1.503,4
- Admon estado	234,6	433,2	553,7	936,8	1.070,9	1.129,6	1.122,9	1.287,4
- Org Autonomos	120,7	114,3	133,4	167,4	233,4	260,0	194,7	216,0
OTROS	28,3	54,4	74,7	93,3	246,3	98,0	64,2	83,0
TOTAL CONSOLIDADO	2.597,8	2.637,7	2.736,3	3.614,0	4.266,3	4.207,1	4.216,1	4.408,8
Participación epígrafes								
	1980	1983	1985	1990	1992	1993	1994	1995
COTIZACIONES SOCIALES	85,2%	77,2%	72,2%	66,9%	63,7%	64,6%	66,6%	63,8%
Aport. desempleados							0,6%	0,2%
TRANF CORRIENTES	13,7%	20,8%	25,1%	30,6%	30,6%	33,0%	31,3%	34,1%
- Admon estado	9,0%	16,4%	20,2%	25,9%	25,1%	26,9%	26,6%	29,2%
- Org Autonomos	4,6%	4,3%	4,9%	4,6%	5,5%	6,2%	4,6%	4,9%
OTROS	1,1%	2,1%	2,7%	2,6%	5,8%	2,3%	1,5%	1,9%
TOTAL CONSOLIDADO	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
En % PIB								
	1980	1983	1985	1990	1992	1993	1994	1995
COTIZACIONES SOCIALES	10,5%	10,3%	9,5%	9,0%	9,6%	9,9%	10,0%	9,8%
Aport. desempleados								
TRANF CORRIENTES	1,7%	2,8%	3,3%	4,1%	4,6%	5,0%	4,7%	5,2%
- Admon estado	1,1%	2,2%	2,7%	3,5%	3,8%	4,1%	4,0%	4,5%
- Org Autonomos	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,8%	0,9%	0,7%	0,7%
OTROS	0,1%	0,3%	0,4%	0,3%	0,9%	0,4%	0,2%	0,3%
TOTAL CONSOLIDADO	12,4%	13,3%	13,2%	13,4%	15,1%	15,3%	15,0%	15,3%
Evolución real en %								
	1983/80	85/83	90/85	93/90	93/83	94/93	95/94	95/80
Cotizaciones sociales	-8,1%	-3,0%	22,4%	12,5%	33,6%	3,3%	0,1%	27,0%
Aport. desempleados							-58,4%	
TRANF CORRIENTES	54,1%	25,5%	60,7%	25,8%	153,8%	-5,2%	15,1%	326,8%
- Admon estado	84,6%	27,8%	69,2%	20,6%	160,8%	-0,6%	16,0%	455,4%
- Org Autonomos	-5,3%	16,7%	25,5%	55,3%	127,5%	-25,1%	9,6%	76,8%
OTROS	92,3%	37,4%	24,8%	5,0%	80,2%	-34,4%	0,2%	127,6%
	1,5%	3,7%	32,1%	16,4%	59,5%	0,2%	4,4%	69,5%

Fuente: Presupuesto de la Seguridad Social.

Tabla 5.15
SISTEMA SEGURIDAD SOCIAL (Consolidado)
Gastos por funciones (En miles de mill de Pts corrientes)

Destinos	1980	1983	1985	1990	1991	1993	1994 (i)	1995
PREST. ECONOMICAS	1.088,1	1.868,0	2.447,6	4.269,6	4.808,4	6.095,0	6.654,6	7.102,7
- pensiones	875,0	1.591,0	2.119,5	3.780,6	4.223,3	5.248,5	5.690,0	6.177,0
- Pens. no contr.						100,4	154,1	178,2
- ILT	115,4	168,2	186,1	381,4	459,6	480,9	502,0	479,1
- Invalidez prov.	32,4	43,0	39,1	37,9	49,9	85,2	86,7	64,5
- Prestaciones familiares	57,7	56,1	47,1	31,6	32,0	94,9	120,6	98,3
- Otras prestaciones	7,6	9,7	8,8	11,9	13,2	16,9	29,9	31,0
- Admón			47,0	26,2	30,4	68,2	71,3	74,6
ASISTENCIA SANITARIA	578,4	880,2	1.058,8	2.132,7	2.336,8	3.080,2	2.910,7	3.310,1
SERVICIOS SOCIALES			48,9	195,3	248,3	257,6	254,6	250,7
ADMINISTRACION			36,1	149,3	263,8	137,3	142,4	176,4
TOTAL CONSOLIDADO	1.666,5	2.748,2	3.591,4	6.746,9	7.657,3	9.570,1	9.962,3	10.839,9
En pts constantes de 1982								
Indice	72,2	112,2	135,9	185,7	196,7	217,9	228,1	237,0
PREST. ECONOMICAS	1.507,9	1.664,9	1.801,5	2.298,9	2.444,8	2.797,6	2.917,4	2.996,9
- pensiones	1.212,5	1.418,0	1.560,0	2.035,6	2.147,3	2.409,1	2.494,5	2.606,4
- pens. no contr.						46,1	67,6	75,2
- ILT	159,9	149,9	137,0	205,4	233,7	220,7	220,1	202,2
- Invalidez prov.	44,9	38,3	28,8	20,4	25,4	39,1	38,0	27,2
- Prestaciones familiares	80,0	50,0	34,7	17,0	16,3	43,6	52,9	41,5
- Otras prestaciones	10,5	8,6	6,5	6,4	6,7	7,8	13,1	13,1
- Admón			34,6	14,1	15,5	31,3	31,3	31,5
ASISTENCIA SANITARIA	801,5	784,5	779,3	1.148,3	1.188,1	1.413,8	1.276,1	1.396,7
SERVICIOS SOCIALES			36,0	105,2	126,2	118,2	111,6	105,8
ADMINISTRACION			26,6	80,4	134,1	63,0	62,4	74,4
TOTAL CONSOLIDADO	2.309,4	2.449,4	2.643,3	3.632,8	3.893,3	4.392,7	4.367,5	4.573,8
Indice 100= 1980								
PREST. ECONOMICAS	100,0	110,4	119,5	152,5	162,1	185,5	193,5	198,8
- pensiones	100,0	116,9	128,7	167,9	177,1	198,7	205,7	214,9
- pens. no contr.								
- ILT	100,0	93,7	85,7	128,4	146,1	138,0	137,6	126,4
- Invalidez prov.	100,0	85,4	64,1	45,5	56,5	87,1	84,7	60,6
- Prestaciones familiares	100,0	62,5	43,4	21,3	20,3	54,5	66,1	51,9
- Otras prestaciones	100,0	82,1	61,5	60,8	63,7	73,7	124,5	124,2
- Admón (85)			100,0	40,8	44,7	90,5	90,4	91,0
ASISTENCIA SANITARIA	100,0	97,9	97,2	143,3	148,2	176,4	159,2	174,3
SERVICIOS SOCIALES (85)			100,0	292,2	350,8	328,5	310,1	293,9
ADMINISTRACION (85)			100,0	302,6	504,8	237,2	235,0	280,1
TOTAL CONSOLIDADO	100,0	106,1	114,5	157,3	168,6	190,2	189,1	198,1

Tabla 5.16
SEGURIDAD SOCIAL. Consolidado de gastos

Participación por capítulos	1980	1983	1985	1990	1991	1993	1994	1995
Prestaciones económicas	65,3%	68,0%	68,2%	63,3%	62,8%	63,7%	66,8%	65,5%
- pensiones	52,5%	57,9%	59,0%	56,0%	55,2%	54,8%	57,1%	57,0%
- pens. no contr.						1,0%	1,5%	1,6%
- ILT	6,9%	6,1%	5,2%	5,7%	6,0%	5,0%	5,0%	4,4%
- Invalidez prov.			1,1%	0,6%	0,7%	0,9%	0,9%	0,6%
- Prestaciones familiares	3,5%	2,0%	1,3%	0,5%	0,4%	1,0%	1,2%	0,9%
- Otras prestaciones			0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%
- Admón			1,3%	0,4%	0,4%	0,7%	0,7%	0,7%
Asistencia sanitaria	34,7%	32,0%	29,5%	31,6%	30,5%	32,2%	29,2%	30,5%
Servicios sociales	0,0%	0,0%	1,4%	2,9%	3,2%	2,7%	2,6%	2,3%
Administración	0,0%	0,0%	1,0%	2,2%	3,4%	1,4%	1,4%	1,6%
TOTAL CONSOLIDADO	100,0%							
En % del PIB								
Prestaciones económicas	7,2%	8,4%	8,7%	8,5%	8,8%	10,2%	10,4%	10,4%
- pensiones	5,8%	7,2%	7,5%	7,5%	7,7%	8,7%	8,9%	9,0%
- pens. no contr.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%	0,3%
- ILT	0,8%	0,8%	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%
- Invalidez prov.	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
- Prestaciones familiares	0,4%	0,3%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%
- Otras prestaciones	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
- Admón	0,0%	0,0%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Asistencia sanitaria	3,8%	4,0%	3,8%	4,3%	4,3%	5,1%	4,5%	4,8%
Servicios sociales	0,0%	0,0%	0,2%	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%
Administración	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%	0,5%	0,2%	0,2%	0,3%
TOTAL CONSOLIDADO	11,0%	12,4%	12,7%	13,5%	14,0%	16,0%	15,5%	15,9%
Evolución real en %								
Prestaciones económicas	10,4%	8,2%	27,6%	6,3%	7,0%	85,5%	2,7%	98,8%
- pensiones	16,9%	10,0%	30,5%	5,5%	7,9%	98,7%	4,5%	114,9%
- pens. no contr.							11,3%	
- ILT	-6,3%	-8,6%	49,9%	13,8%	14,4%	38,0%	-8,1%	26,4%
- Invalidez prov.	-14,6%	-24,9%	-29,1%	24,3%	-24,3%	-12,9%	-28,4%	-39,4%
- Prestaciones familiares	-37,5%	-30,7%	-50,9%	-4,4%	185,6%	-45,5%	-21,6%	-48,1%
- Otras prestaciones	-17,9%	-25,1%	-1,1%	4,7%	91,0%	-26,3%	-0,2%	24,2%
- Admón			-59,2%	9,6%	35,4%		0,7%	
Asistencia sanitaria	-2,1%	-0,7%	47,4%	3,5%	-0,3%	76,4%	9,5%	74,3%
Servicios sociales			192,2%	20,1%	-23,1%		-5,2%	
Administración			202,6%	66,8%	-36,6%		19,2%	
TOTAL CONSOLIDADO	6,1%	7,9%	37,4%	7,2%	2,3%	90,2%	4,7%	98,1%

