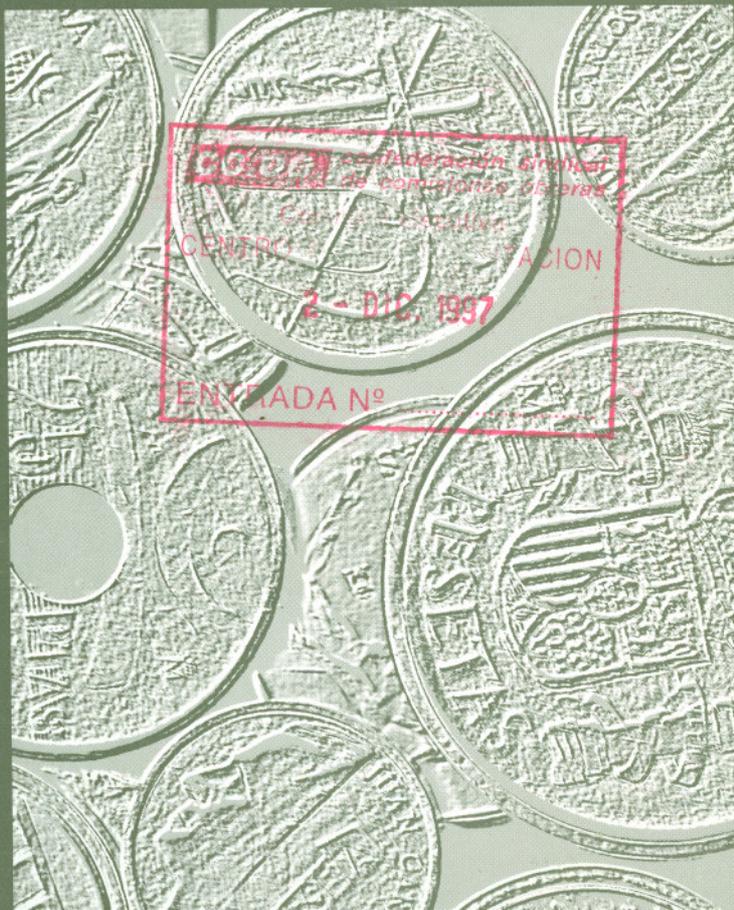


Estudio elaborado por el
Gabinete Técnico Confederal

Situación de la economía española y Presupuestos del Estado 1998

Posibles repercusiones derivadas de su aplicación



DO
DE
CION

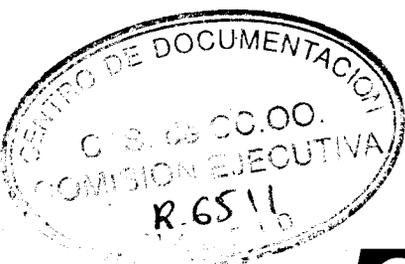
112

Cuadernos de Información Sindical

Situación de la economía española y Presupuestos del Estado 1998

Posibles repercusiones derivadas de su aplicación

Estudio elaborado por el Gabinete Técnico Confederal de CC.OO.



CC.OO.

**La situación económica española y
los Presupuestos del Estado 1998**
(Estado, Organismos Autónomos y Seguridad Social)

noviembre de 1997

INDICE

1.- Introducción.....	4
2.- Avance de liquidación de los PGE97	6
3.- Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 1998 para la Administración Central	13
3.1 Resumen de ingresos y gastos en términos consolidados.....	13
3.2.- Proyecto de Presupuesto consolidado de gastos.....	17
3.2.1* gasto por capítulos.....	17
3.2.2* gasto por políticas.....	23
3.3.- Proyecto de presupuesto consolidado de ingresos.....	31
3.4 Proyecto de presupuesto por centros de gestión	43
3.3.1* Proyecto de Presupuesto del sistema de la Seguridad Social	43
3.3.2* Proyecto de presupuesto del INEM	55
3.4.- Déficit de la Administración Central.....	61
4.- Evolución de las variables macroeconómicas en 1997	66
5.- El empleo en España	73
5.1.- Evolución del empleo en 1997 y perspectivas para 1998.....	73
5.2.- Estabilidad y rotación en el empleo.....	77
5.3.- Salarios, coste laboral unitario y distribución de la renta.....	84
6.- Conclusiones.....	90
* las decisiones para cumplir con los criterios de convergencia monetaria para acceder a la moneda única: un reparto injusto de los esfuerzos.....	90
* los presupuestos para 1998.....	93
* las previsiones macroeconómicas para 1998.....	98
* Un modelo social para crear empleo.....	99

1.- Introducción

Los presupuestos de las Administraciones Públicas contienen el total de los proyectos a poner en práctica desde el sector público en su año de vigencia. Los créditos decididos, su distribución funcional y territorial junto a la distribución del esfuerzo entre la población para obtener los recursos necesarios, reflejan su posible influencia sobre la actividad económica, la distribución de la renta y la calidad de vida de los ciudadanos.

Las amplias repercusiones de la iniciativa pública en múltiples campos de la economía hacen necesario una información detallada de las cuentas públicas para poder apreciar su grado de influencia real. Desafortunadamente esta premisa imprescindible cada vez se cumple en menor medida y las dificultades para realizar un análisis en profundidad crecen con el paso del tiempo. **El conjunto de trabas y la ausencia de una coordinación para el conjunto del Estado como mínimo estadística, dificultan seriamente conocer las cuentas públicas en sentido amplio: cuantía y distribución territorial y funcional.**

El Estado de las Autonomías asumido constitucionalmente establece la transferencia de una parte de las competencias a los gobiernos de las distintas regiones y nacionalidades. El proceso de transferencia de políticas de gasto y fuentes de financiación, hasta la fecha en distinto grado, está bastante avanzado. Como consecuencia la Administración Central ha reducido de manera visible su capacidad de influencia dentro de las cuentas públicas.

En 1998 se incorpora una variable adicional que modifica la actual estructura presupuestaria. El nuevo modelo de financiación autonómico contiene el traspaso inicial a las Comunidades Autónomas que lo acepten del 15% del IRPF, ampliable hasta el 30% en un futuro próximo. Una nueva competencia autonómica que incluye la definición de la tarifa y de algunas de las deducciones en el porcentaje citado para el IRPF y, en su totalidad en los impuestos sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, el Impuesto sobre Sucesiones e Impuesto sobre el Juego (1).

Esta decisión con fuerte repercusión en la autonomía financiera de las regiones y nacionalidades aunque más dudoso en cuanto a la corresponsabilidad fiscal, incorpora modificaciones metodológicas afectando la comparación en las series históricas.

Al proceso descentralizador de carácter territorial se suma otro de carácter funcional dentro de la propia Administración Central que conlleva la salida del presupuesto de determinados organismos al convertirse en Entidades Públicas con carácter Autónomo. Es el caso para el próximo año de Correos, que repercute

¹ Explicación detallada y valoración en 'La financiación del Estado de las Autonomías. Evolución reciente y valoración de las decisiones adoptadas para el quinquenio 1997-2001'. julio 1997. Miguel Angel García Díaz. GTC de CC.OO. documento de trabajo nº 54.

en una disminución del gasto público presupuestado en los PGE por un valor de 150 mmptas.

Adicionalmente, se produce una especie de baile en la ubicación de las subvenciones a la explotación concedidas a las empresas públicas con pérdidas monetarias. Los PGE97 anunciaban la financiación desde fuera del presupuesto de HUNOSA. En los PGE98 se anuncia su retorno al presupuesto por exigencia de la Unión Europea, pero en compensación desaparecen del mismo otras empresas públicas que, a partir del próximo año, obtendrán sus subvenciones a la explotación o a las pérdidas de gestión, de los ingresos obtenidos con la privatización de las empresas públicas con beneficios monetarios.

Los responsables económicos han decidido también contratar con las empresas privadas la realización de una serie de proyectos de infraestructura que serán abonados a plazos a partir del momento de finalizar la obra (sistema de abono a la entrega de la obra). La fórmula difiere, que no anula, el gasto público, limita el control democrático y además impide su contabilización en el momento en el que incide sobre la economía productiva.

Modificaciones metodológicas a las que añadir la desaparición de anteriores dotaciones dentro de las operaciones no financieras que actualmente se financian mediante préstamos o avales del Estado (activación de gastos). Las repercusiones son menores si se recupera el préstamo pero se hacen más significativas, modificación del total de gasto y manipulación del déficit, si como es previsible en algunos casos el pago es improbable.

Otro elemento que afecta en el análisis es el cambio metodológico que afecta a la forma de contabilizar en los PGE. El paso del criterio de caja (recursos pagados o cobrados) a devengo (obligaciones generadas de cobro o pago con independencia que se paguen o cobren en algún momento) entorpece las comparaciones en términos homogéneos. Esta modificación adoptada el año anterior, decidida entre otras cuestiones por ser el método elegido por la Unión Europea, es inocua en muchos casos pero puede influir en el correcto funcionamiento de algunos organismos.

El uso del criterio de devengo para las cotizaciones de la Tesorería de la Seguridad Social implica considerar como ingresos un conjunto de recursos que nunca se cobran en su totalidad, ya que como una sociedad cualquiera mantiene un determinado nivel de fallidos (1-2 % del total de obligaciones contraídas por las empresas). Cuando se conoce de antemano esta limitación, utilizar el criterio de devengo implica falsear la realidad, apostando por generar serios problemas en el equilibrio de las cuentas de la Seguridad Social.

Todo parece apuntar que los responsables económicos están cuadrando las cuentas con un método muy opaco, en el que se mezclan la utilización sin control de los ingresos por privatizaciones y las variables mencionadas. Los responsables económicos pueden estar eludiendo buscar ingresos que palien el déficit real generado por el conjunto de las políticas de gasto la Administración Central.

Después de un periodo en el que se había mejorado el nivel de información que acompaña la presentación de los PGE, esta tendencia se ha roto recientemente, caminando hacia el sentido contrario en los tres últimos ejercicios. El año 1998 no ha sido una excepción dentro del proceso de empeoramiento de la transparencia informativa. Como ejemplo de este comportamiento tan poco deseable, el menor grado de consulta en los Consejos de los Organismos sociales (INSS, INSALUD e INEM) o, la falta de avances de liquidación del presupuesto consolidado para el presente ejercicio. A lo que añadir las múltiple información contradictoria incluida en la información oficial que no facilita precisamente su análisis en profundidad.

No obstante, a pesar de los inconvenientes mencionados y de la pérdida de peso dentro del total del gasto público por causas justificadas en mayor o menor grado, los PGE consolidados para la Administración Central elaborados por el Gobierno del Estado mantienen todavía un fuerte protagonismo dentro de la economía española al superar el 37% del PIB en el año próximo.

2.- Avance de liquidación de los PGE97

A la espera de la lejana en el tiempo liquidación definitiva del Tribunal de Cuentas, los últimos ejercicios presupuestarios parecen haberse saldado con desviaciones bastante aceptables en el capítulo de gastos. No obstante, la ausencia de suficiente transparencia, sobre todo en los dos últimos ejercicios, hacen aconsejable mantener un margen de prudencia al realizar este juicio.

La presentación de los PGE98 viene acompañada de una documentación con un nivel de información insuficiente, hasta el punto de limitarse en algunos campos a cumplir con las obligaciones formales. El presupuesto contiene muchas cifras en ocasiones desfasadas y pocas explicaciones en asuntos de interés. En la presentación de las cuentas públicas prima la propaganda de los autores por encima de cumplir con el derecho a una información seria y creíble disponible por las organizaciones políticas, sociales y económicas. En definitiva por cumplir con el derecho a la información de los ciudadanos.

Por primera vez en mucho tiempo se presenta un presupuesto en el que falta el avance de liquidación del consolidado de ingresos y gastos del año en curso. Una información básica para conocer el grado de cumplimiento de lo aprobado en el Parlamento el año anterior y de las causas de las posibles desviaciones, si las hubiera. De igual forma, el avance es una premisa fundamental para conocer el dinero nuevo y evaluar los efectos del próximo presupuesto en la actividad económica del conjunto del Estado.