Tabla 5.17
SUPUESTO SEGURIDAD SOCIAL (Segmento contributivo)
Ingresos: Contingencias comunes
En miles de millones de pesetas

	1980	1983	1985	1990	1991	1993 (p)	1994(i)	1995(i)
Ingresos								
COTIZACIONES SOCIALES	1.597,8	2.284,3	2.682,8	4.488,0	5.025,6	6.316,1	6.409,5	6.665,1
Aport. desempleados							55,5	24,0
INEM. Trab desempleados	87,1	128,2	181,2	310,9	395,9	460,0	444,1	511,8
Total ingresos	1.684,9	2.412,5	2.864,0	4.798,9	5.421,5	6.776,1	6.909,1	7.200,9
Gastos								
- PENSIONES (2)	875,0	1.591,0	2.119,5	3.780,6	4.223,3	5.301,5	5.690,0	6.177,0
- ILT	115,4	168,2	186,1	381,4	459,6	503,0	502,0	479,1
- Invalidez prov.	32,4	43,0	39,1	37,9	49,9	42,1	86,7	64,5
ADMINISTRACION			36,1	149,3	263,8	140,4	142,4	176,4
Total gastos	1.022,8	1.802,2	2.380,8	4.349,2	4.996,6	5.987,0	6.421,1	6.897,0
Diferencia (1)	662,1	610,3	483,2	449,7	424,9	789,1	488,0	303,9
En pts constantes	917,5	543,9	355,6	242,1	216,0	362,2	213,9	128,2
Fuente: Presupuestos de la Seguridad Social								
(1) Las cantidades positivas suponen un excedente.								
(2) Pensiones contributivas.								

Acuerdo suscrito entre el Ministerio de Trabajo y seguridad Social y la Federación Estatal de Jubilados y pensionistas de CC.OO.

- *Segunda: Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones en 1994.*

Si en el periodo de noviembre de 1993 a noviembre de 1994 el incremento real del IPC fuera superior al 3,5% previsto y que fue aplicado desde el primero de enero de 1994 para la revalorización de las pensiones de la Seguridad Social, dicha desviación se compensará mediante el abono, en un único pago, de la cuantía equivalente a la diferencia entre el importe percibido por el pensionista durante 1994 y el que hubiera correspondido haber aplicado al importe de cada pensión vigente a 31 de diciembre de 1993, el incremento real experimentado por el IPC durante el periodo indicado.

- *Tercera: Incorporación de la revisión a la cuantía de la pensión*

En el supuesto contemplado en la cláusula anterior, el importe mensual de la compensación prevista en la misma quedará incorporado a la cuantía de la pensión/...

- *Cuarta: Revalorización en 1995*

Con efectos de 1 de enero de 1995, las pensiones de la Seguridad Social se revalorizarán en un importe equivalente de aplicar a su cuantía vigente al 31 de diciembre de 1994 (incluida en su caso la compensación por desviación contemplada en la cláusula segunda) el porcentaje de incremento del IPC previsto para el año 1995.

- *Quinta: Revisión de la revalorización de las pensiones en 1995.*

Si durante el periodo de noviembre 1994 a noviembre de 1995, el incremento real del IPC fuera superior al previsto y aplicado como índice de revalorización de las pensiones de la Seguridad Social, dicha desviación se compensará en la forma establecida en la cláusula segunda par el año 1994.

- *Sexta: Extensión del acuerdo a años sucesivos.*

El procedimiento de revalorización y revisión de las pensiones de la Seguridad Social expresado en las cláusulas anteriores será aplicable en términos similares durante la presente legislatura.

Madrid 17 de setiembre de 1994

6. DEFICIT PUBLICO

De acuerdo a la documentación aportada en los PGE95, el déficit público de la Administración Central será en 1994 igual al 5,7% del PIB (3.6 bpts). De ese porcentaje, el Estado será responsable del 5,2% del PIB, mientras, el restante medio punto debe ser asignado a la Seguridad Social.

Para el conjunto de las Administraciones Públicas, el déficit alcanzará el 6,7% del PIB (4,3 bpts), de lo que se deduce que las Administraciones Territoriales sumarán un déficit igual al 1% del PIB.

Con las cifras previstas, se producirá una disminución del déficit del total de las AA.PP. igual a 1,4 puntos del PIB

Como consecuencia del endeudamiento incurrido en el presente año, el total de Deuda Pública acumulada por las Administraciones Públicas alcanzará casi el 61% del PIB.

Los porcentajes mencionados coinciden con las previsiones iniciales contenidas en los PGE94 en el caso de la Administración Central, habiéndose producido una diferencia de tres décimas para las Administraciones Territoriales.

Ante este resultado deben ser realizadas algunas observaciones, ambas relacionadas con el préstamo concedido por el Estado a la Seguridad Social por un importe de 405 mmpts. Si bien es comprobable la cifra de déficit estimada para el Estado, no lo es así para el consolidado de las Administraciones Centrales al no existir previsión de liquidación para este agregado. Ante la previsión de gastos conocida, para alcanzar un déficit del 5,7% del PIB se debe producir una recaudación superior en 500 mmpts a la previsión inicial. La única explicación lógica vendría dada por la no contabilización inicial como ingreso del préstamo concedido por el Estado a la Seguridad Social.

En la documentación oficial se asigna a la Seguridad Social un déficit de 0,5 puntos del PIB como diferencia entre sus ingresos y gastos. Sin embargo, teniendo en cuenta que la Seguridad Social mantiene en su segmento contributivo incluso un excedente, el préstamo concedido por el Estado debe ser considerado como el resultado de una menor aportación de este último para la financiación de las prestaciones universales. Si se hubiera utilizado la fórmula adecuada, mayores transferencias, el déficit asignado a la Seguridad Social se trasladaría al subsector Estado.

Con las dotaciones establecidas en los apartados de ingresos y gastos, el Gobierno prevé alcanzar un déficit de las AA.CC. igual al 5,1% del PIB, del que el Estado será responsable del 4,6% y la Seguridad Social del medio punto restante. Para el conjunto de las AA.PP. el déficit se eleva hasta el 5,9%, lo que implica un endeudamiento de las AA.TT. igual a ocho décimas del PIB.

De acuerdo al proyecto de PGE95, el Gobierno pretende reducir el total del déficit en ocho décimas, siendo la meta de las AA.CC. un poco más reducida al fijarla en seis décimas.

Con las cifras previstas, el total de la Deuda Pública en circulación se elevaría hasta casi el 64% del PIB.

Respecto a las previsiones realizadas se deben realizar algunas puntualizaciones.:

- Al igual que en el ejercicio anterior, el déficit asignado a la Seguridad Social es consecuencia de la utilización de un instrumento de financiación atípico. Conocido el origen de los gastos -prestaciones universales- lo que se denomina déficit de la Seguridad Social es en realidad una insuficiencia presupuestaria que proviene de la menor dotación de la transferencia realizada por el subsector Estado a la Seguridad Social. Por tanto, **el déficit debe ser asimilado íntegramente al Estado aumentando su responsabilidad hasta el total del déficit de las AA.CC. (5,1%).**
- Caso de cumplirse las previsiones de crecimiento de la economía, las dotaciones de gasto inicial y, siempre que no aumente el actual nivel de fraude, es más que **posible lograr una mayor reducción del déficit público.**

Con el déficit previsto para 1995 se superará el nivel de Deuda acumulada fijado como una de las condiciones de convergencia monetaria en el Tratado de Maastricht. Siendo cierta esta aseveración y, sin despreciar en ningún momento las repercusiones negativas derivadas de mantener tasas elevadas de déficit a largo plazo, es preciso también recordar que el nivel de Deuda Pública acumulada en España es uno de los más reducidos de la Unión Europea. Tan solo Alemania, Francia y Reino Unido, países con un mayor potencial productivo, mantienen ratios inferiores a los de España.

Tabla 6.1
EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT DE CAJA NO FINANCIERO AA.PP.

CONCEPTO	1982	1985	1988	1990	1993	1994(L)	1995 (i)
ESTADO							
1.- Op.presup	-1018,2	-1479,8	-1116,2	-1103,7	-3863,0	-3488,0	-3168,9
Ingresos	2.655,3	4.419,9	7.913,9	10.207,6	12.713,0	13.201,0	14.149,5
Gastos	3.673,5	5.899,7	9.030,1	11.311,3	16.576,0	16.689,0	17.318,4
2.- Op.no presup.	-27,8	-5,6	-59,7	-68,3	89,7	+168,0	
3.- Déficit caja	-1046,0	-1485,4	-1175,9	-1172,0	-3773,3	-3319,1	-3168,9
En %	5,3%	5,3%	2,9%	2,3%	7,4%	5,2%	4,6%
PIB	19.567,3	28.200,9	40.160,4	50.087,4	50.881,1	64.097,9	68.291,0
Deficit AA.TT.	-117,4	-169,2	-120,5	-450,8	-508,8	-641,0	-546,0
En %	0,6%	0,6%	0,3%	0,9%	1,0%	1,0%	0,8%
Total déficit AA.PP.	-1163,4	-1654,6	-1296,4	-1622,8	-4282,1	-4.294,6	-4.029,2
En %	5,9%	5,9%	3,2%	3,2%	8,4%	6,7%	5,9%
D.Publica Estado	21,9%	0,373	36,7%	36,6%	46,1%		
D.Publica AA.TT.	3,3%	3,6%	4,4%	6,6%			
Total	25,2%		41,1%	43,2%	55,8%	60,7%(p)	63,9%(p)
(A) 1991: avance de liquidación (Memoria PGE-93)							
(1) 1994 y 1995: Previsión de la Memoria PGE-95							
(2) deuda pública AA.TT. hasta 1990: Papeles de economía n° 35							
1992 en adelante diferentes declaraciones en la medios de comunicación							

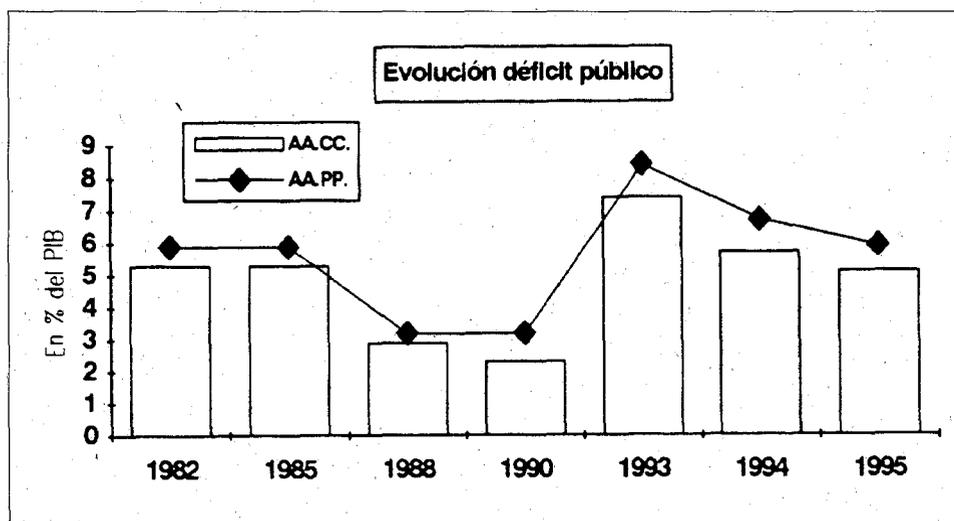


Tabla 6.2
EVOLUCION DEL ENDEUDAMIENTO PUBLICO DEL ESTADO
Saldos vivos al final del período

CONCEPTOS	1985	1989	1990	1991	1992	1993
VALORES ACORTO PLAZO	58,1	60,2	60,4	51,5	46,6	38,1
Pagares Tesoro	33,7	27,6	20,2	13,1	3,2	0
Letras Tesoro	24,4	32,6	40,2	38,4	43,4	38,1
DEUDA INTERIOR NEG.	26,7	25,5	26,3	34,2	35,5	51,1
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	10,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,1	99,9	99,8
En mmpts	14.971,0	16.557,9	18.360,8	20.100,3	22.582,0	28.011,1
En % PIB	37,3%	36,8%	36,6%	36,7%	38,4%	46,1%

Fuente: Informe económico y financiero de los PGE.

Tabla 7.3						
ENDEUDAMIENTO ADMINISTRACIONES PUBLICAS en la Unión Europea						
Déficit anual						
	1985	1989	1990	1991	1992	1993
Grecia	13,6	17,7	18,6	16,3	13,2	15,5
Italia	12,6	9,9	10,9	10,2	9,5	9,4
Reino unido	2,9	(0,9)	1,3	2,8	6,3	7,6
Belgica	9,1	6,7	5,8	6,6	7,1	7,0
Francia	2,9	1,3	1,5	2,1	3,8	5,5
Portugal	10,1	3,4	5,5	6,4	3,3	7,1
Alemania	1,2	(0,1)	2,0	3,2	2,6	3,3
Dinamarca	2,0	0,5	1,5	2,2	2,6	4,4
Países Bajos	4,8	4,7	4,9	2,5	3,5	4,0
Irlanda	11,2	1,8	2,5	2,3	2,3	2,3
Luxemburgo	(6,2)	6,0	0,0	1,3	2,5	2,5
ESPAÑA	6,9	2,8	3,9	5,0	4,2	7,5
CEUR- 12	4,9	2,7	4,0	4,6	5,0	6,0
Endeudamiento acumulado. En % del PIB						
	1986	1988	1990	1991	1992	1993
Grecia	65,0	80,2	95,3	103,9	110,2	121,2
Italia	86,3	92,6	97,8	101,4	108,0	118,1
Reino Unido	58,0	49,5	39,8	40,4	41,8	48,8
Belgica	123,9	131,9	128,3	129,5	131,9	138,4
Francia	45,7	31,4	35,4	35,5	39,5	44,1
Portugal	69,5	75,2	68,4	69,4	61,7	66,4
Alemania	42,5	49,5	39,8	42,1	44,8	48,9
Dinamarca	69,0	66,8	66,4	64,2	68,4	80,6
Países Bajos	74,8	78,8	78,8	78,3	79,6	81,4
Irlanda	119,9	118,2	101,6	97,0	94,5	99,0
Luxemburgo	13,5	9,8	8,3	6,9	7,3	10,0
ESPAÑA	45,3	41,6	45,0	45,9	48,3	59,8
CEUR- 12	59,4	60,1	57,2	57,0	60,9	65,9
Fuente: Informe económico y financiero de los PGE.						

1

7. CONCLUSIONES

Los Presupuestos del Estado plantean a los ciudadanos una serie de cuestiones, entre las múltiples existentes, se podrían destacar las repercusiones de las cuentas públicas en la actividad económica, el nivel de prestaciones sociales que disfrutarán los ciudadanos, el esfuerzo que deben realizar los contribuyentes para proveer al sector público de los recursos necesarios para desarrollar las políticas de gasto y, el reparto de la carga fiscal entre los distintos colectivos de población.

Preguntas todas ellas de difícil respuesta cuando se dispone de una información compleja e incompleta y, sobre todo, cuando existen diferentes puntos de vista sostenidos desde distintos sectores o grupos de opinión acerca de los problemas y actuales limitaciones de la economía española y, las prioridades a la hora de solucionarlos. Cuestiones, en definitiva, que conforman la aplicación de diferentes modelos sociales y económicos.

Durante el presente ejercicio se ha producido una leve e incipiente revitalización de la actividad en la economía española insuficiente para generar empleo neto. Ante este hecho evidente, cabe preguntarse si existen las cimientos suficientes para pensar en la consolidación de la misma durante el próximo ejercicio y, si la intensidad de la recuperación económica incidirá positivamente en reducir el mayor problema de la sociedad española: el desempleo.

Contestar a esta pregunta no es fácil al depender del comportamiento de múltiples factores. Uno de los instrumentos que puede influir en los mismos son los Presupuestos de las Administraciones Centrales, que sumados a los del resto de las AA.TT., aportan en la actualidad casi la mitad de la actividad económica española.

* Algunas cuestiones previas.

Antes de realizar algunas valoraciones sobre el contenido de los PGE95 y las posibles repercusiones en la economía española, es preciso destacar algunas cuestiones que tienen que ver directa o indirectamente con su aplicación práctica.

En primer lugar merece ser destacado **el mayor rigor demostrado en el presente año en la aplicación del presupuesto de gasto**, actuación que ha desembocado en una desviación (1,8%) muy inferior a los elevados porcentajes registrados durante la última década. Sin mostrar satisfacción por los contenidos de un presupuesto bastante restrictivo aplicado además en un momento apático del ciclo económico, debe ser considerado como positivo el mayor grado de cumplimiento de las decisiones previamente establecidas, por lo que tiene de favorable para conocer los verdaderos niveles de gasto, así como para poder evaluar en mayor medida las necesidades en las distintas materias y las posibilidades de actuar en el futuro con los recursos actuales.

Para obtener este resultado ha jugado un importante papel la menor desviación existen-

te en el capítulo de sanidad, materia a la que de forma sistemática y consciente, se asignaban menores recursos en un vano intento de ocultar el nivel de gasto existente. En sentido opuesto, cabe resaltar la desviación al alza en el capítulo de *compras de bienes y servicios*, que desconociendo si ha sido de manera consciente, ha colaborado a revitalizar mínimamente el consumo público.

Otro elemento a destacar son **las importantes lagunas existentes en la presentación formal de los presupuestos**. A pesar del esfuerzo realizado por los responsables en la elaboración de los Presupuestos para mejorar la información contenida en la documentación oficial presentada, los resultados todavía son insuficientes impidiendo analizar en profundidad las virtudes o deficiencias de las dotaciones disponibles. La ausencia de previsiones de liquidación en importantes parcelas impiden parcialmente realizar las necesarias comparaciones interanuales y, por tanto, obtener conclusiones sobre las repercusiones de las cuentas públicas en la actividad económica.

Por último, otra circunstancia que merece ser reseñada es **la aparición durante los años 1993 y 1994 de elevados montantes de deudas correspondientes a gastos realizados en ejercicios anteriores**, práctica que ha distorsionado gravemente las cifras finales de gasto y déficit público de los distintos ejercicios presupuestarios. El pasado año (1993) se incorporaron cerca de 800 mmpts gastados en ejercicios anteriores calificándolos en su mayoría como gastos en prestaciones al desempleo.