Una premisa más todavía más necesaria cuando las cifras conocidas acumuladas hasta el mes de agosto del presupuesto del Estado muestra algunas

desviaciones en capítulos significativos por valor aproximado de 300 mmptas ⁽²⁾. Como partida más elevada en términos cuantitativos, gastos financieros superiores a los iniciales (+150 mmptas), debido según fuentes oficiales, a una modificación de los vencimientos de una parte de la Deuda Pública buscando disminuir el tipo de interés a pagar en el futuro ⁽³⁾.

Si al final del ejercicio se mantienen las tendencias observadas hasta agosto, aparece la pregunta de cómo se están reestructurando el conjunto de los capítulos de gasto para mantener la previsión de déficit de la Administración Central. La duda queda respondida observando la escasa ejecución del capítulo de inversión. A final del mes de agosto se han reconocido obligaciones por sólo el 50% del total de las dotaciones disponibles para inversiones (operaciones de capital). De continuar con este ritmo hasta final del ejercicio, el Gobierno estaría, además de incumplir con el presupuesto, desperdiciando un relevante instrumento para dinamizar la actividad económica y reducir deficiencias a nivel social y productivo.

Con la información obtenida de forma dispersa, incluidas las declaraciones de los responsables económicos aparecidas en distintos medios de comunicación, con mucha prudencia se puede elaborar una posible liquidación de gasto, en la que se compensaría el mayor gasto financiero con una menor ejecución del capítulo de inversiones. Si no aparecen más gastos adicionales, **la desviación no compensada con reducción de partidas previstas equivaldría al 0,5% sobre el total presupuestado inicialmente.**

El gasto consolidado aumentaría muy ligeramente en términos reales durante 1997 (+0.6%). No obstante, tomando las operaciones fuera del presupuesto autorizadas como préstamos del propio Estado (300 mmptas como mínimo), **el gasto consolidado habrá crecido algo más (+1,8% real), aunque mantiene la**

SUPUESTO LIQUIDACION PGE97				
PGE CONSOLIDADO (Estado, Organismos Autonomos y Seguridad Social)				
Gasto por capitulos (mmpts corrientes)				97(p)/96
CAPITULOS	1996	1997 (i)	1997 posible	real
I. Personal	4,260.8	4,330.0	4,330.0	-0.3%
II. Compra bienes y servicios	1,079.3	1,005.8	1,005.8	-8.5%
III. Gastos financieros	3,429.4	3,478.0	3,628.0	3.8%
IV Transferencias corrientes	18,157.0	18,906.1	19,056.1	3.0%
TOTAL OP. CORRIENTES	26,926.5	27,719.9	28,019.9	2.1%
VI Inversiones reales	1,226.4	1,047.2	897.2	-28.2%
VII Transferencias capital	683.7	749.4	749.4	7.6%
OP. DE CAPITAL	1,910.1	1,796.6	1,646.6	-15.4%
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	28,836.6	29,516.5	29,666.5	1.0%
(-) gastos financieros	3,429.4	3,478.0	3,628.0	3.8%
TOTAL economía real	25,407.2	26,038.5	26,038.5	0.6%

1997 (posible) considera un crecimiento de los gastos financieros de +150 mmptas y una disminución del capítulo de inversiones en la misma cuantía
Elaboración propia a partir de los PGE98 y declaraciones oficiales.

² El Vicepresidente económico del Gobierno ha reconocido los siguientes gastos extras por valor de 330 mmptas:

- gastos financieros: 150 mmptas.
- Fondo de Compensación Interterritorial (1996): 88 mmptas.
- multa UE por rebasar la cuota lechera: 50 mmptas.
- ayuda inundaciones: 20 mmptas.
- ayuda Bosnia: 22 mmptas.

³ La liquidación a mes de agosto del capítulo III de gastos financieros es superior en el +10,9% respecto al mismo mes del año anterior.

pérdida de presencia de la iniciativa pública dentro de la economía española
(previsión para el PIB: +3,2%).

El resultado es consecuencia de un aumento real de las transferencias corrientes, los gastos financieros y las transferencias de capital, aunque con más dudas en ésta última sobre su ejecución final. Por el otro lado, decrecen el resto de los capítulos. Los sueldos y salarios consecuencia de la pérdida de poder adquisitivo de los empleados públicos al sufrir un crecimiento nulo en su retribución y del recorte de las plantillas, al reponer sólo una cuarta parte de las bajas vegetativas.

Las compras de bienes y servicios presentan un severo recorte (-8,5%) del que hay que esperar sus consecuencias. La decisión adoptada será positiva si se mantiene la calidad de los servicios y, por contra será negativa, si ha impedido o reducido el potencial de los distintos organismos públicos en la realización de sus tareas.

Por último, las inversiones reales soportan el grueso del ajuste con una posible disminución del gasto real que oscila entre el -12 y -15%. El grado de recorte dependerá de la medida en que este capítulo se utilice como mecanismo de compensación del mayor gasto financiero.

Si se cumple este supuesto, el peso del gasto público gestionado por la Administración Central dentro de la economía se reduciría en un punto del PIB (desde el 39,1% al 38.1%). Si bien, existen elementos para pensar que en realidad la disminución final será algo inferior (-0,6 puntos del PIB) por el efecto de las operaciones consideradas en este ejercicio como extrapresupuestarias.

Al igual que en el capítulo de gastos tampoco se facilita avance de liquidación sobre el consolidado de los ingresos para el conjunto de la Administración Central. Los PGE98 sólo detallan el grado de ejecución en el capítulo de ingresos del Estado. La causa de esta decisión no parece ser precisamente trasladar información a los ciudadanos sino más bien ocultar una previsión inicial de recaudación del IRPF muy elevada que tenía poco que ver con la realidad.

Utilizar en este caso el avance de liquidación y no la dotación inicial como se hace para el resto de las perspectivas presupuestarias, cumple adicionalmente con la función de hacer olvidar las cifras de recaudación para 1996 presentadas en el presupuesto anterior, en la que también aparecen diferencias que merecen una aclaración.

Este es el caso del IRPF en los años 1996, 1997 y 1998. En la documentación presentada en los PGE97 se mostraba la recaudación por IRPF para 1996 con el criterio de devengo y no con el de caja que era el utilizado hasta ese momento. La diferencia entre ambos conceptos era sustancial (269 mmptas), consecuencia, según las fuentes oficiales, del no ingresos por parte de la Seguridad Social de las retenciones realizadas a las pensiones pagadas en el último trimestre.

Cabía imaginar que el avance de liquidación para 1997 se haría con el mismo criterio. La sorpresa aparece en la documentación de los PGE 98 en los que se afirma *'la recaudación del IRPF en 1997 se eleva a 5.654 mmptas, 391,1 mmptas más que el año anterior'* mostrando un crecimiento de la recaudación cercano al +4% en términos reales. Para llegar a esta conclusión se utiliza el criterio de caja para 1996 y el de devengo para 1997. Esta información invalida la información suministrada oficialmente en los PGE97 sobre la recaudación obtenida en 1996 reduciéndola 260 mmptas, a la vez que incorpora una comparación utilizando cifras no homogéneas y, por tanto, no comparables.

INGRESOS del Estado (miles de millones corrientes)								
CAPITULOS	1996			1997			1998 (j)	
	ALPE	Recaudado	dfa	inicial	ALPE	dfa		
IRPF	5.539.7	5.270.1	-269.6	5.915.7	5.654.6	-261.1	5.936.6	
Impuesto de Sociedades	1.360.3	1.378.3	18.0	1.475.4	1.847.3	371.9	1.874.0	
Otros	130.2	127.8	-2.4	136.9	240.8	103.9	139.6	
I.MPUESTOS DIRECTOS	7.030.2	6.776.2	-254.0	7.528.0	7.742.7	214.7	7.950.2	
TOTAL INGRESOS	15.184.2	14.612.1	-572.1	16.090.9	16.605.7	514.8	17,242.3	

ALPE: Avance liquidación (criterio devengo: obligaciones no siempre cobradas).
Fuente: PGE y Ministerio Economía y Hacienda

Información presentada en los PGE97			
	avance liquidación 1996		Previsión 1997
IRPF		5.539.700	5.915.700

Información presentada en los PGE98			
	avance liquidación 1997		Previsión 1998
IRPF		5.654.600	5.936.600
Evolución sobre 1996 (Presentación PGE98)		391.100	
liquidación utilizada para 1996		5.263.500	
1996 diferencia con la información de los PGE97		-276.200	
1997 diferencia entre Avance liquidación y previsión inicial		-261.100	

Respetando la liquidación para 1996 presentada en los PGE97 (devengo), el avance de liquidación para 1997 del IRPF presenta un crecimiento de tan sólo del +0,2% en términos reales (+115 mmptas frente a los 391,1 mmptas facilitados oficialmente). **Una evolución difícilmente creíble cuando la actividad económica tiene previsto crecer hasta el +3,2% real** ⁽⁴⁾.

La presentación en documentos oficiales de una serie de cifras que no se corresponden con la realidad, es una actitud que, como mínimo, merece la calificación de irregular. Si se asumiera la recaudación para 1996 presentada con el criterio de caja, el año pasado el déficit fue superior en cuatro décimas de PIB o, se introdujeron recortes en otras partidas de gasto para equilibrar los menores ingresos no explicados hasta la fecha. De igual forma, en los PGE97 se maquillaba el déficit para el presente ejercicio en la misma cuantía, al presentar de manera consistente una previsión de ingresos en el IRPF inflada, muy superior a lo razonable.

⁴ La comparación entre ambos ejercicios (1997/1996) alcanza los términos negativos si se utiliza el criterio de caja (5.384 mmptas en 1997 frente a 5.270 mmptas en 1996). Fuente: PGE98 avance de liquidación del presupuesto de 1997 Tomo I

Los responsables no quieren dar explicaciones sobre lo sucedido o, de las medidas compensadoras adoptadas.

La consciencia y, caso de probarse responsabilidad, de los autores en la presentación de las cifras de una determinada forma, parece más probable al haber adoptado en el presente ejercicio una serie de medidas para cubrir, por lo menos parcialmente, el desfase presupuestado. En 1997 se ha obtenido una superior recaudación del Impuesto de Sociedades, además de por el mayor beneficio de las empresas, debido a dos medidas coyunturales: el aumento de las retenciones a cuenta para las empresas con más de 1000 millones de facturación y la aplicación de un canon único del 3% para acceder a la actualización del valor de los activos en balance. A las que sumar la inclusión dentro del Impuesto de un ingreso de la SEPI por valor de 140 mmptas generado de la privatización de Telefónica.

El resultado de ambas medidas será un incremento de la recaudación en este ejercicio pero también acumular una pérdida posterior, limitada al próximo año en el caso del anticipo en la retención que se amplía hasta los próximos diez para la actualización de balances.

A la espera de las oportunas aclaraciones y explicaciones de los responsables económicos, la causa de todo este *baile de cifras* puede ser la no asunción por parte del Estado de la suficiente financiación de la sanidad, intentando colocar a la Seguridad Social una deuda que no le pertenece. Es preciso recordar que dentro del proceso progresivo de separación de fuentes de financiación diferenciando las prestaciones sociales entre contributivas y universales, las cotizaciones sociales de los trabajadores todavía asumen el pago de una parte del gasto sanitario. Asumiendo el periodo transitorio, el acuerdo firmado entre los sindicatos y Gobierno y la legislación derivada del mismo, no contempla bajo ninguna perspectiva ni interpretación, incorporar deudas al segmento contributivo de la Seguridad Social cuando en realidad tiene excedente.