Para el presente ejercicio, se han escuchado y leído declaraciones respecto a la cancelación de distintas generadas con anterioridad, situadas, entre otros en los capítulos de Obras Públicas y Sanidad, pero no se aporta la información desagregada que permita conocer en todos los casos su origen y cuantía exacta.

Para realizar una valoración definitiva y saber con exactitud los recursos disponibles para el gasto derivado de las actividades correspondientes al ejercicio, sería necesario conocer los importes pagados por el MOPTMA en concepto de obras y expropiaciones realizadas en años anteriores, al igual que los pagos de deudas del INSALUD correspondientes a ejercicios posteriores a 1992.

Para evaluar las posibilidades de actuación en el futuro con los recursos disponibles, **sería preciso conocer si ya se han vaciado los cajones de facturas o, si por el contrario, todavía quedan pendientes de pago gastos realizados en otros años y se han ido desplazando en el tiempo.**

Esta afloración de facturas pendientes de pago, además de ser una conducta irregular cuando no ilegal, ha falseado las cifras de gasto total y déficit anual de las cuentas públicas. Si se efectúan las debidas correcciones en un intento de ajustarse en mayor medida al gasto real realizado en cada ejercicio, se observa (tabla 2.2), por un lado, que el total del gasto alcanzó un techo más reducido (42,1% del PIB) al presentado oficialmente (43,4%) y, por otro, que durante el periodo 1993/95 la disminución de su peso en la economía ha sido algo más suave a la que se desprende de la documentación presupuestaria.

Por último, **el presupuesto de gastos en operaciones no financieras aplicado en 1994 contendrá una disminución del -1,7% respecto a las dotaciones liquidadas el año anterior**. Si se cumplen estas previsiones, la presencia del gasto público en la economía se reducirá desde el 43,4 al 42% del PIB (42,1 a 41,9% de acuerdo a las cifras adecuadas al año de realización del gasto).

* Líneas maestras de los PGE95.

Las cuentas de las AA.CC para 1995. partirán, por tanto, de un volumen de recursos inferiores, en términos reales, a los existentes en el pasado año, e incluso otros anteriores, en el caso de algunos capítulos o políticas.

Centrando las valoraciones en el contenido de los PGE95, el primer elemento a resaltar es su complejidad. Hasta la fecha se habían presentado Presupuestos expansivos o restrictivos, como en el último año, cuyo contenido presentaba una evolución pareja en su conjunto. En 1995 se modifica el criterio y, dentro de un contexto restrictivo, aunque manteniendo el valor real del gasto en su totalidad, las diferentes partidas reciben asignaciones que significan una evolución de distinto signo, incluyendo grandes oscilaciones.

En síntesis, se pueden describir las siguientes líneas generales de actuación como las más significativas de los PGE95:

- se produce una pérdida de protagonismo del sector público dentro de la economía española al aumentar el gasto público en un porcentaje inferior a la previsión de crecimiento para el conjunto de la economía. Esta decisión supone traspasar al sector privado un mayor grado de responsabilidad y protagonismo en la toma de decisiones.
- se produce un aumento en términos reales de los recursos destinados al conjunto de las prestaciones sociales; sin embargo el incremento en términos generales no alcanza a todas las políticas. Así, mientras aumentan las dotaciones en pensiones y en sanidad, especialmente en el caso de las primeras tanto en su apartado contributivo como no contributivo, se reduce significativamente el volumen de recursos disponible en materia de desempleo como consecuencia del endurecimiento del acceso a las mismas y la reducción del nivel de las prestaciones.
- al disminuir las cuotas sociales se profundiza en la opción de ganar competitividad vía costes, iniciada con la reforma del mercado laboral. Con esta decisión se abre un camino que puede poner en peligro en el futuro el sistema público contributivo de prestaciones sociales.
- La subida de los tipos de gravamen en el IVA e impuesto de hidrocarburos introduce una pérdida de equidad en el sistema tributario y tensiones inflacionistas que perjudican en mayor medida a las personas con menores niveles de renta y colectivos con menor capacidad de defensa de sus intereses.
- Las subidas en la imposición indirecta pueden producir tensiones inflacionistas poniendo en duda el cumplimiento de la previsión inicial de inflación (3,5%).

* Las previsiones macroeconómicas contenidas en los PGE95.

Junto a la definición de las distintas dotaciones de gasto e ingreso público, se acompaña una previsión de la evolución de las principales magnitudes macroeconómicas calculadas a partir de la aplicación de un determinado modelo económico.

El Proyecto de Ley de los PGE95 prevé un crecimiento de la actividad económica para el próximo ejercicio del +2,8%. Esta cifra de crecimiento del PIB, a diferencia de lo

que está sucediendo este año, será resultado de un protagonismo casi absoluto de la demanda interna, en la que se prevén importantes aumentos del consumo y, sobre todo, en su componente de inversión. Mientras tanto la demanda externa jugará un papel neutral.

Las cifras oficiales presentan algunas sombras, cuando no saltos en el vacío, que conviene remarcar.

Las previsiones de evolución del consumo apoyadas en un comportamiento expansivo del segmento privado, pueden considerarse coherentes con los criterios establecidos. Así se prevé crecimiento mínimo del consumo público (+0,5%) debido al efecto contrapuesto de una subida en los salarios de los funcionarios públicos y una fuerte reducción en el capítulo II de *compras de bienes y servicios*.

En lo referente al consumo privado, la previsión (+2,3%) se sustenta en el aumento de las dotaciones asignadas a pensionistas (mantenimiento del poder adquisitivo de los existentes + nuevos beneficiarios + tasa de sustitución de bajas por altas), a lo que se debe sumar la previsión de crear 200 mil empleos. Las influencias positivas de estas variables se verían compensadas parcialmente por los menores recursos disponibles por los desempleados, quedando a la espera de la influencia derivada del resultado de la negociación salarial en el sector privado, a la que oficialmente se asigna una subida bastante similar a la de 1994. En este último apartado, el +2% nominal previsto de aumento en los costes laborales unitarios con una subida en tablas del +3%, sería el resultado de unos deslizamientos salariales negativos o, de la falta de acceso de una parte de los asalariados a la negociación como ha ocurrido en el presente año.

En el apartado de formación bruta de capital surgen mayores dudas, no por considerar indeseables las previsiones, sino más bien por lo que contienen de modificación sustancial en el comportamiento de los empresarios privados. En su conjunto, construcción y bienes de equipo, debería modificar su comportamiento desde el -0,5% hasta el +5,3%, debiendo ser especialmente fuerte el cambio de tendencia en el segundo segmento, en el que se debe pasar del -2,3% al +5,7%.

En cuanto al segmento público, elemento básico dentro de la obra civil, los redactores prevén una aportación positiva al sector constructor; aunque los recursos asignados no parecen ser suficientes para generar un repercusión tan elevada como la prevista. Tan solo en caso de haber destinado en 1994 importantes cantidades a pagar deudas anteriores, permitiría aumentar su grado de influencia, sin embargo, la poco deseable costumbre de utilizar en los últimos años el capítulo VI de inversiones reales como epígrafe para recomponer desviaciones surgidas en otros, limitan la confianza sobre la posibilidad de lograr la necesaria repercusión en un apartado de la actividad con tan elevado efecto multiplicador.

En cuanto a la aportación pública al capítulo de bienes de equipo, debería ser positiva al contar el próximo año con unos recursos superiores, aunque esta previsión se cumpla siempre y cuando se utilicen en su totalidad. De todos modos, pese a ser superiores las dotaciones disponibles a las marcadas para 1994, dada la cuantía para el conjunto de las operaciones de capital (3,1% del PIB) y la irregularidad en su cumplimiento, no cabe esperar de esta variable una aportación especialmente sustancial al crecimiento de la inversión, o por lo menos no en el mismo nivel de la alcanzada en el trienio 1989-1991 (4,5% del PIB).

Es en el segmento privado, que agrupa las dos terceras partes de la inversión, donde se debe producir prácticamente una revolución de sus actuales hábitos de comportamiento, para poder alcanzar las previsiones de crecimiento previstas en los PGE95.

Circunstancias para que se produzca este pequeño milagro no parecen faltar, sin embargo, existen otras variables que pueden entorpecer su realización. Es cierto que después de un periodo de recesión como el pasado recientemente, sería necesario realizar inversiones, tanto de reposición de los activos obsoletos o dañados, como de ampliación de capacidad productiva. A favor también, concurren unos tipos de interés mucho más adecuados a las necesidades productivas, aunque probablemente más en términos teóricos (Banco de España) que reales (entidades financieras).

El mismo efecto positivo cabría derivarse de un tipo de cambio de la peseta más ajustado a la realidad y necesidades de la economía española, que bien aprovechado, permite una mayor competitividad a los productos españoles. Adicionalmente, los empresarios tienen una reforma laboral en la línea de sus pretensiones, que superando con mucho el concepto de flexibilidad en las relaciones laborales, ha recortado fuertemente la correlación de fuerzas de los trabajadores.

Sin embargo, existen otra serie de variables que si bien podrían convertirse en argumentos que apoyaran la previsión oficial, la experiencia parece demostrar que actúan en sentido contrario. Durante la última década se ha producido una fuerte destrucción de tejido empresarial motivado en unos casos por los profundos errores cometidos en política económica (tipo de cambio sobrevalorado y altos tipos de interés) y en otros por la decisión empresarial de realizar una venta generalizada de activos productivos a cualquiera que pagara un buen precio. Como consecuencia de esta conducta los centros de producción han desaparecido en un buen número de situaciones, unas veces por tratarse de una operación especulativa o, en otros, por haberse realizado la venta a una transnacional que posteriormente ha deslocalizado parcialmente la producción, quedándose con la red de venta y distribución, objetivo en última instancia de la operación.

Ante las complicaciones descritas se encuentra un comportamiento empresarial no especialmente dado al proyecto a medio plazo, que asuma los correspondientes riesgos y una rentabilidad modesta dirigida antes que nada a consolidar y ampliar la empresa.

La negativa situación no mejora a la vista de la política sectorial que presenta el Ejecutivo, basada en su totalidad en la concesión de deducciones fiscales. Este tipo de política ha demostrado además, ser cara e ineficaz, al no realizar casi ninguna selección previa ni discriminación positiva entre los posibles beneficiarios.

En el capítulo de construcción tampoco parecen existir las condiciones suficientes para conseguir un aumento del +4,7%. En el sector de construcción residencial se cruzan distintas variables que provocan un alto grado de incertidumbre. Es importante el número de españoles que quieren acceder a una vivienda, situación que ofrece un espléndido panorama en cuanto a la posibilidad de incrementar la actividad constructora. Sin embargo, esta insatisfacción social no se corresponde con un aumento de la actividad constructora, al reunir unas condiciones económicas que les integran dentro de la *demanda insolvente*.

A pesar de haber mejorado parcialmente en los dos últimos años la política de vivienda aplicada, es preciso introducir modificaciones sustanciales si se pretende llegar a buena

parte de esa demanda, que cuenta con unos recursos económicos insuficientes, tanto para acceder a una vivienda en propiedad como en alquiler.

El mantenimiento del marco y criterios de la política oficial de vivienda para 1995, implica no esperar unos ritmos de actividad muy diferentes a la de los últimos años, que ha servido básicamente para impedir una caída todavía mayor. Tan solo la bajada de los tipos de interés y una disminución de la incertidumbre que actúa como efecto disuasor en la toma de una decisión de tanta trascendencia para una familia, pueden convertirse en variables que potencien la construcción de viviendas de precio libre y, caso de existir las necesarias condiciones previas, de Viviendas de Protección Oficial (VPO).

Si importantes son las dudas, aunque no insalvables, sobre el cumplimiento de las previsiones de inversión, mayores y más preocupantes lo son en el capítulo de balanza de bienes y servicios con el exterior.

La repercusión del saldo exterior al crecimiento del PIB del año próximo se prevé prácticamente nulo (0,1%), como consecuencia de una importante disminución de las tasas de crecimiento de las exportaciones y un leve aumento en la de las importaciones.

Como se explicaba en el primer capítulo, las exportaciones han jugado en los dos últimos ejercicios un papel decisivo en la economía española. En 1993, el saldo con el exterior contribuyó (+2,9) a reducir sustancialmente el crecimiento negativo del PIB fijado finalmente en un -1%, mientras, en el presente ejercicio el crecimiento de la riqueza española se deberá íntegramente a este apartado. Sin embargo será en el próximo año, sin la ayuda del *efecto monetario* y ya con la respuesta de los países competidores, cuando se pueda comprobar realmente cuál es el grado de ganancia de cuota en los mercados externos lograda después de la pérdida en un treinta por ciento del valor de la peseta.

Si bien en el Proyecto de Presupuestos se menciona que *el gran reto del sector exterior en 1995 es mantener el nivel de competitividad-precios de la economía logrado en 1994 y reforzar la competitividad general por mecanismos distintos al precio como son la diferenciación de productos y el aumento de la calidad de los mismos.*, en el texto se explicitan algunas limitaciones al mencionar en varias ocasiones la preocupación por la propensión de los empresarios españoles a recomponer de forma excesivamente rápida unos excedentes demasiado elevados, actitud que repercute en una pérdida más rápida de las ventajas comparativas de las devaluaciones.

En cuanto a las importaciones, la previsión realizada provoca muchas dudas. Si bien durante este año con un crecimiento del PIB del 1,7% se prevé un crecimiento de los productos importados del 8,2%, para el próximo año con un aumento del ritmo de actividad más importante basado fundamentalmente en la demanda interna, el aumento se eleva tan sólo hasta el 9,5%. Sería deseable poder coincidir con las previsiones realizadas, sin embargo, conocidas las limitaciones del tejido productivo español y su fuerte dependencia con el exterior, especialmente el capítulo de bienes de equipo, será bastante difícil controlar el crecimiento de los productos importados.

*** Diferentes opciones de política económica y presupuestaria.**

Ante la situación actual de la economía española y las cuentas públicas presentadas, se han producido distintas reacciones dependiendo de los sectores o grupos de opinión. Para

algunos, la existencia de déficit en las cuentas públicas es el principal problema de la economía española, al absorber cada vez más parte del presupuesto y concentra más financiación de los mercados, lastrando las posibilidades de desarrollo del sector privado al limitar los recursos financieros disponibles y encarecer su coste. Desde este criterio, con mayor o menor fundamentalismo, las decisiones pasarían por una disminución de la presencia del sector público dentro de la economía, con lo que además de reducir sus necesidades de financiación, dejaría nuevos espacios a la iniciativa privada generando una mayor rentabilidad, al suponer a esta última más eficaz que la pública.

Para otros, el problema de la atonía en la actividad económica se basa fundamentalmente en el estancamiento de la demanda interna, especialmente su componente de consumo. En coherencia, la recuperación de la economía española, sobre todo en un entorno de baja actividad internacional, pasaría por dinamizar el consumo, condición imprescindible para aumentar la toma de decisiones inversoras.

Desde otros sectores, se mira con preocupación la insuficiencia de oferta productiva nacional que pueda atender los niveles de demanda existentes en cada momento. La experiencia constatada durante el último ciclo económico alcista muestra una incapacidad para mantener las cuotas de mercado necesarias, generando la deslocalización de la riqueza hacia otros países con una estructura productiva más potente y consolidada. La situación parece haber empeorado durante la última recesión al haberse destruido un mayor número de empresas.

A simple vista, no parecen faltar razones a ninguna de las tres perspectivas. Sin compartir el juicio sobre el excesivo peso del sector público dentro de la economía ni como criterio general la mayor eficacia gestora del sector privado, no parece excesivamente sostenible mantener elevados niveles de déficit público de forma continuada. De igual forma, el consumo ayuda a funcionar una economía, al igual que una estructura productiva sólida colabora a mantener un crecimiento sostenido.

Sin embargo, aceptando la complejidad en la toma de decisiones derivada del alto número de variables que influyen en los comportamientos económicos, es imprescindible determinar algunas prioridades determinadas a partir de un modelo de funcionamiento social y económico previamente elegido. Siendo compartido por todos el objetivo teórico de lograr un crecimiento sostenido, existe otro parámetro que implícita o explícitamente algunos no contemplan y, en el que se introduce el conflicto: la distribución de la renta.

Desde un criterio progresista, compartiendo el primer objetivo de crear riqueza, éste debe ser acompañado de una distribución justa de la misma entre el conjunto de la población. Función para la cual, la actuación del sector público parece cumplir un papel determinante, no sólo por su capacidad redistribuidora a través del gasto público sino también por su participación activa en tareas legisladoras que delimiten el modelo social y económico.

La opción elegida en los PGE95 para alcanzar un crecimiento del PIB del +2,8%, se basa en dos estrategias: la reducción del déficit público, definido como el objetivo prioritario y, el apoyo a la actividad productiva.

De acuerdo al primero, se establece un nivel de ingresos y gastos que dan como resultado un déficit del 5,1% PIB, seis décimas inferior a la previsión para este año, dentro de un proceso que debe finalizar en 1996 al alcanzar el 3%.

Como instrumento de apoyo a la actividad productiva introducen una rebaja de la cuota por contingencias comunes de la Seguridad Social. Complementa el apoyo, el incremento de los gastos fiscales relacionados con las actividades empresariales, especialmente a través del Impuesto de Sociedades. Por último, con el fin de proporcionar el suficiente volumen de financiación para las inversiones se mantiene un tratamiento fiscal privilegiado de los rendimientos de capital para incrementar el nivel de ahorro.

Para cerrar el círculo, al amparo de considerarla una medida neutral en la utilización de los factores de producción, establecen una subida de la imposición indirecta para garantizar la no disminución del nivel de ingresos, cuestión que pondría en peligro la reducción del déficit público.

El modelo presentado, recorta la presencia del gasto público dentro de la economía, confiando en un comportamiento favorable de la iniciativa privada ante el entorno creado y los instrumentos a su disposición. Los menores tipos de interés y un tipo de cambio más favorable, junto con los menores costes indirectos derivados de la rebaja de la cuota de la Seguridad Social y los mas bajos salarios en nómina pagados en virtud del nuevo marco de relaciones laborales, deben, según los autores, convertirse en argumentos suficientes para conseguir menores precios finales de los productos, elemento necesario para incrementar las actuales cuotas de mercado. Ante las mayores ventas obtenidas, se ampliará la capacidad productiva, ante lo cual será necesario realizar un importante volumen de inversiones y crear 200 mil empleos netos.

El encadenamiento de sucesos y decisiones presentado, favorecido por una ligera recuperación internacional, no se verá afectado negativamente por tensiones inflacionistas (3,5%), ni saldos comerciales negativos excesivos, lo que unido a un menor déficit público, serán circunstancias suficientes para apuntalar la estabilidad mediante el mantenimiento de tipos de interés relativamente bajos.