Utilizar diferentes cifras de una misma variable y la elevada cuantía de la desviación en la recaudación del IRPF en 1997, más preocupante observando la recaudación prevista, hacen necesaria una explicación en profundidad de los responsables económicos del Gobierno. No es asumible utilizar indistintamente los criterios de caja y devengo con el fin de ocultar situaciones incómodas que, caso de suceder, deben ser asumidas públicamente. Caso de no mediar las aclaraciones pertinentes, los actuales gestores económicos perderían ante la sociedad una buena porción de credibilidad incorporando una sombra de duda sobre la veracidad de sus informaciones.

Como se ha mencionado, la información parcial disponible está limitada a los ingresos del Estado no disponiendo de avance de liquidación para el consolidado de la Administración Central (Estado + Organismos Autónomos + Seguridad Social). Así, si bien se conoce la previsible recaudación de la imposición directa e indirecta no se dispone de referencias fiables sobre temas

tan importantes como: cotizaciones sociales, tasas e ingresos patrimoniales que recogen los ingresos por privatizaciones y los beneficios del Banco de España.

A falta de avance de liquidación de las cotizaciones sociales, los datos de afiliación y de recaudación hasta julio presentan una tendencia bastante favorable para cumplir las previsiones iniciales. Aunque en este apartado la reciente decisión de utilizar el criterio de devengo incluye una seria perturbación que puede degenerar en un problema a medio plazo si no se busca algún modo de compensar los inevitables fallidos.

Las dudas generadas al conocer las distintas liquidaciones del IRPF y la ausencia de información en el resto de los capítulos limita seriamente evaluar los resultados para 1997. No obstante, a continuación se acompaña un supuesto de comparación con el año anterior realizado a partir de la información disponible. Caso de ajustarse a la previsión inicial las variables para las que no existe ninguna referencia oficial, **el conjunto de ingresos presenta un crecimiento bastante elevado (+7,4% real) muy por encima de la actividad económica (+3,2%)**. Este resultado se consigue a partir de un comportamiento muy diferenciado de sus componentes.

PGE INGRESOS CONSOLIDADO NO FINANCIERO.			
ADMINISTRACION CENTRAL (Estado, Org. Autónomos, Seg. Social)			
CAPITULOS	1996(A)	1997 (i)	En %
I. Directos+Cot. Sociales	15,698.1	17,545.2	9.7%
Impuestos Directos	7,030.2	7,742.7	8.1%
Cot. Sociales	8,667.9	9,802.5	11.0%
II. Impuestos Indirectos	5,785.2	6,300.5	6.9%
III. Tasas y otros ingresos	731.0	781.0	4.8%
IV. Transferencias corrientes	945.8	991.5	2.9%
V. Ingresos patrimoniales	1,594.3	1,509.9	-7.1%
* OP. CORRIENTES	24,754.4	27,128.1	7.5%
VI. Enaj. inv. reales	19.9	24.7	21.8%
VII. Transferencias capital	323.7	314.2	-4.7%
* OP CAPITAL	343.6	338.9	-3.2%
TOTAL OP NO FINANCIERAS	25,098.0	27,467.0	7.4%

(1996) criterio de devengo.
 (1997) los impuestos directos e indirectos: previsión de liquidación (devengo)
 Fuente: PGE y Ministerio Economía y Hacienda

Ya se ha mencionado la confusión que rodea a la evolución del IRPF. Una probable explicación al escaso crecimiento de la recaudación es la caída de ingresos por retención sobre rentas de capital ⁽⁵⁾ que pueden ser consecuencia en parte de la disminución de los tipos de interés pero también de la huida hacia los fondos de inversión colectiva de un elevado montante de recursos anteriormente situados en depósitos bancarios buscando el mejor tratamiento fiscal ⁽⁶⁾.

Los ingresos obtenidos a través del Impuesto de Sociedades (+31,5%) compensan sobradamente la desviación a la baja soportada por el Impuesto sobre la Renta, aunque se debe recordar que una parte de los mayores ingresos se han generado por medidas coyunturales que acumulan consecuencias negativas para el futuro próximo.

La imposición indirecta presenta un fuerte crecimiento (+6,9%) muy superior al de la actividad económica. La evolución del IVA aparece como causa central aunque también colaboran los mayores ingresos generados por la decisión de las empresas tabaqueras de elevar el precio de sus productos. La recaudación

⁵ Según fuentes no oficiales hasta junio la recaudación ha caído -60 mmptas por este concepto.

⁶ El mejor tratamiento solo lo logran aquellos contribuyentes con ingresos anuales superiores a cuatro millones de pesetas.

obtenida con el nuevo impuesto sobre seguros de riesgo también aporta recaudación adicional.

El capítulo de tasas y otros ingresos aporta también una mayor recaudación consecuencia, según informaciones oficiales, del aumento en el tipo de gravamen de las tasas, pero, sobre todo, los ingresos obtenidos por primas de riesgo positivas por la emisión de Deuda Pública (superan los cien mil millones de pesetas).

Queda pendiente de explicación la liquidación final obtenida con las privatizaciones de empresas públicas y su ubicación dentro o fuera del presupuesto. Hasta el mes de agosto, los ingresos obtenidos alcanzan el billón de pesetas (REPSOL, TELEFONICA, ALDEASA y RETEVISION). Las explicaciones conocidas señalan su utilización parcial para amortizar Deuda Pública (365 mmptas), contabilizando otra parte como ingresos patrimoniales dentro del presupuesto (450 mmptas) y dirigiendo el resto a financiar obras de infraestructura (52 mmptas). Se desconoce el uso que se dará a la operación más cuantiosa: la privatización en el último trimestre del año de un 25-35% de ENDESA con un valor aproximado de 1,3 billones de pesetas.

Con la información disponible, la presión fiscal en 1997 aumenta 1,9 puntos del PIB (30,8% desde 28,9%). No obstante, existen algunas dudas sobre su veracidad al no disponer de un avance de recaudación creíble de las cotizaciones sociales (?).

Centrando el análisis sobre la parte con mayor credibilidad, los ingresos mediante impuestos se han incrementado en +0,8 puntos del PIB (17,4 al 18,1%). La mayor responsabilidad se centra en el Impuesto de Sociedades, aunque en este caso no se debe olvidar su carácter efímero al ser consecuencia de las medidas de carácter coyuntural. A la mayor presión fiscal colabora la imposición indirecta con un aumento equivalente a dos décimas del PIB.

Ante las múltiples lagunas informativas y conociendo las diversas operaciones de gastos (préstamos y avales) e ingresos (privatizaciones) excluidas del presupuesto, es muy difícil conocer el saldo de las cuentas consolidadas de la Administración Central. Con la prudencia, la previsible ausencia de desviaciones significativas en el agregado de las políticas de gasto incluidas en el presupuesto y una superior recaudación (+250 mmptas a la prevista), arrojaría un **déficit de la Administración Central del 2,6% del PIB.**

El déficit del conjunto de las Administraciones Públicas oscilará alrededor del 2,8-2,9%, un porcentaje inferior en una décima al previsto que conlleva una disminución de 1,5-1,6 puntos respecto al de 1996.

⁷ con la previsión inicial para 1997 se debe producir un crecimiento del +6,5% real, poco creíble a la vista de las liquidaciones conocidas hasta julio del presente año (+4,5% real).

3.- Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 1998 para la Administración Central

3.1 Resumen de ingresos y gastos en términos consolidados.

En los PGE98 se mantienen circunstancias anteriores y han surgido algunas nuevas que entorpecen el análisis de las cuentas públicas. Entre ellas cabe destacar:

- la ausencia de un avance de liquidación del presupuesto consolidado en los capítulos de ingresos y gastos.
- la contratación de obras bajo el sistema de abono a la entrega financiadas inicialmente por las empresas constructoras. Más allá del anuncio, se desconoce la enumeración de proyectos encargados por la Administración Central a las empresas privadas con pago a plazos a partir del año 2000.
- un posible acuerdo bilateral entre el Gobierno y CiU para cubrir deudas acumuladas en sanidad que tomará forma definitiva en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (noviembre 1997). El acuerdo alcanzado inicialmente en términos bilaterales debería afectar a todo el Servicio Nacional de Salud y, si son ciertas las cifras declaradas por el señor Pujol (51 mmptas para Cataluña) implica recursos adicionales para el conjunto del Servicio Nacional de Salud por valor de 300 mmptas para el año próximo no recogidos en los PGE98 presentados.
- desaparecen del presupuesto una serie de gastos destinados a empresas públicas con pérdidas monetarias, que a partir del año próximo se cubrirán con los ingresos obtenidos de las privatizaciones de las empresas con beneficios (integración en la SEPI).
- se mantiene la fórmula de financiación de algunas partidas de gasto mediante préstamos o aval del Estado. Una *activación* de gastos, contabilizados como préstamos fuera de los capítulos utilizados para el cálculo del déficit público, de los que existen dudas razonables sobre su posterior cobro.

Adicionalmente, el próximo año aparece un elemento positivo de amplia repercusión que influye en el análisis presupuestario. Por primera vez desde hace muchos años, los gastos financieros destinados al pago de la Deuda Pública en circulación, no aumentan sino que se reducen en volumen absoluto, reduciendo su carga sobre el presupuesto y, por tanto, liberando potenciales recursos utilizables en otros cometidos.

Comparando las dotaciones iniciales, los gastos financieros en 1998 se reducen en -260 mmptas. No obstante, si se cumple el supuesto de liquidación

para 1997 utilizado en el anterior capítulo, el crédito comprometido para este fin en 1998 se reduce en -418 mmptas. **Una cantidad sustancial que permite disponer de casi cinco décimas de PIB para usos alternativos.** La opción elegida por los autores de los PGE98 ha sido reducir el déficit público en esa cuantía, liberando para capítulos de gasto los ingresos adicionales obtenidos como consecuencia del crecimiento económico y de algunas decisiones en materia tributaria.

Oficialmente se presenta un crecimiento de los ingresos del +3,6%. No obstante, utilizando las cifras presentadas oficialmente como avance de liquidación del total de impuestos en 1997 ⁽⁸⁾, **el año próximo los ingresos pueden crecer el +2,5% en términos reales. Un porcentaje reducido no demasiado explicable al ser inferior al previsto para la actividad económica prevista.**

Resumen PGE consolidado

	1995	1996	1997 (i)	1998 (i)
PIB	69,778.9	73,661.0	77,456.0	81,899.0
<i>evolución nominal (%)</i>	7.8%	5.6%	5.2%	5.7%
<i>evolución real (%)</i>	2.8%	2.2%	3.2%	3.4%
Total ingresos	23,571.0	25,496.5	27,467.0	28,811.8
<i>evolución real (%)</i>	0.9%	4.7%	5.7%	2.5%
Total gastos	27,665.4	28,836.6	29,370.7	30,489.5
<i>evolución real (%)</i>	-1.9%	0.9%	0.0%	1.5%
<i>peso sobre el PIB</i>	39.6%	39.1%	37.9%	37.2%
Total sin gastos financieros	24,671.5	25,407.2	25,742.7	27,279.1
<i>evolución real (%)</i>	-2.1%	-0.3%	-0.6%	3.0%
<i>peso sobre el PIB</i>	35.4%	34.5%	33.2%	33.3%
déficit en mmptas	-4,094.4	-3,340.1	-1,903.7	-1,677.7
en % PIB	-5.9%	-4.5%	-2.5%	-2.0%

(1996) ingresos: avance liquidación con criterio devengo (obligaciones generadas de cobro).

(1997) ingresos: dotación inicial excepto para los impuestos directos e indirectos (avance de liquidación devengo)

Elaboración propia a partir de PGE

En los capítulos de gasto, los autores de los PGE98 prevén un crecimiento consolidado del +1,5% real, inferior al del PIB. No obstante, **deduciendo los gastos financieros, el resultado cambia sustancialmente con un crecimiento del gasto dirigido a la economía real del +3,0%**, después de aplicar el deflactor del PIB. Un porcentaje que podría llegar a ser superior si se incluye la serie de gastos públicos excluidos sin motivo del presupuesto.

La influencia de las políticas de gasto sobre la economía española dependerá del grado de ejecución de los créditos disponibles. Sería deseable y, conveniente, romper con la tónica de los últimos años en los que el capítulo de inversiones se utiliza para ajustar cualquier desviación surgida en otras partidas de gasto.

⁸ En la página 390 del Informe Económico y Financiero de los PGE98 (tomo I) y en la página 100 de la presentación del Proyecto de PGE98 se contiene el avance de liquidación de impuestos directos e indirectos para 1997 con las siguientes cuantías: 7.743 y 6.300 mmptas respectivamente.

Después de afrontar una sensible pérdida de participación del gasto público dentro de la economía en el presente año, con la prudencia necesaria, **la previsión de gasto dirigido a la economía real para 1998, excluyendo por tanto los gastos financieros, mantendría casi constante su participación respecto a la riqueza creada (33,3% del PIB frente al 33,4% del presente año).**

La participación aumentaría sensiblemente de ser cierta una dotación extra destinada a sanidad por valor de 300 mmptas (0.36 décimas del PIB) o se cumplieran las obras 'llave en mano' a pagar a plazos (0.15 décimas del PIB). Otra cuestión bien distinta es conocer las repercusiones exactas de las fórmulas de pago arbitradas para asumir los mayores gastos.

Incorporando una mínima perspectiva histórica, la participación del gasto sobre la riqueza creada en 1998 será inferior en 6,2 puntos del PIB respecto a 1993. Sin embargo, la pérdida de protagonismo debe ser matizada ya que como se puede apreciar en la siguiente tabla, después de cumplir con su función anticíclica para de amortiguar los efectos de la recesión que alcanzó su punto culminante en 1993 (-1,2% del PIB), el conjunto de políticas de gasto previstas para 1998 tendrá una participación sobre la riqueza creada superior a la existente en 1990, momento en el que iniciaba la desaceleración del anterior ciclo económico.

Los PGE98 recogen una previsión de déficit de la Administración Central en 1998 del +2,2% del PIB, repartido entre el 2% que asume el Estado y el 0,2% de la Seguridad Social. Se suma otras dos décimas de las Administraciones Territoriales hasta alcanzar el 2,4% PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas. Un porcentaje inferior en una décima al objetivo explicitado por el propio Gobierno en el Programa de Convergencia presentado ante la Comisión Europea en fecha reciente.

No obstante, **manejando la información oficial de manera desagregada referente a los ingresos y gastos, el déficit resultante para la Administración Central equivale al 2% del PIB, dos décimas inferior al declarado oficialmente.** La explicación facilitada se centra en la diferencia entre el criterio de Contabilidad Nacional y el reflejado en la documentación presupuestaria, sin ampliar argumentos que permitan contrastar los argumentos utilizados.

Gasto consolidado de la Administración Central

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total operaciones no financieras	17.759.0	19.230.0	23.177.4	26.409.8	26.894.0	27.665.4	28.836.6	29.520.0	30.489.0
gastos financieros	1.466.0	1.534.0	2.010.1	2.368.0	2.868.6	2.993.9	3.429.4	3.478.0	3.210.0
Total gastos economía real	16,293.0	17,696.0	21,167.3	24,041.8	24,025.4	24,671.5	25,407.2	26,042.0	27,279.0
PIB	50,087.0	54,791.0	58,852.0	60,905.0	64,698.0	69,778.0	73,660.0	77,456.0	81,900.0
Total operaciones no financieras	35.5%	35.1%	39.4%	43.4%	41.6%	39.6%	39.1%	38.1%	37.2%
Total gastos economía real	32.5%	32.3%	36.0%	39.5%	37.1%	35.4%	34.5%	33.6%	33.3%

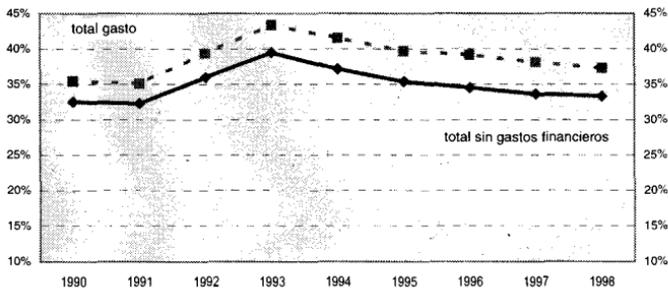
Notas metodológicas:

En 1997 desaparecen del presupuesto una serie de gastos por valor mínimo de 300 mmptas (*activación* mediante préstamos del Estado).

En 1998 sale del presupuesto Correos. Para hacer homogénea por los menos la comparación 1997/98 se ha deducido ya en 1997 (145 mmptas).

(*) Con estas correcciones la presencia del gasto de la Administración Central en 1997 y 1998 se elevaría como mínimo en +0,6 décimas del PIB.

Participación sobre PIB del gasto consolidado de la AA.CC.



Evolución anual en términos reales

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
gasto economía real	13.3%	1.4%	12.3%	8.8%	-3.9%	-2.1%	-1.0%	0.6%	3.0%
PIB	3.2%	2.2%	0.8%	-1.1%	2.1%	2.7%	2.3%	3.2%	3.4%

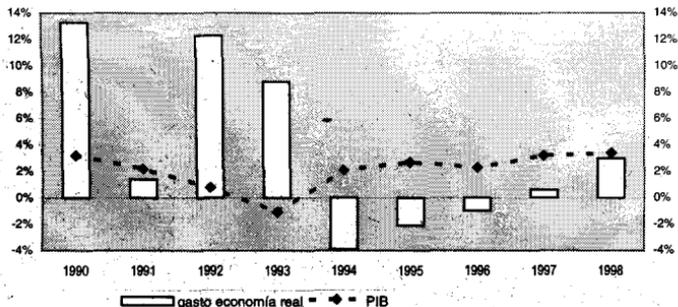
Notas metodológicas:

* Se han asignado en 1995 gastos por valor de 500 mmptas aparecidos en 1996.

* Se asignan en 1997 gastos por valor de 300 mmptas instrumentados mediante créditos del Estado.

* No se tienen en cuenta en 1998 las múltiples modificaciones de método (algunas irregulares) introducidas en este ejercicio:

- subvenciones a empresas públicas con pérdidas con ingresos privatizaciones.
- gastos pagados con créditos o avales.
- proyectos de inversión realizados por la iniciativa privada y con pago diferido hasta el año 2000.
- recursos adicionales para la asistencia sanitaria.



3.2.- Proyecto de Presupuesto consolidado de gastos.

La dotación inicial del presupuesto consolidado de gastos para la Administración Central asciende a 30,5 bptas (+1,5% real respecto a 1997). Si se comprueban como ciertas la desviación declarada por los responsables económicos, el crecimiento se reduciría hasta el +1%. No obstante, si se excluyen los gastos financieros dirigidos a pagar los intereses generados por la Deuda Pública acumulada, **el conjunto de políticas de gasto dirigidas a la economía real realizados a través del Estado, Organismos Autónomos y Seguridad Social presenta un crecimiento del +3% real en términos de dotaciones iniciales.**

3.2.1* gasto por capítulos

Las políticas de gasto desde su perspectiva económica presenta la siguiente distribución:

- **capítulo I sueldos y salarios.** Los créditos en este capítulo ascienden a 4.3 bptas, un +0,8% real respecto al año anterior ⁽⁹⁾. La cuantía dotada es el efecto de una subida de los salarios del +2,1% (previsión de inflación diciembre/diciembre) y la reposición de una cuarta parte de las bajas vegetativas. En la documentación no se hace mención sobre algún instrumento que garantice una posible desviación sobre la inflación inicial prevista.

La evolución de gasto en sueldos y salarios de los empleados públicos en los últimos siete años presenta un crecimiento nulo en términos reales. Dado que el saldo de trabajadores ha sido positivo en ese periodo, la congelación del gasto en este capítulo implica una pérdida de poder adquisitivo para la mayoría de los empleados públicos.

- **capítulo II compra de bienes y servicios.** Después de un fortísimo ajuste en los tres últimos ejercicios (-30%), la evolución para el próximo año marca un crecimiento del +3,6% real, alcanzando una dotación ligeramente superior al billón de pesetas.

Todavía no se ha podido comprobar las repercusiones de las últimas decisiones adoptadas. Deberán ser saludadas positivamente si consiguen mantener los rendimientos con menos recursos, Por el contrario, se deberán rechazar si han afectado negativamente a la prestación de servicios de los distintos organismos.

⁹ Comparación en términos homogéneos al haber desaparecido Correos de los PGE por ser considerado Entidad Pública (autónoma). En la tabla adjunta la dotación de 145 mmpptas ha sido detraída también en el ejercicio 1997.

- **capítulo III gastos financieros.** El pago de intereses para financiar la Deuda Pública en circulación presenta el próximo año un crecimiento negativo no sólo en términos reales (-9,8%) sino también en pesetas nominales. Utilizando las dotaciones iniciales para ambos ejercicios, los 3,2 bptas previstos para 1998 implican una reducción de -268 mmptas respecto a lo previsto para el presente año. A pesar de considerar una buena noticia la disminución de la carga financiera, el gasto en intereses es todavía muy elevado (3,9% del PIB).

Si se cumplen las declaraciones oficiales realizadas por el responsable del presupuesto de ampliar en +150 mmptas el pago de intereses en este ejercicio como consecuencia de operaciones de canje en vencimientos para aprovechar la rebaja en el precio del dinero, la disminución de gastos financieros el año próximo podría ser todavía superior alcanzando los -400 mmptas (casi cinco décimas de PIB).

La rebaja en los gastos financieros viene dada por la reducción del tipo de interés medio pagado desde el 8,3% hasta el 7,8%. Considerando la relativamente lenta velocidad de rotación en la refinanciación de la Deuda, en el año 1999 todavía restaría un margen de disminución de los gastos financieros de algo más de medio billón de pesetas nominales.

- **capítulo IV transferencias corrientes.** Este capítulo con una dotación de 19,9 bpts absorbe el porcentaje de gasto más elevado dentro del presupuesto (65,4%). Los créditos comprometidos para el próximo año suponen un crecimiento del +3,1% real, algo por debajo del ritmo de actividad económica.

No obstante, el gasto real en términos homogéneos puede modificarse debido a varios factores. Durante 1998 saldrán del presupuesto una serie de subvenciones destinadas a empresas públicas con pérdidas que pasarán a ser financiadas dentro de la SEPI con los ingresos obtenidos a través de privatizaciones. Con excepción de HUNOSA que recorrerá el camino inverso, volviendo al presupuesto para cumplir instrucciones de la Unión Europea después de salir del presupuesto en 1997.

Adicionalmente, podría aumentarse de manera sustancial la partida dirigida a la asistencia sanitaria pendiente en la actualidad de la decisión del Consejo de Política Fiscal y Financiera que se reunirá a mediados de Noviembre. Si se hace caso a las declaraciones realizadas por el máximo dirigente del principal socio parlamentario del Gobierno, cabe la posibilidad de aprobar una dotación extra para pagar deudas acumuladas por los Sistemas Nacionales de Salud desde 1996, último ejercicio en el que se aprobó una regularización.

Según sus afirmaciones, a Cataluña le corresponderían 50 mmptas en 1998 y 1999, incrementados hasta los 61 mmptas en el año 2000. Como el SNS catalán recibe aproximadamente el 16% del total del gasto en sanidad, para conseguir esta cantidad el total de recursos extras para el próximo año debe ser de +312 mmptas. Una cantidad muy importante, sin

contrapartida de financiación hasta la fecha, que elevaría el crecimiento del capítulo de transferencias corrientes hasta el +4,7% real.