Cabría preguntarse si el diseño presentado tiene fugas que entorpecen el presunto encadenamiento o, si es factible mantener de forma sostenida un crecimiento que se basa en buena parte en el incremento de la competitividad vía costes. Por otra parte, no menos importante, cabría interrogarse sobre sus posibles ineficiencias y las repercusiones en la distribución de la renta entre factores productivos y distintos colectivos de la población.

Desde una perspectiva distinta a la utilizada en los PGE95, se puede presentar un escenario en el que se profundiza en el modelo de competencia vía precios, iniciada con la reforma del mercado laboral, confiando fundamentalmente en elevar la competitividad de los productos españoles mediante menores costes laborales, tanto en su parte de salario bruto como en la de salario diferido. Complementariamente, la fórmula utiliza de forma indiscriminada los gastos fiscales como instrumento de política industrial, a la vez que reduce la equidad del sistema tributario al incrementar la participación de la imposición indirecta, manteniendo un trato privilegiado para los rendimientos de capital mobiliario.

Cabe pensar sobre lo que sucederá si dentro de este modelo, en el que el sector público debe reducir su aportación al crecimiento, la iniciativa privada no modificara radicalmente su actitud y, en vez de trasladar a menores precios el ahorro de costes, prefiera incrementar sus excedentes y más tarde, en lugar de aumentar el nivel de inversión, reparte mayores beneficios.

Lógicamente no se puede generalizar el comportamiento a toda la clase empresarial.

Es probable que una parte acepte el reto de incrementar la competencia de sus artículos utilizando en positivo las ventajas obtenidas. Sin embargo, apelando al elemento confianza, profusamente utilizado en el documento de los PGE95, la experiencia reciente demuestra que precisamente ese tipo de empresarios no son los que más abundan dentro de la sociedad española, por lo que se debe poner en duda la generalización de una actitud positiva para el futuro de la empresa.

Sin embargo, incluso aquellos que acepten este compromiso tienen unas perspectivas no demasiado claras en el futuro. La competencia vía precios en productos de bajo valor añadido se enfrenta a competidores con mayores posibilidades de reducir los costes, lo que hace esperable una respuesta por su parte, que significaría entrar en una carrera a la baja en los precios, con no demasiadas salidas si se apuesta por mantener unos niveles de vida de acuerdo a la media de la Unión Europea.

Ofreciendo serias dudas las posibilidades de éxito de la política presentada, sin embargo, parece plantear seguras repercusiones en el apartado de la distribución de la renta actual y, posiblemente futura. Las decisiones adoptadas implican costes que no parece se vayan a repartir de forma equitativa entre el conjunto de la población.

La rebaja de las cuotas sociales sin definir previamente un modelo de financiación tiene consecuencias que no se deben omitir. Aunque actualmente el segmento contributivo de la Seguridad Social presenta un excedente después de cumplir con sus obligaciones, no se debe ocultar la existencia de algunas variables (tasa de envejecimiento de la población, mayor longevidad y cuantías más elevadas de las nuevas prestaciones) que en un futuro próximo elevarán las necesidades de financiación de la Seguridad Social. En un momento como el actual, en el que desde sectores minoritarios pero con mucha influencia, se está produciendo una fuerte ofensiva contra el sistema público de pensiones contributivas, no se debe introducir una rebaja en la cuotas sin antes haber realizado un profundo debate, en el que participen las organizaciones sindicales de este país, sobre la situación actual del sistema, su futuro y su sistema de financiación.

Por otra parte, deben ser recordados dos elementos olvidados en el proceso de toma de decisiones. En primer lugar, el conjunto de las cuotas de la Seguridad Social son propiedad de los trabajadores formando parte de su salario diferido. En segundo, siendo verdad que el peso de las cotizaciones sociales dentro del conjunto de la remuneración de asalariados es superior a la media comunitaria, la menor cuantía del salario bruto conlleva unos costes laborales totales inferiores a la media de la Unión Europea. No es por tanto cierta la necesidad de acometer reducciones en las cuotas por existir desventajas comparativas en este terreno, simplemente debido al funcionamiento de la negociación colectiva los trabajadores españoles han optado por destinar al salario diferido una mayor parte del conjunto de su retribución.

A pesar de presentarse tan solo como un instrumento de flexibilidad de las relaciones laborales, la reforma del mercado de trabajo contiene una serie de medidas que traen como consecuencia la menor correlación de fuerzas de los trabajadores, por lo que a corto plazo repercutirán probablemente en un empeoramiento de las condiciones de trabajo y de las retribuciones obtenidas. Con estas premisas todo parece indicar que en momentos de alza del ciclo económico se producirán incrementos del empleo, no viéndose reflejados en la misma magnitud en la remuneración de los asalariados. Por contra, las normas

actuales provocarán una destrucción de empleo inmediata ante mínimas oscilaciones a la baja de la demanda.

En contra de la opinión mostrada por las autoridades económicas, la subida de los tipos de gravamen en el IVA no es una medida neutral a todos los efectos, conllevando importantes costes. Obviamente todas aquellas personas, no empresas, que consuman deberán soportar el recargo, pero en economía no todo se mide de forma lineal o por agregación; existen variables como el esfuerzo relativo que deben ser tenidas muy en cuenta. Y en este caso, son aquellas personas con rentas inferiores que de forma obligada deben dedicar todos sus ingresos al consumo las que soportarán en mayor medida los efectos de la subida. Para la elevación de tipos ni siquiera se ha tenido en cuenta la posibilidad de discriminar positivamente los productos de primera necesidad, incrementando en menor medida los tipos superreducido y reducido.

Costes que se ampliarán, si como es previsible las subidas en los tipos del IVA se traducen en incrementos de precios, influyendo negativamente sobre una previsión de inflación excesivamente optimista, que no parece contemplar las verdaderas causas que influyen en la configuración de los precios en España. Para demostrar la afirmación, solo recordar que durante 1994, con un crecimiento económico más que modesto, una subida de la masa salarial que no alcanzará probablemente el 2% y, tipos de interés a la baja, la reducción en el IPC será decepcionante. No parece, que un mayor ritmo de actividad basado en la demanda interna, junto a la elevación de la imposición indirecta constituyan los elementos más favorables para disminuir el IPC hasta el 3,5%, desde un 4,2 - 4,5% previsto para este año.

De igual forma, no se puede olvidar el importante coste asumido con los gastos fiscales derivados de la utilización de las ayudas públicas de manera indiscriminada, en un intento de sustituir a una verdadera política industrial que vaya más allá de la simple asignación de sus recursos a procesos de reconversión, que a pesar de su nombre, no son otra cosa que progresivos cierres de centros en *actividades maduras*. En un país como España con niveles de fraude fiscal muy elevados y con pocos instrumentos eficaces para realizar los oportunos controles y penalizar a los infractores, no parece oportuno utilizar este método. La poca conveniencia de su uso se ve afirmada además, al comprobar que son las empresas más grandes las que utilizan las deducciones en mayor medida, acumulando una gran parte de unos recursos, que además de escasos, no estaban asignados en teoría a fortalecer este tipo de empresas.

Hay que reconocer que en economía existe una diferencia secuencial en el tiempo entre medidas adoptadas y efectos generados, incluida la creación de empleo. Sin embargo, aún así, la subida de los tipos de gravamen del IVA para paliar unos previsibles inferiores ingresos derivados de la menor recaudación prevista por la rebaja de la cuota por contingencias comunes, muestra la falta de confianza de los autores en los posibles efectos positivos de la medida propuesta. La necesidad de cubrir los menores ingresos significa dudar de la traslación de la rebaja a menores precios finales de los productos y, por tanto, del cumplimiento resto' del proceso necesario hasta la creación de empleo.

Las decisiones adoptadas parecen querer transmitir a la sociedad la idea de que tan solo cabe ganar competitividad mediante la disminución de los costes laborales. De igual forma, la teórica necesidad de garantizar una menor presión fiscal sobre las rentas de capital

en base a considerarla como variable fundamental para fomentar el ahorro, traslada a la opinión pública un concepto por el que los niveles de protección social deben ser financiados fundamentalmente por los asalariados, debiéndose adecuar las mismas a las posibilidades determinadas por unos menores niveles de ingresos vía imposición directa.

Tal como se mencionó anteriormente, existen también bastantes dudas en cuanto a poder lograr en 1995 una aportación neutral al PIB del saldo exterior, que signifique finalizar el año con un leve saldo positivo en la balanza por cuenta corriente (bienes, servicios y transferencias). Conocida la debilidad del tejido productivo y su excesiva dependencia del exterior, sobre todo, en el capítulo de bienes de equipo y, siendo coherentes con los resultados obtenidos el año anterior con una demanda interna congelada, no sería de extrañar que en el próximo se produjera un crecimiento de las importaciones más elevado del previsto.

Caso de ser así, no se debería mantener la postura oficial defendida en el pasado reciente, considerando este problema como un resultado del exceso de demanda. Posición que devenía en la aplicación de políticas de enfriamiento basadas simplemente en la contención indiscriminada del conjunto de la demanda interna, generando parones en el ritmo de actividad que afectaban, sobre todo, a los procesos inversores.

*** Algunas reflexiones sobre posibles líneas alternativas de actuación.**

A pesar de las dudas sobre el cumplimiento de las previsiones y las fuertes críticas sobre los posibles efectos negativos del modelo presentado en los PGE95, no se debe negar que la situación de la economía española es difícil y, la gravedad de sus problemas hace difícil y complejo articular las posibles soluciones.