Con las dotaciones oficiales conocidas, la distribución por agentes receptores es la siguiente:

- ⇒ familias e instituciones sin ánimo de lucro (11,3 bptas) recoge básicamente las políticas de pensiones, asistencia sanitaria, prestaciones al desempleo).
 - ⇒ empresas privadas (1,2 bptas). La mayor parte (865 mmptas) dirigidas a subvenciones al precio de productos agrícolas realizadas por el FEOGA (sección garantía).
 - ⇒ empresas públicas (418,9 mmptas) aumentan su dotación respecto al año anterior como consecuencia del retorno de HUNOSA al presupuesto.
 - ⇒ Comunidades Autónomas con una dotación presupuestaria inferior en volumen absoluto (4,4 bptas). Sin embargo, en términos homogéneos la dotación sigue su proceso de crecimiento (5,1 bptas) al sumar la parte de financiación que a partir del año próximo gestionarán directamente las regiones y nacionalidades que compartan el IRPF en un tramo del 15% (671 mmptas).
 - ⇒ Corporaciones Locales (1,4 bptas).
- **el capítulo VI *inversiones reales*** dispondrá inicialmente de una dotación el próximo año (1,1 bptas), superior en +4,8% a la inicial del presente año. Sin embargo, si durante el presente ejercicio como es habitual se utiliza esta partida como ajuste del resto de los capítulos y compensa la desviación prevista en gastos financieros, la evolución podría presentar un signo positivo de hasta el +22,3%.

El gasto se distribuye entre obra civil (869 mmptas) y obra militar (253 mmptas).

Las cantidades destinadas a inversiones también se podrían modificar si se realizan obras en infraestructuras financiadas inicialmente por la iniciativa privada a pagar con posterioridad al año 2000 con fondos públicos (sistema abono total a la entrega de la obra). Las cifras oficiales cifran en 117,6 mmptas este tipo de obras en 1998, lo que supone un incremento con respecto al año anterior del +2,2% real. No obstante, se hace difícil la comparación ante la ausencia de información detallada referente a todo lo relacionado con este tema (proyectos, cuantías, licitación y estado de las obras)

Se complementan con proyectos por valor de 280,4 mmptas a desarrollar en 1998 también fuera del presupuesto: Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), AENA, ENAUSA (autopistas). Cabe

la posibilidad que el primero pretenda desarrollar el proyecto de TAV Madrid-Barcelona.

PGE CONSOLIDADO (Estado, Organismos Autonomos y Administrativos y Seguridad Social)

GASTO POR CAPITULOS (mmpts corrientes)

CAPITULOS	1990	1995	1996	1997 (i)	1997 posible	1998
I. Personal	3,077.7	4,129.9	4,260.8	4,184.2	4,184.2	4,316.2
II. Compra bienes y servicios	833.3	1,116.9	1,079.3	1,005.8	1,005.8	1,065.7
III. Gastos financieros	1,466.0	2,993.9	3,429.4	3,478.0	3,628.0	3,210.4
IV Transferencias corrientes	10,153.0	17,309.3	18,157.0	18,906.1	19,056.1	19,944.8
OPERACIONES CORRIENTES	15,530.0	25,550.0	26,926.5	27,574.1	27,874.1	28,537.1
VI Inversiones reales	1,475.0	1,308.7	1,226.4	1,047.2	897.2	1,122.8
VII Transferencias capital	754.0	806.7	683.7	749.4	749.4	829.6
OPERACIONES DE CAPITAL	2,229.0	2,115.4	1,910.1	1,796.6	1,646.6	1,952.4
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	17,759.0	27,665.4	28,836.6	29,370.7	29,520.7	30,489.5
(-) gastos financieros	1,466.0	2,993.9	3,429.4	3,478.0	3,628.0	3,210.4
TOTAL economía real	16,293.0	24,671.5	25,407.2	25,892.7	25,892.7	27,279.1

Evolución real en %	96/95	97(i)/96	97(p)/96	98/97(i)	98/97(p)	98/90
I. Personal	-0.1%	-0.3%	-0.3%	0.8%	0.8%	0.0%
II. Compra bienes y servicios	-6.5%	-8.5%	-8.5%	3.6%	3.6%	-8.9%
III. Gastos financieros	10.9%	-0.5%	3.8%	-9.8%	-13.5%	56.1%
IV Transferencias corrientes	1.5%	2.2%	3.0%	3.1%	2.3%	40.0%
OPERACIONES CORRIENTES	2.0%	0.5%	1.6%	1.2%	0.1%	31.0%
VI Inversiones reales	-9.3%	-16.2%	-28.2%	4.8%	22.3%	-45.7%
VII Transferencias capital	-18.0%	7.6%	7.6%	8.2%	8.2%	-21.6%
OPERACIONES DE CAPITAL	-12.6%	-7.7%	-15.4%	6.2%	15.9%	-37.6%
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	0.9%	0.0%	0.5%	1.5%	1.0%	22.4%
(-) gastos financieros	10.9%	-0.5%	3.8%	-9.8%	-13.5%	56.1%
TOTAL economía real	-0.3%	0.0%	0.0%	3.0%	3.0%	19.3%

En 1998 Correos pasa a ser Entidad Pública empresarial desapareciendo del presupuesto.

Para homogeneizar las cifras el capítulo I disminuye en 1997 desde 4330,7 a 4184,2

1997 (posible) se incrementan los gastos financieros en +150 mmptas y se reducen del capítulo VI de inversiones

y se aumentan las transferencias en +150 mmptas

Fuente: PGE

Si se llevan a cabo todos estos proyectos el gasto público en este capítulo se dispararía hasta alcanzar los 1,519 mmptas, aumentando sensiblemente su influencia sobre el ritmo de actividad económica. El gasto real en inversiones crecería el +35% el año próximo. Aunque en este caso, además de las dudas razonable sobre su cumplimiento, hay que preguntar quién decide las obras, los precios a pagar, como se desarrollan los necesarios controles y, sobre todo, cuándo y cómo se pagarán. Podría suceder que próximos Gobiernos se encuentren con deudas correspondientes a obras ya realizadas que deben asumir limitando sus posibilidades para afrontar otras diferentes en un número elevado de años.

- el **capítulo VII transferencias de capital** aumentará su dotación el +8,2% real hasta alcanzar los 829 mmptas. Esta capítulo es resultado de un conglomerado de transferencias sin contrapartida dirigidas teóricamente a la realización de proyectos que incrementan el capital productivo. En la práctica, la diferencia con el capítulo VI de inversiones reales es muy pequeña.

Las principales causas que justifican el incremento del gasto son: proyectos de capital a realizar por el nuevo Instituto para la reestructuración de la minería y el desarrollo alternativo de las cuencas mineras (38 mmptas) y la duplicación de la dotación de al Gerencia de infraestructuras y equipamiento de educación y cultura. Los 42,8 mmptas previstos para la Gerencia vienen justificados para mejorar la aplicación de la LOGSE y cubrir el convenio firmado con Canarias.

Entre el resto de los proyectos cabe destacar los dirigidos a:

- ⇒ RENFE por valor de 108 mmptas.
- ⇒ Comunidades Autónomas por valor de 222,5 mmptas.
- ⇒ Empresas privadas por un importe de 166 mmptas.
- ⇒ subsidiación de préstamos para compra de viviendas dispone de una dotación de 62 mmptas.

- **El total de las operaciones de capital** se prevé crezca el +6,2% real comparando dotaciones iniciales, aunque como se ha mencionado existen una serie de factores que pueden trastocar el resultado final a uno u otro lado

Participación sobre las operaciones no financieras						
	1990	1995	1996	1997 (i)	1997 (p)	1998
I. Personal	17.3%	14.9%	14.8%	14.2%	14.2%	14.2%
II. Compra bienes y servicios	4.7%	4.0%	3.7%	3.4%	3.4%	3.5%
III. Gastos financieros	8.3%	10.8%	11.9%	11.8%	12.3%	10.5%
IV Transferencias corrientes	57.2%	62.6%	63.0%	64.4%	64.6%	65.4%
OPERACIONES CORRIENTES	87.4%	92.4%	93.4%	93.9%	94.4%	93.6%
VI Inversiones reales	8.3%	4.7%	4.3%	3.6%	3.0%	3.7%
VII Transferencias capital	4.2%	2.9%	2.4%	2.6%	2.5%	2.7%
OPERACIONES DE CAPITAL	12.6%	7.6%	6.6%	6.1%	5.6%	6.4%
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
% sobre el PIB	1990	1995	1996	1997 (i)	1997 (p)	1998
I. Personal	6.1%	5.9%	5.8%	5.4%	5.4%	5.3%
II. Compra bienes y servicios	1.7%	1.6%	1.5%	1.3%	1.3%	1.3%
III. Gastos financieros	2.9%	4.3%	4.7%	4.5%	4.7%	3.9%
IV Transferencias corrientes	20.3%	24.8%	24.6%	24.4%	24.6%	24.4%
OPERACIONES CORRIENTES	31.0%	36.6%	36.6%	35.6%	36.0%	34.8%
VI Inversiones reales	2.9%	1.9%	1.7%	1.4%	1.2%	1.4%
VII Transferencias capital	1.5%	1.2%	0.9%	1.0%	1.0%	1.0%
OPERACIONES DE CAPITAL	4.5%	3.0%	2.6%	2.3%	2.1%	2.4%
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	35.5%	39.6%	39.1%	37.9%	38.1%	37.2%
(-) gastos financieros	2.9%	4.3%	4.7%	4.5%	4.7%	3.9%
TOTAL economía real	32.5%	35.4%	34.5%	33.4%	33.4%	33.3%

Para evaluar el total de gasto en operaciones no financieras sería necesario tener en cuenta también aquellas partidas de gasto que anteriormente estaban incluidas dentro de este apartado y desde el año anterior se trasladaron sin motivos aparentes a la parte financiera. El montante de gasto financiados mediante préstamos o avales del Estado asciende a 1,047 bptas.

El mismo criterio es aplicable para aquellas dotaciones de gasto financiadas con los ingresos percibidos por privatizar empresas públicas. Además de la irregularidad que supone asumir un mayor gasto no contabilizado en las

cuentas públicas, cabe preguntarse lo que sucederá si se agotan los recursos de las privatizaciones y las empresas subsisten.

Realizando un pequeño ejercicio de memoria histórica de lo que va de década, **el total de gastos no financieros (exceptuados activos y pasivos financieros) presenta un crecimiento positivo en términos reales del +22,4%, acorde al ritmo de crecimiento del PIB. Un porcentaje al alza que decrece ligeramente si exceptuamos los gastos financieros (+19,3%).**

El crecimiento se ha centrado en los capítulos de transferencias corrientes (+40%) y gastos financieros (+56%), a costa, sobre todo, de la pérdida de protagonismo de las inversiones (-37%). **En relación a 1990, las operaciones de capital (inversiones reales y transferencias de capital) han reducido algo más de dos puntos su peso sobre el PIB, pasando del 4,5% al 2,4% previsto en 1998. Para igualar la participación de 1990 en el próximo año se debería gastar +1.733 mmptas superior a la dotación prevista en el presupuesto.**

3.2.2* gasto por políticas

El gasto consolidado de la Administración Central por políticas incluye las operaciones no financieras y aquellos gastos que se financian mediante préstamos concedidos desde el Estado (activos financieros). Este es el motivo que los créditos asciendan hasta los 31,098 billones de pesetas, superior en +609 mmpas al presentado desde la perspectiva económica (capítulos de gasto).

Los responsables del presupuesto continúan con la mala práctica heredada de presentar el presupuesto por políticas incluyendo únicamente dotaciones iniciales, lo que impide conocer las desviaciones en las que se ha incurrido. Este hecho limita el la calidad del análisis.

Con la limitación mencionada, el gasto consolidado por políticas aumenta el +2% real sobre el ejercicio anterior. **Si bien descontados los gastos financieros, el crecimiento del gasto consolidado es del +3,7% real, superior al ritmo de actividad económico previsto (+3,4%).**

Estas cifras, a diferencia de la propaganda oficial, mostrarían un presupuesto de gasto expansivo destinado a la economía real, siempre y cuando se ejecuten todos los créditos y no se hayan producido desviaciones significativas al alza en el gasto del presente año.

Las políticas a las que se han asignado dotaciones superiores en términos reales respecto al año anterior son la mayoría. No obstante, en la mayoría de los casos existen argumentos que modifican la valoración obtenida de la sola observación de las dotaciones numéricas:

- **política industrial y energética** (+70%). Los créditos asignados a esta política se elevan a +224,2 mmpas. El motivo de tan elevado aumento se debe a la vuelta a esta política de las subvenciones a la minería siguiendo instrucciones de la Unión Europea y, a la creación del Instituto de Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras al que se realizará una transferencia desde el Ministerio de Industria por valor de 140,8 mmpas.

Si se excluye esta política, el aparatoso crecimiento se convierte en negativo (-35%). Una evolución más lógica conocido *el Programa de modernización del sector público empresarial* cuyo objetivo central es privatizar las empresas públicas. En este momento las que sean rentables y después del año 2001 el resto que dejarán los números rojos como máximo en esa fecha, según los responsables del Programa.

El grueso de la política industrial del Gobierno se concentra en programas por valor de 40 mmpas (Oficina española de Patentes, Calidad y Seguridad Industrial, Competitividad textil, sustitución de vehículos industriales y ayudas al sector naval). Una reducida dotación (0.04 del PIB) en la línea gubernamental reiteradamente expuesta de eliminar las políticas industriales

directas concentrando las ayudas a las empresas en la disminución generalizada de los tipos de gravamen de los impuestos y mantenimiento de las deducciones fiscales.

- **investigación y desarrollo** (+35%). La dotación para esta política (311 mmptas) es más aparente que real. El fuerte incremento está justificado por la inclusión dentro de este apartado de varios proyectos que tienen poco que ver con la investigación y se centran más bien en la construcción, no investigación o desarrollo, de material de guerra (comunicaciones y guerra electrónica, sistemas de armas, vehículos de combate, aviones de guerra). Esta política asume otra particularidad, una tercera parte de los proyectos se financiarán mediante créditos concedidos por el Estado a terceros (111,8 mmptas) por tanto fuera de las consideradas para calcular el déficit de la Administración Central.
- **fomento empleo** (+27,2%). Esta política acumula una asignación de 473 mmptas con destino a políticas directas de fomento de empleo (subvenciones a las cotizaciones sociales de contratos que sustituyan una relación temporal por una indefinida y aquellos que empleen a personas con especiales problemas de integración laboral), las políticas de intermediación y calificación para la búsqueda de empleo (INEM, SIPES) y, por último, las políticas formativas de desempleados y de formación continua de ocupados (más detalle en centros de gestión: INEM).
- **comercio, turismo y PYMEs** (+12,7%). La dotación asciende a 143 mmptas. Se incluyen dentro de esta política todas aquellas actuaciones que pretenden internacionalizar las PYMEs, modernizar sus sistemas de distribución y fomentar su innovación. El apoyo al sector turístico es otro de los objetivos que cubre. Esta política también tiene la peculiaridad de estar financiada en más de un sesenta por ciento a través de créditos del Estado (102,8 mmptas).
- **incapacidad laboral** (+5,6%). El gasto previsto para esta política asciende a 519 mmptas. La evolución prevista respecto al año anterior no se corresponde con la realidad al producirse este año una desviación sustancial, consecuencia de lo que en su momento ya fue valorado como insuficiente presupuesto (más detalle en centros de gestión: Seguridad Social).
- **Administraciones Territoriales** (+5%). En esta partida se incluyen todas las transferencias realizadas por el Estado a las Administraciones Territoriales con carácter incondicionado. Para conocer el total de transferencias se deben incluir las realizadas de manera condicionada, especialmente sanidad que en esta perspectiva de gasto están incluidas en otras políticas.

Las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos absorben 4,187 bptas, un 13,5% del presupuesto, convirtiéndose en la segunda política con mayor peso dentro del mismo después de las pensiones. Las Comunidades Autónomas acumulan 2,771 bptas (+6,06%) y las Corporaciones Locales 1,322 bptas (+0,2%).

Desde la llegada del actual Gobierno, la información referente a esta materia se ha ido reduciendo de forma significativa, dificultando aún más una tarea ya de por sí con múltiples dificultades.

El cambio más importante introducido afecta al sistema de financiación del Estado de las Autonomías para el próximo quinquenio 1997-2001, aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiero el 23 de setiembre de 1997. Entre otras cuestiones, este modelo permite acceder a las Comunidades Autónomas que lo consideren oportuno a compartir la normativa del IRPF en un tramo inicial del 15%. Las Comisiones mixtas de los gobiernos autónomos controlados por el Partido Popular han accedido al nuevo modelo quedando con el anterior las gestionadas por el PSOE (Castilla la Mancha, Extremadura y Andalucía).

Financiación CC.AA. en 1998 (incondicionadas)

	IRPF sin normativa	IRPF con normativa	PIE	Sistema anterior PIE	FCI	TOTAL
Aragón	9,024		8,817			17,841
Asturias	6,985		4,609		4,582	16,176
Baleares	5,171		1,048			6,219
Canarias	23,971		120,780		5,984	150,735
Cantabria	9,548		9,398		1,255	20,201
Castilla y León	43,369		41,293		12,030	96,692
Cataluña	162,670		159,402			322,072
Galicia	39,377		215,659		24,540	279,576
Murcia	13,897		99		4,567	18,563
La Rioja	5,171		1,023			6,194
Comunidad Valenciana	67,492		148,281		7,767	223,540
Andalucía				702,609	55,355	757,964
Castilla La Mancha				79,258	5,969	89,227
Extremadura				61,348	10,195	71,543
	386,675	679,027	710,409	843,215	136,244	2.755,570

Fuente: IEF de los PGE98

- **subvenciones al transporte** (+4,4%). Con sus 227 mmptas agrupa los programas dirigidos a subvencionar normalmente bajo la modalidad de contrato-programa, el coste de diferentes medios de transporte de alta rentabilidad social. La partida más importante se dirige a RENFE (140,5 mmptas) aunque en pesetas constantes suponga una rebaja del -1%. Le siguen en importancia la subvención de las Compañías Metropolitanas de Madrid y Barcelona y los Ferrocarriles de vía estrecha (FEVE). Con un criterio diferente se pueden catalogar los 11 mmptas destinados a la cobertura del seguro de cambio de las autopistas de peaje.
- **otras prestaciones sociales** (+4,1%). dentro de otras prestaciones sociales se agrupan distintas políticas de protección familiar por hijos a cargo, especialmente minusválidos (97,5 mmptas), maternidad (85 mmptas), Mutualismo Administrativo (52,8 mmptas a MUFECE, MUGEJU), relaciones laborales (79,6 mmptas para el FOGASA) y otras dirigidas a la prevención de las drogadicción o mejora de las condiciones de vida de los afectados por el síndrome tóxico (15 mmptas).

En este apartado se incluyen las pensiones no contributivas y asistenciales. Desde nuestro criterio éstas prestaciones deben estar incluidas en el siguiente capítulo y con esa metodología se facilita la información.

- **pensiones.** El gasto presupuestado oficialmente para pensiones asciende a 8,356 billones de pesetas (+3% real). No obstante, utilizando una metodología más correcta que incluye el total de pensiones, contributivas y asistenciales, **el gasto se eleva hasta los 8,730 mmptas, equivalente al 10,65% del PIB** ⁽¹⁰⁾. Una cantidad superior en +2,9% real al previsto durante el presente año.

La evolución de los distintos competentes es muy dispar. Mientras las pensiones contributivas competencia del INSS que agrupan la mayor parte de las mismas (7,492 bpts) evolucionan al mismo ritmo que la creación de riqueza (+3,4%), el resto muestran un crecimiento inferior debido a diferentes causas.

Las pensiones de guerra reducen su dotación en lógica evolución de la causa que las originó. En el caso de las prestaciones no contributivas se está produciendo la desaparición paulatina de las pensiones PAS y LISMI al estar congelada sus cuantía para fomentar su paso a las PNC creadas en 1992. En contra de lo que se puede deducir observando tan solo la evolución de éstas últimas (+7,7%), en su conjunto las pensiones asistenciales tienen previsto crecer el año que viene por debajo de la riqueza generada (+1,1%) (más detalle en centros de gestión: Seguridad Social).

- **sanidad** (+2,2%). El gasto inicialmente previsto en esta política asciende a 3,821 billones de pesetas, equivalente al 4,7% del PIB. La mayor parte del presupuesto se dirige al INSALUD (3,734 mmptas), segmentándose a su vez entre la gestión directa realizada por esta institución en las regiones sin transferencia de la competencia sanitaria (845,4 mmptas) y aquella otra que depende de las Comunidades Autónomas (2,047 bptas).

Gasto total en pensiones públicas						
En mmptas corrientes						
	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Contributivas	5.900,2	6.369,0	6.891,0	7.446,0	7.870,5	8.299,4
<i>Seguridad Social</i>	5.253	5.697,0	6.177,0	6.687,0	7.083,9	7.492,3
<i>Clases Pasivas</i>	647,6	672,0	714,0	759,0	786,6	807,1
No contributivas	296,2	291,6	298,8	305,5	310,1	320,7
PNC	113,4	140,3	170,1	197,4	215,6	237,6
FAS	97,4	78,7	66,1	53,8	44,7	36,6
LISMI	85,4	72,6	62,6	54,3	49,8	46,5
pensiones guerra	121,3	114,5	113,9	116,4	114,3	111,1
Total	6.317,7	6.775,1	7.303,7	7.867,9	8.294,9	8.731,2
En % PIB	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Contributivas	9,7%	9,8%	9,9%	10,1%	10,2%	10,1%
<i>Seguridad Social</i>	8,6%	8,8%	8,9%	9,1%	9,1%	9,1%
<i>Clases Pasivas</i>	1,1%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
No contributivas	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
PNC	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%
FAS	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
LISMI	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
pensiones guerra	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%
Total	10,4%	10,5%	10,5%	10,7%	10,7%	10,7%
Evolución real	1994	1995	1996	1997	1998	98/93
Contributivas	3,8%	3,1%	4,6%	3,7%	3,1%	19,7%
<i>Seguridad Social</i>	4,3%	3,4%	4,8%	4,0%	3,4%	21,4%
<i>Clases Pasivas</i>	-0,2%	1,3%	2,9%	1,7%	0,3%	6,1%
No contributivas	-5,3%	-2,3%	-1,0%	-0,4%	1,1%	-7,8%
PNC	19,0%	15,6%	12,3%	7,2%	7,7%	78,4%
FAS	-22,3%	-19,9%	-21,2%	-18,5%	-20,0%	-68,0%
LISMI	-18,3%	-17,8%	-16,0%	-10,0%	-8,7%	-53,7%
pensiones guerra	-9,2%	-5,2%	-1,1%	-3,6%	-5,0%	-22,0%
Total	3,1%	2,8%	4,3%	3,5%	2,9%	17,6%

Fuente: Informe Económico y financiero PGE

La evolución es en términos reales (deflactor: IPC interanual)

¹⁰ Cualquier pensión concedida en concepto de jubilación, invalidez, viudedad, orfandad, accidente de trabajo o a favor de familiares.

Completan el presupuesto las actuaciones realizadas por el Instituto Social de la Marina, las Mutuas de Accidente Trabajo, el Mutualismo Administrativo y el Ministerio de Defensa.

La cantidad total asignada es resultado de prorrogar el acuerdo de financiación autonómico vigente para el periodo 1993-1997. El acuerdo se debe renovar para el periodo 1998-2001, incluyendo el ejercicio para el que se ha presentado el presupuesto. Si son ciertas las declaraciones de destacados partícipes de la mayoría parlamentaria, los recursos dirigidos a sanidad para el próximo periodo aumentarán sensiblemente, entre otras causas, para hacer frente a desviaciones en el gasto acumuladas en distintos centros de gestión.