La situación actual muestra un tejido productivo nacional con serias limitaciones en tamaño y calidad, que desde 1986 ha perdido importantes cuotas de mercado interno, dando sólo muestras de actividad en el exterior a partir de las devaluaciones de la peseta. La solución pasaría por una sustancial ganancia del mercado interno y una mayor presencia en el externo, apoyada en algo más consistente que la mejora coyuntural obtenida por la pérdida de valor de la peseta. Sin embargo, conseguir estos objetivos no es nada fácil, en primer lugar porque no se trata tan solo de reponer o ampliar una estructura productiva débil, sino que en buen número de casos, se trata de crear desde la nada nuevas actividades compitiendo por obtener un sitio en el mercado peleando con empresas fuertes y consolidadas.

Las limitaciones en el terreno productivo se ven ampliadas por la posibilidad de incurrir en déficits comerciales si se consigue un fuerte y sostenido proceso de inversión. Déficits, que en el mejor de los casos, se podrán enjugar a medio plazo si se ha logrado recomponer sectores de actividad con la suficiente dimensión y calidad.

Se trata, por tanto, de generar un mayor ritmo de actividad económica pero asegurando fuertes ritmos de crecimiento en la inversión privada y pública. Lograr mejorar la situación productiva actual e intentar cimentar las bases para su consolidación en el futuro se convierte en objetivo prioritario. Pero este deseo debe combinarse con un justo reparto, tanto de los costes en los que haya que incurrir como de la riqueza generada con posterioridad.

Para lograrlo se necesita lograr el mayor esfuerzo inversor público y privado, en un entorno con tipos de interés e inflación reducidos. Las actuaciones del Gobierno en estos dos últimos apartados parece haber quebrado, por lo menos parcialmente, algunos de los mitos que desde el fundamentalismo neoliberal se manejan como verdades infalibles.

Durante muchos años se ha preconizado la imposibilidad de reducir tipos de interés debido al elevado déficit público e inflación. Así, en el periodo 1986-90, con niveles muy inferiores a los actuales de déficit público (2 a 3%) y ratios de inflación parejos, se mantuvieron tipos de interés del 16%, más de seis puntos reales por encima de los existentes en Alemania. En el momento actual, con una tasa de inflación similar y un déficit superior al 6%, se han reducido hasta el 8%, tan solo dos puntos reales por encima de los alemanes.

La propia realidad desacredita a los que se apoyan en el *crowding out*²⁴ para pedir reducción acelerada del déficit público. Admitiendo un grado de influencia negativa del nivel de Deuda Pública en la captación de recursos para el conjunto de la economía, no es aceptable considerar a esta variable como la fundamental a la hora de explicar el comportamiento de los tipos de interés, menos cuando existen mercados financieros internacionalizados. Si fuera cierta la prevalencia del *crowding out*, en Bélgica o Italia, países con volúmenes de Deuda muy superiores al 100% del PIB, los tipos de interés serían muy superiores a los españoles, cosa que no se ajusta a la realidad.

En el mismo periodo, se hacía gala de mantener un tipo de cambio alto que favorecía las posibilidades de compra de los españoles y lo que era más importante, importaba deflación, colaborando a reducir los precios nacionales. En la actualidad, el nuevo tipo de cambio establecido después de las tres devaluaciones, se ha convertido según los responsables económicos, en uno de los principales instrumentos de competencia dentro de la economía española.

La experiencia ha demostrado la falta de credibilidad de algunos de los argumentos esgrimidos y, sería conveniente por tanto, no caer en el futuro en fundamentalismos de esta clase. De igual forma, las causas presentadas desde estos mismos sectores como centrales en la evolución de la inflación no parecen ajustarse a la realidad. Siendo la construcción de los precios finales de los productos, sin embargo existen otros factores cuya retribución también influye: energía, costes financieros y excedentes empresariales. Tal como se ha demostrado en el presente ejercicio, en el caso español, estos últimos parecen tener más influencia de la que desde distintos sectores, incluidos los responsables económicos, se pretende mostrar.

De igual forma que se han modificado otros criterios, debía realizarse un esfuerzo por parte de los responsables económicos para realizar previsiones creíbles. Es el caso reiterado de la previsión de inflación, que en un esfuerzo tan solo voluntarista, año tras año se cuantifica en una cifra de difícil cumplimiento. Costumbre repetida en los PGE95 al establecer una previsión inicial de inflación del 3,5%, para rectificarla poco después al 3,7%

²⁴ Literalmente *efectó expulsión* que en términos monetaristas significa que la política fiscal pierde posibilidades, ya que la financiación de la Deuda Pública reduce la capacidad de acceso a los mercados financieros del sector privado, convirtiéndose en variable fundamental en la fijación de los tipos de interés.

durante el debate de las enmiendas a la totalidad y, volver a modificarla hasta el 4% en diversos medios de comunicación.

Realizar una previsión creíble ayudaría al conjunto de los agentes sociales a tomar sus decisiones con el suficiente tiempo, añadiendo confianza al normal desarrollo de las relaciones económicas.

En cuanto al objetivo de lograr fuertes procesos de inversión de manera continuada, las soluciones parecen algo más difíciles. El tramo de inversión asumido por el sector público, después de elegir cuál debe ser su protagonismo y la forma de conseguir los ingresos necesarios, parece en teoría más sencillo de garantizar. Así mismo, en su segmento empresarial, se debe mantener la presencia de la iniciativa pública en determinados sectores, en unos casos por su carácter estratégico en otros como garantía del mantenimiento de la concurrencia, no existiendo causas, para acometer políticas masivas de privatización de unas empresas eficaces y con alto grado de rentabilidad, más allá de lograr una sola vez un incremento de los ingresos públicos.

Las dificultades aparecen en la inversión privada, actualmente las dos terceras partes de la inversión en España, cuyas decisiones dependen de terceros. A no ser que se modifique la situación y se considere a la iniciativa pública como principal protagonista dentro de la actividad económica, garantizar un aumento de las inversiones privadas es una pieza clave para lograr construir un tejido productivo con futuro.

Sin embargo, reconociendo las dificultades, las actuaciones públicas no se pueden limitar a crear un entorno favorable y establecer con carácter general unas mejores condiciones fiscales. En primer lugar, se debe optar por un modelo de competencia activa, que sin renunciar a conseguir mejores precios finales derivados de la mejora en la gestión, se apoye en productos de calidad con un alto valor añadido.

Para acceder a este modelo no se pueden mantener esfuerzos en I+D como los existentes en España (0,39% del PIB), al igual que un sistema de relaciones laborales basado en la temporalidad y bajos salarios que desincentiva la cualificación del trabajador y su integración en el proyecto empresarial. En el mismo sentido, se hace preciso modificar sustancialmente un comportamiento empresarial demasiado cercano al negocio rápido y especulativo, debiéndose preocupar de la consolidación y ampliación de los proyectos productivos.

No es tampoco la mejor opción utilizar la vía de los gastos fiscales para fomentar la actividad productiva desde el sector público. Este método es caro para las arcas públicas y, además ineficaz, al no seleccionar discriminando positivamente los proyectos empresariales con futuro. Parece más ajustado a las necesidades productivas del país y financieras del sector público, instrumentar el apoyo a través de políticas de gasto directo, de manera se pueda diversificar las ayudas comprobando el cumplimiento de los objetivos pretendidos.

Igual esfuerzo hay que realizar en el apartado de educación, reglada y ocupacional, capítulos en los que para el próximo año se aumentarían las dotaciones pero sobre cantidades que habían sufrido serios recortes los dos años anteriores. Las cantidades asignadas no se acomodan a las necesidades contempladas en los proyectos educativos sancionados legalmente, LOGSE y LRU fundamentalmente, significando un retraso en su aplicación, que como mínimo es preciso evitar en los próximos años.

Las actuaciones en el terreno económico se deben ver acompañadas por una distribución justa de la riqueza. El conjunto de la renta de los asalariados viene dada por la suma de retribuciones salariales, empleo neto generado, pensiones y transferencias públicas recibidas. Se trata de lograr un reparto justo mediante la distribución en el proceso productivo y la redistribución a través del sistema fiscal, en el que los asalariados no asuman en exceso los costes de la crisis, logrando participar de los beneficios en los momentos de recuperación de la actividad económica.

No parece lógico solicitar continuos esfuerzos de los asalariados que tan solo sirvan para recomponer los excedentes empresariales, sin garantizar su traslación a inversiones productivas generadoras de empleo. En esta línea, parece necesario articular los mecanismos suficientes para garantizar el crecimiento suficiente de empleo que compense los esfuerzos realizados por los trabajadores ocupados.

A la vez, se debe incrementar la equidad del sistema tributario equilibrando los esfuerzos de las distintas fuentes de renta de acuerdo a los ingresos reales percibidos. Para ello, es preciso eliminar los excesivos privilegios disfrutados por las rentas de capital (fondos de inversión mobiliaria), tomándose realmente en serio la lucha contra el fraude fiscal.

Estos elementos son básicos para garantizar una mayor suficiencia del Estado que permita mantener niveles adecuados de inversión y protección social, a la vez que reducir progresivamente el déficit público. Pero también implicaría modificar la excesiva carga fiscal que actualmente soportan los asalariados al amparo del incumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de unos pocos y una teórica incentivación del ahorro.

Para caminar en esta dirección, teniendo en cuenta que los costes laborales en España no son superiores a la media comunitaria, sería conveniente no llevar a cabo la rebaja de la cuota de contingencias comunes de la Seguridad Social, y mantener los tipos de gravamen del IVA en la cuantía actual.

Desde el principio de lograr la consolidación del sistema público de prestaciones sociales (pensiones, sanidad, desempleo y otros), se hace preciso analizar detenidamente su situación actual y posibles problemas futuros, definiendo claramente su modelo de financiación.