A la espera de conocer el nuevo acuerdo, las cifras barajadas aumentarían la dotación en +300 mmptas llegando hasta los 4,121 billones de pesetas (5% del PIB).

- **educación** (+4.3%). Los gastos en educación para el año 1998 ascienden a 1,027 billones de pesetas. Dado que en 1997 los gastos destinados a esta política sufrieron un serio recorte, la dotación para el próximo mantiene el gasto de 1996. Es reseñable destacar los 128,6 mmptas previstos para la enseñanza concertada con una evolución al alza del +6,4% real, muy por encima de lo previsto para el resto de los capítulos.
- **infraestructuras** (+8,2%). Los autores catalogan esta partida como prioritaria, se supone que influidos también por los recortes soportados en los últimos años. Los gastos previstos oficialmente para el próximo año en el capítulo de infraestructuras asciende a 1,021 billones de pesetas. Una cuantía equivalente al 1,25% del PIB que con poca lógica supera ampliamente lo consignado como operaciones no financieras en el capítulo VI de inversiones reales (897 mmptas). Este hecho implica que una buena parte de las mismas se financiará también con el poco recomendable método de la activación mediante préstamo del Estado, hurtando su repercusión en el saldo de las cuentas públicas (170,6 mmptas frente a 148 mmptas en 1997).

La escasa información disponible enumera los distintos métodos utilizados para la puesta en práctica de proyectos en infraestructuras, sin detallar con la misma profundidad la modalidad de financiación de cada uno de ellos. En la relación se incluyen todo tipo de proyectos:

- ⇒ los distintos Ministerios: Fomento (380,5 mmptas, el 88% al programa de carreteras), Medio Ambiente (173,4 mmptas) e Industria y Energía (38 mmptas íntegros para las cuencas mineras).
- ⇒ obras contratadas mediante el sistema de abono total (117,6 mmptas) aunque en otro apartado de los presupuestos asciende a 157 mmptas.
- ⇒ empresas y entes públicos (RENFE, Puertos del Estado, AENA, GIF, ENAUSA, SASEMAR) por valor de 306 mmptas
- ⇒ promotores privados.
- **exterior** (+8,2%). Los recursos previstos para esta política son de 137 mmptas.

- **defensa** (+0,6%). la dotación asciende a 841 mmptas, aproximadamente un punto del PIB.

Tan sólo presentan una evolución negativa de sus créditos disponibles, las siguientes políticas:

- **gastos financieros** (-9,9%). La dotación de un gasto para este poco deseado fin de 3,190 mmptas supone una reducción de -400 mmptas sobre la previsión de gasto en el presente año. La rebaja en este tipo de función, tan poco relacionada con la economía productiva, aunque puede afectar en algunos casos sobre las posibilidades de consumo, supone una de las mejores noticias del presupuesto de 1998.
- **prestaciones al desempleo** (-4,9%). En sentido contrario, la rebaja continuada de la dotación destinada a la población menos favorecida (1,495 mmptas con una pérdida de 23 mmptas) profundiza en una senda ya denunciada como injusta y poco solidaria. Conociendo que la mayor parte de las repercusiones provienen de decisiones adoptadas hace cuatro años, es preciso adoptar las medidas necesarias para mejorar la situación de las personas con mayores problemas, especialmente aquellos con cargas familiares (más detalle en centros de gestión: INEM).
- **Unión Europea** (-0,7%). La dotación en esta política viene dada por el sistema de financiación adoptado dentro de la Unión Europea. Así, la aportación de 952 mmptas, retornada con creces a través del conjunto de políticas comunes hasta alcanzar un saldo positivo (924 mmptas equivalente al 1,16% del PIB), es el resultado de un calculo en el que se tiene en cuenta el IVA recaudado y el peso del PNB español.

Saldo financiero ESPAÑA- UNION EUROPEA

	1986	1990	1995	1996	1997	1998
TOTAL RETORNOS	105.1	510.1	1.633.9	1.665.6	1.672.5	1.676.2
FEOGA garantía	40.8	274.5	753.2	646.7	759.6	863.6
FEOGA orientación, IFOP		26.6	156.0	156.7	147.0	153.0
FEDER	40.4	138.2	375.0	419.5	350.0	405.3
FSE	23.9	53.1	175.0	211.4	286.3	232.7
F. de cohesión:		0.0	152.8	210.5	129.6	221.6
Otros		17.7	21.9	20.8		
APORTACION ESPAÑOLA	113.4	372.9	615.9	750.3	937.3	952.1
Recursos tradicionales	29.8	91.0	131.6	110.9	126.6	99.7
Recurso IVA	83.6	280.3	358.1	411.7	452.9	416.1
Recurso PNB		1.6	123.6	218.8	340.1	415.4
aportación al FED				8.9	17.7	20.9
SALDO	(8.3)	137.2	1.018.0	915.3	735.2	924.1

Fuente: Informe Economico y Financiero

Datos para 1995-96 previsión de caja

- **Justicia** (-16,3%). La política de justicia continúa la perdida de recursos iniciada en 1995, en parte debida a la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, pero sin justificar la ausencia de cobertura en múltiples facetas que afectan a la calidad del servicio.

PGE Consolidado por políticas

Dotaciones iniciales en mmpts corrientes

Políticas	1990	1995	1996	1997	1998
Agricultura	437	1,068	996	1,067	1,086
Sanidad	1,984	3,331	3,590	3,657	3,822
Pensiones (1)	4,271	7,026	7,555	7,937	8,356
Desempleo (2)	2,015	3,476	1,627	1,536	1,495
Promoción empleo	320	356	356	364	473
Otras prestaciones sociales			966	972	1,035
Incapacidad laboral			546	481	519
Educación	900	1,089	987	967	1,028
Vivienda	89	114	112	114	113
Infraestructuras	790	924	909	923	1,021
Justicia	170	248	170	153	131
Seguridad Ciudadana	454	559	647	652	669
Defensa	815	924	812	817	841
Exterior			111	124	137
Investigación	208	207	192	225	311
P.Industrial y energ.	205	200	157	129	224
Comercio, turismo y PYMES			152	147	170
Comunicaciones			29	28	47
Subvenciones transporte	250	252	240	212	227
Administración Tributaria	130	136	136	142	147
Unión Europea	374	857	849	938	952
Deuda Pública	1,466	2,921	3,399	3,459	3,190
AA.TT.	2,004	3,274	3,587	3,898	4,187
Resto	1,184	1,363	962	852	916
TOTAL	18,065	28,325	29,086	29,792	31,098
PIB	50,074	69,779	73,661	77,456	81,899

(1) solo contributivas, las asistenciales están en otras prestaciones sociales.

(2) Hasta 1995 incluía otras prestaciones sociales

En comunicaciones desaparece Correos (1998). Para realizar la comparación se ha reducido en 1997 su dotación (143 mmptas).

Evolución anual PGE por políticas (iniciales)

En pts constantes	1996	1997	1998	98/90
Agricultura	-9.7%	5.2%	-0.5%	77.0%
Sanidad	4.3%	0.0%	2.2%	37.3%
Pensiones	4.1%	3.1%	2.9%	39.4%
Desempleo (1)	-54.7%	-7.3%	-4.9%	-47.1%
Promoción empleo	-3.2%	0.3%	27.2%	5.4%
Otras prestaciones sociales		-1.3%	4.1%	
Incapacidad laboral		-13.6%	5.6%	
Educación	-12.3%	-3.8%	3.9%	-18.6%
Vivienda	-4.6%	-0.7%	-2.9%	-9.4%
Infraestructuras	-4.7%	-0.4%	8.2%	-7.9%
Justicia	-33.8%	-11.6%	-16.3%	-45.2%
Seguridad Ciudadana	12.0%	-1.2%	0.4%	5.0%
Defensa	-14.9%	-1.2%	0.6%	-26.5%
Exterior		10.0%	8.2%	
Investigación		15.3%	35.0%	6.5%
P.Industrial y energ.	-23.9%	-19.7%	70.3%	-22.1%
Comercio, turismo y PYMES		-4.6%	12.7%	
Comunicaciones		-4.6%	63.0%	
Subvenciones transporte	-8.0%	-13.5%	4.9%	-35.2%
Ad. Tributaria	-3.0%	2.0%	1.3%	-19.2%
Unión Europea	-4.1%	8.4%	-0.7%	81.7%
Deuda Pública	12.6%	-0.1%	-9.9%	55.1%
AA.TT.	6.1%	6.6%	5.0%	48.9%
Resto	-31.7%	-13.1%	5.1%	-44.9%
TOTAL	-0.6%	0.5%	2.0%	22.7%
PIB	2.2%	3.2%	3.4%	16.6%

PGE. Políticas de gastos (dotación inicial)

Participación sobre el total

Políticas	1990	1995	1996	1997	1998
Agricultura	2.4%	3.8%	3.4%	3.6%	3.5%
Sanidad	11.0%	11.8%	12.3%	12.3%	12.3%
Pensiones	23.6%	24.8%	26.0%	26.6%	26.9%
Desempleo (1)	11.2%	12.3%	5.6%	5.2%	4.8%
Promoción empleo	1.8%	1.3%	1.2%	1.2%	1.5%
Otras prestaciones sociales	0.0%	0.0%	3.3%	3.3%	3.3%
Incapacidad laboral	0.0%	0.0%	1.9%	1.6%	1.7%
Educación	4.4%	3.3%	3.1%	3.1%	3.3%
Vivienda	0.9%	0.9%	0.6%	0.5%	0.4%
Infraestructuras	5.0%	3.8%	3.4%	3.2%	3.3%
Justicia	1.2%	0.7%	0.7%	0.8%	1.0%
Seguridad Ciudadana	2.5%	2.0%	2.2%	2.2%	2.2%
Defensa	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
Exterior	4.5%	3.3%	2.8%	2.7%	2.7%
Investigación	0.0%	0.0%	0.4%	0.4%	0.4%
P.Industrial y energ.	1.1%	0.7%	0.5%	0.4%	0.7%
Comercio, turismo y PYMES	0.0%	0.0%	0.5%	0.5%	0.5%
Comunicaciones	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.2%
Subvenciones transporte	1.4%	0.9%	0.8%	0.7%	0.7%
Ad. Tributaria	0.7%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%
Unión Europea	2.1%	3.0%	2.9%	3.1%	3.1%
Deuda Pública	8.1%	10.3%	11.7%	11.6%	10.3%
AA.TT.	11.1%	11.6%	12.3%	13.1%	13.5%
Resto	6.6%	4.8%	3.3%	2.9%	2.9%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
PIB	277.2%	246.4%	253.3%	260.0%	263.4%

Peso de cada política en el PIB

Políticas	1990	1995	1996	1997	1998
Agricultura	0.9%	1.5%	1.4%	1.4%	1.3%
Sanidad	4.0%	4.8%	4.9%	4.7%	4.7%
Pensiones	8.5%	10.1%	10.3%	10.2%	10.2%
Desempleo (1)	4.0%	5.0%	2.2%	2.0%	1.8%
Promoción empleo	0.6%	0.5%	0.5%	0.5%	0.6%
Otras prestaciones sociales	0.0%	0.0%	1.3%	1.3%	1.3%
Incapacidad laboral	0.0%	0.0%	0.7%	0.6%	0.6%
Educación	1.6%	1.3%	1.2%	1.2%	1.2%
Vivienda	0.3%	0.4%	0.2%	0.2%	0.2%
Infraestructuras	1.8%	1.6%	1.3%	1.2%	1.3%
Justicia	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.4%
Seguridad Ciudadana	0.9%	0.8%	0.9%	0.8%	0.8%
Defensa	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%
Exterior	1.6%	1.3%	1.1%	1.1%	1.0%
Investigación	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%	0.2%
P.Industrial y energ.	0.4%	0.3%	0.2%	0.2%	0.3%
Comercio, turismo y PYMES	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%	0.2%
Comunicaciones	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%
Subvenciones transporte	0.5%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%
Ad. Tributaria	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
Unión Europea	0.7%	1.2%	1.2%	1.2%	1.2%
Deuda Pública	2.9%	4.2%	4.6%	4.5%	3.9%
AA.TT.	4.0%	4.7%	4.9%	5.0%	5.1%
Resto	2.4%	2.0%	1.3%	1.1%	1.1%
TOTAL	36.1%	40.6%	39.5%	38.5%	38.0%
PIB	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

3.3.- Proyecto de presupuesto consolidado de ingresos.