Es preciso avanzar en una línea totalmente diferente a la aplicada desde el Gobierno en los últimos años, que a base de utilizar planteamientos parciales evita contemplar el conjunto de repercusiones derivadas de las medidas adoptadas. Con este método redujo indiscriminadamente la prestación al desempleo argumentando tan solo un presunto déficit, en la misma línea, para el próximo ejercicio se presenta como necesario rebajar las cuotas sociales, justificando la medida para lograr un teórico incremento de la competitividad de la economía española.

En cuanto al déficit público, en el primer Programa de Convergencia presentado por el Gobierno español en 1993 se contenía la intención de reducir aceleradamente el mismo hasta el 1% en 1996; con la actualización del mismo, la pretensión se ha suavizado hasta situar el objetivo en alcanzar el 3% en misma fecha.

El nivel de Deuda Pública española acumulada alcanzará en 1995 el 64% del PIB, porcentaje algo superior a las exigencias comunitarias de convergencia monetaria, aunque seguirá siendo una de las más bajas de los países miembros, tan solo superada por Francia, Reino Unido y Alemania. Esta afirmación no pretende encubrir las consecuen-

cias desfavorables de acumular Deuda Pública, medidas fundamentalmente por la necesidad de destinar a su financiación un 4,3% del PIB. Sin embargo, sí es preciso mencionar las perversas consecuencias sufridas en la anterior etapa por intentar forzar la máquina en exceso en el capítulo de reducción del déficit público, concretadas en una pérdida de confianza en las posibilidades reales de la economía española y un excesivo enfriamiento de la actividad, que colaboraron activamente a incrementar la recesión económica.

La economía española debe solventar sus problemas de insuficiencia de estructura productiva, que se refleja en una elevada tasa de desempleo, debiendo utilizar el máximo de recursos disponibles, tanto públicos como privados. Teniendo en cuenta las necesidades en distintos ámbitos de la economía española el proceso ideal vendría marcado por una disminución progresiva del déficit público adecuada a los ritmos de crecimiento de la economía, que bien podría finalizar alcanzando el 3% en 1998 o 1999.

Conseguir un crecimiento de la economía española garantizando una más justa distribución de la riqueza no parece una tarea nada fácil. La situación actual muestra un deterioro importante del tejido productivo por lo que incluso utilizando el máximo de los instrumentos y contando con un importante grado de eficacia los resultados se demorarían varios años ya que no se trata solo de hacerlo mejor sino de otra forma, implantando una cultura totalmente diferente basada en el trabajo y en la solidaridad dentro de unas condiciones internacionales que no favorecen excesivamente estos planteamientos.

De igual forma, es preciso, tal como se ha mencionado, trabajar por establecer un sistema impositivo con mayor grado de equidad. Sin embargo, también surgen problemas importantes en este capítulo. Inconvenientes que no provienen tan solo de la voluntad política sino que tienen que ver también con el tiempo. Uno importante, la competencia desleal introducida por algunos países comunitarios para defender una situación ventajosa en cuanto a la atracción de recursos financieros que hasta la fecha ha bloqueado una toma de decisiones contraria. Otro, en el hipotético caso de establecer y aplicar con el suficiente vigor medidas en la lucha contra el fraude, los resultados se demorarían algunos años.

Por último, se hace preciso reflexionar sobre la hipotética relación entre más gasto público y mayores prestaciones, tanto sociales como económicas. Independientemente del tamaño del sector público, en España la mitad del PIB, es preciso realizar un esfuerzo muy importante para lograr mayores y mejores prestaciones con los recursos utilizados, ya que la experiencia está demostrando que en algunos casos mayores recursos financieros no están desembocando en el incremento significativo, en cantidad y calidad de los servicios prestados. De igual forma, se debe mejorar el funcionamiento de las distintas Administraciones elevando su grado de cualificación, para poder trasladar los gastos fiscales a gastos públicos directos.

Eliminar gastos superfluos, despilfarros o reducir drásticamente otros de carácter estructural, como es el caso del farmacéutico en el capítulo de sanidad, se convierten en elementos básicos para incrementar la eficacia del sector público. La exigencia del mejor uso posible de cada una de las pesetas administradas por el sector público, se debe convertir en una máxima del conjunto de la sociedad, en mayor medida, cuando la iniciativa pública se ve atacada fuertemente por aquellos, que intentan generalizar algunas malas gestiones, para concluir con una presunta mayor eficacia y eficiencia de la iniciativa privada en todas las situaciones.

En la misma línea argumental de lograr la mayor eficiencia del dinero público, es preciso aquilatar, tanto la forma como el destino de los gastos. Ya se ha mencionado la ineficiencia del uso de los gastos fiscales como instrumento de apoyo a la estructura productiva, igualmente se debe ser especialmente cuidadoso al elegir proyectos de infraestructuras, ajustándose a la situación financiera del país y a un orden de prioridades en cuanto a sus necesidades. En España existen múltiples deficiencias en infraestructuras y, no parece lo más urgente, dedicar billones de pesetas a construir trenes de alta velocidad (TAV) cuando en la mayoría del territorio la media de circulación no supera los noventa kilómetros por hora.

Por último, se podría finalizar mostrando el interés por lograr el mayor nivel de integración posible de España dentro de la Unión Europea. De acuerdo a este deseo sería interesante poder acceder a la futura Unión Monetaria, sin embargo este objetivo no debe ser alcanzado a cualquier precio, entre otras cosas, porque al no alcanzar una determinada estructura productiva, las teóricas ventajas de mayor acceso a los mercados, se pueden convertir en inconvenientes. Más, no solo por eso, también porque las ventajas del Proyecto Europeo se deben medir en armonización de las condiciones de vida y trabajo de sus ciudadanos y éstas, tal como se reconoce en el propio Tratado, deben ser contempladas en la misma medida que los objetivos economicistas plasmados en los requisitos de convergencia monetaria.

Tal y como se auguró en años anteriores, todo parece indicar que en 1997, primera fecha para la creación de la Unión Monetaria, no se cumplirán las condiciones necesarias para su puesta en funcionamiento, por lo que es más que posible, se demore su creación hasta final de siglo. Este hecho, junto a las deficiencias estructurales de la economía española, hacen aconsejable mantener un ritmo de convergencia monetaria más relajado, aprovechando para modificar políticas y actitudes en dirección a solucionar sus problemas de fondo que la impedirían acceder a la mejor parte de las ventajas de la Unión Europea.

ANEXO

ESCENARIO MACROECONOMICO						
	1993	1993	Tasa real de variación (%)			
	%del PIB		1992	1993	1994	1995
Consumo privado nacional	38.172,7	62,7	2,1	(2,3)	0,1	2,3
Consumo público	10.466,6	17,2	3,8	1,6	0,3	0,5
Formación Bruta de capital	12.690,4	20,8	(2,8)	(10,4)	(0,5)	5,3
Construcción	8.234,7	13,5	(4,8)	(6,4)	0,5	4,7
Bienes de equipo	3.971,1	6,5	(2,5)	(16,6)	(2,3)	5,7
Variación existencias	484,6	0,8	0,2	(0,1)	0,0	0,1
TOTAL DEMANDA NACIONAL	61.329,7	100,7	1,1	(3,6)	0,0	2,7
Exportaciones	12.044,5	19,8	6,7	8,8	16,5	10,7
Importaciones	12.493,1	20,5	6,6	(3,2)	8,2	9,5
SALDO NETO EXTERIOR						
Aportación al PIB	(448,6)	(0,7)	(0,4)	2,9	1,6	0,1
PIB a precios de mercado	60.881,1	100,0	0,8	(1,0)	1,7	2,8
Pro-memoria						
PIB pm (mmpts)			58.852,0	60.881,1	64.097,9	68.291,0
Tasa variación PIB nominal			7,4	3,4	5,3	6,5
Necesidad financ. de la nación						
mmpts			(1.855,7)	(688,6)	(159,2)	(114,2)
en % del PIB			-3,2	-1,1	-0,2	-0,2
Deflactor del PIB						
Deflactor del PIB			6,5	4,5	3,6	3,6
Deflactor del consumo privado			6,4	5,1	4,8	3,9
Salario según convenio (tablas)						
Salario según convenio (tablas)			7,1	5,6	3,5	3,0
Coste laboral unitario nominal						
Coste laboral unitario nominal			5,6	3,7	1,8	2,0
Población activa						
Población activa			0,5	1,1	1,5	1
Empleo						
Empleo			-1,9	-4,3	-0,7	1,5-1,7
Asalariados						
Asalariados			-1,8	-4,3	-0,5	2,5
Tasa de paro (% población activa)						
Tasa de paro (% población activa)			18,4	22,7	24,4	24,2-24,0
Fuente: Informe Económico financiero de los PGE95						

SALDO FINANCIERO ESPAÑA- UNION EUROPEA
(En millones de pesetas)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Retornos								
FEOGA garantía	260.020	250.680	274.530	428.725	462.671	602.077	700.000	872.979
FEOGA orientación, IFOP y otros	9.568	36.353	26.627	82.055	84.643	111.663	89.000	89.000
FEDER	69.596	115.660	138.184	283.235	313.371	279.988	175.000	285.000
FSE	38.665	64.328	53.079	134.293	106.965	105.545	120.000	130.169
F. de cohesión						32.448	131.000	142.000
Otros	20.379	16.971	17.705	24.979	22.680	14.663	14.995	16.301
TOTAL RETORNOS	398.228	483.992	510.125	953.288	990.329	1.146.384	1.229.995	1.535.449
APORTACIÓN ESPAÑOLA	236.220	296.625	383.741	557.096	659.080	750.453	803.927	856.997
Saldo final	162.008	187.367	126.384	396.192	331.249	395.931	426.068	678.452