La política de ingresos públicos diseñada para 1998 continua el camino iniciado por el actual Gobierno desde su toma de posesión: disminución de la tributación de las rentas de capital y de los colectivos de personas más ricas, elevación de la imposición indirecta y tasas y, privatización de las empresas públicas rentables.

El resultado de su política aplicada en los dos últimos años ha sido una fuerte pérdida de equidad en el sistema tributario, especialmente en el Impuesto sobre la Renta en el que se produce la desaparición total de la progresividad para las plusvalías y, sin embargo, un aumento de la presión fiscal basándose en los impuestos sobre el consumo y las tasas.

* Ingresos del Estado

El Estado agrupa dentro del consolidado de la Administración Central el conjunto de los ingresos percibidos mediante impuestos y, una buena parte de los percibidos a través de los ingresos patrimoniales y transferencias.

La recaudación obtenida mediante los impuestos es la principal fuente de obtención de recursos del Estado (86% del total). Para 1998, la previsión oficial presenta un aumento del 3,4%, un valor idéntico al ritmo de actividad económica pero con una distribución poco homogénea en los distintos impuestos. Mientras prevén un muy reducido crecimiento de los impuestos directos (+0,4%), **la imposición indirecta tiene previsto crecer a un ritmo muy superior (+7,1%), al igual que las tasas (+3,6%).**

La previsión asignada para la imposición directa es el resultado de varios factores. El IRPF, después de una previsión de crecimiento muy sospechosa en el presente ejercicio (+0,2% con un ritmo de actividad del +3,2%), recoge una previsión para el próximo año también inferior al PIB (+2,6% frente al 3,4% del PIB). En condiciones normales la recaudación debe crecer como mínimo al ritmo de actividad económica.

A falta de explicaciones oficiales creíbles, el comportamiento en el presente año (-260 mmptas sobre previsión inicial) cabe imputarlo a la menor tributación de las rentas del capital financiero, en una porción debido a los menores tipos de interés pagados y en otra, la más grande, al masivo traslado desde los depósitos habituales de las entidades financieras a los activos financieros sin intereses explícitos (fondos de inversión) que han alcanzado los 25 bptas de recursos.

A pesar de conocer las repercusiones de este factor, existen dudas fundamentadas para pensar que existe alguna otra variable que influye decisivamente en la pérdida de recaudación. No es desechable pensar en la repetición de la maniobra ya realizada el año anterior por la Seguridad Social consecuencia de una transferencia insuficiente para el pago de prestaciones

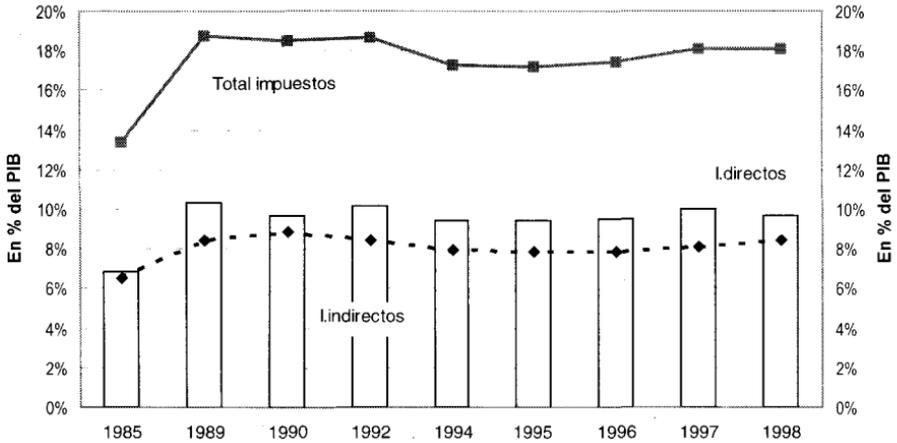
sociales universales, realizada de forma consciente por los autores de presupuesto (11).

INGRESOS del Estado (miles de millones corrientes)							
CAPITULOS	1990	1995	1996		1997		1998 (j)
			ALPE	Recaudado	inicial	ALPE	
IRPF	3,279.0	5,208.9	5,539.7	5,270.1	5,915.7	5,654.6	5,936.6
Impuesto de Sociedades	1,496.0	1,263.7	1,360.3	1,378.3	1,475.4	1,847.3	1,874.0
Otros	68.4	119.0	130.2	127.8	136.9	240.8	139.6
I.IMPUESTOS DIRECTOS	4,843.4	6,591.6	7,030.2	6,776.2	7,528.0	7,742.7	7,950.2
IVA	2,754.0	3,380.7	3,592.7	3,625.0	3,878.4	4,038.6	4,375.1
I.Especiales y Petroleo	1,143.0	1,911.0	2,037.2	2,053.9	2,163.8	2,075.1	2,307.4
Imp.Traf.Exterior	376.0	121.7	110.3	99.3	109.3	103.0	91.6
Otros	140.0	53.9	45.0	41.4	113.1	83.8	126.6
II.IMPUESTOS INDIRECTOS	4,413.0	5,467.3	5,785.2	5,819.6	6,264.6	6,300.5	6,900.7
TOTAL IMPUESTOS	9,256.4	12,058.9	12,815.4	12,595.8	13,792.6	14,043.2	14,850.9
III.Tasas y otros ingresos	357.0	337.9	375.8	419.9	428.4	487.1	355.1
IV.Transferencias corrientes	456.3	398.3	509.5	319.9	521.3	690.1	742.0
V. Ingresos patrimoniales	289.3	870.1	1,180.8	930.8	1,060.2	1,078.1	978.6
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	10,359.0	13,665.2	14,881.5	14,266.4	15,802.5	16,298.5	16,926.6
VI. Enajenación inversiones	30.0	8.7	9.1	10.3	9.6	20.7	22.7
VII.Transferencias de capital	136.4	369.1	293.6	335.4	278.8	286.5	293.0
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	166.4	377.8	302.7	345.7	288.4	307.2	315.7
TOTAL INGRESOS	10,525.4	14,043.0	15,184.2	14,612.1	16,090.9	16,605.7	17,242.3
PIB pm	50,074	69,779	73,661	73,661.0	77,456	77,456	81,899

Evolución pts constantes	96(R)/96(A)	96(R)/95	96(A)/95	97(p)/97(i)	97(A)/96(R)	97(A)/96(A)	98/97(p)
IRPF	-4.9%	-2.1%	3.0%	-4.4%	5.3%	0.2%	2.6%
Impuesto de Sociedades	1.3%	5.6%	4.2%	25.2%	31.5%	33.3%	-0.8%
Otros	-1.8%	4.0%	5.9%	75.9%	84.9%	81.5%	-43.3%
I.IMPUESTOS DIRECTOS	-3.6%	-0.5%	3.2%	2.9%	12.1%	8.1%	0.4%
IVA	0.9%	3.8%	2.9%	4.1%	9.3%	10.3%	5.9%
I.Especiales y Petroleo	0.8%	4.0%	3.2%	-4.1%	-0.9%	0.0%	8.7%
Imp.Traf.Exterior	-10.0%	-21.0%	-12.3%	-5.8%	1.8%	-8.4%	-13.1%
Otros	-8.0%	-25.6%	-19.2%	-25.9%	98.6%	82.7%	47.7%
II.IMPUESTOS INDIRECTOS	0.6%	3.0%	2.4%	0.6%	6.2%	6.9%	7.1%
TOTAL IMPUESTOS	-1.7%	1.1%	2.9%	1.8%	9.4%	7.5%	3.4%
III.Tasas y otros ingresos	11.7%	20.3%	7.7%	13.7%	13.8%	27.2%	-28.7%
IV.Transferencias corrientes	-37.2%	-22.2%	23.8%	32.4%	111.7%	32.9%	5.1%
V. Ingresos patrimoniales	-21.2%	3.6%	31.4%	1.7%	13.7%	-10.4%	-11.3%
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	-4.1%	1.1%	5.4%	3.1%	12.1%	7.5%	1.5%
VI. Enajenación inversiones	13.2%	14.6%	1.3%	115.6%	97.2%	123.2%	7.2%
VII.Transferencias de capital	14.2%	-12.0%	-23.0%	2.8%	-16.2%	-4.2%	0.0%
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	14.2%	-11.4%	-22.4%	6.5%	-12.8%	-0.4%	0.5%
TOTAL INGRESOS	-3.6%	0.7%	4.7%	3.2%	11.5%	7.9%	1.5%
PIB		2.2%	2.2%		3.2%	3.2%	3.4%

ALPE: Avance liquidación (criterio devengo)
 Otros: en 1996 se instrumenta un nuevo impuesto sobre seguros de riesgo (+70 mmpms en 1996 y 105 mmpms en 1997)
 Fuente: PGE y Ministerio Economía y Hacienda

11 No ingresar retenciones correspondientes a pensiones pagadas al no disponer de la transferencia del Estado suficiente para el pago de la asistencia sanitaria.



PGE Ingresos del Estado

Participación por epígrafes	1990	1995	1996(A)	1997 (i)	1997 (A)	1998 (i)
I. Renta	31.2%	37.1%	36.5%	36.8%	34.1%	34.4%
Imp. Sociedades	14.2%	9.0%	9.0%	9.2%	11.1%	10.9%
Otros	0.6%	0.8%	0.9%	0.9%	1.5%	0.8%
I. IMPUESTOS DIRECTOS	46.0%	46.9%	46.3%	46.8%	46.6%	46.1%
IVA	26.2%	24.1%	23.7%	24.1%	24.3%	25.4%
I. Especiales y Petróleo	10.9%	13.6%	13.4%	13.4%	12.5%	13.4%
Imp. Traf. Exterior	3.6%	0.9%	0.7%	0.7%	0.6%	0.5%
Otros	1.3%	0.4%	0.3%	0.7%	0.5%	0.7%
II. IMPUESTOS INDIRECTOS	41.9%	38.9%	38.1%	38.9%	37.9%	40.0%
TOTAL IMPUESTOS	87.9%	85.9%	84.4%	85.7%	84.6%	86.1%
III. TASAS Y OTROS INGRESOS	3.4%	2.4%	2.5%	2.7%	2.9%	2.1%
IV. TRANSF CORRIENTES	4.3%	2.8%	3.4%	3.2%	4.2%	4.3%
V. INGRESOS PATRIMONIALES	2.7%	6.2%	7.8%	6.6%	6.5%	5.7%
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	98.4%	97.3%	98.0%	98.2%	98.2%	98.2%
VI. ENAJ. INVERSIONES REALES	0.3%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
VII. TRANSF DE CAPITAL	1.3%	2.6%	1.9%	1.7%	1.7%	1.7%
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	1.6%	2.7%	2.0%	1.8%	1.8%	1.8%
TOTAL INGRESOS	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Ingresos sobre PIB	21.0%	20.1%	20.6%	20.8%	21.4%	21.1%
Porcentaje del PIB	1990	1995	1996(A)	1997 (i)	1997 (A)	1998 (i)
I. Renta	6.5%	7.5%	7.5%	7.6%	7.3%	7.2%
Imp. Sociedades	3.0%	1.8%	1.8%	1.9%	2.4%	2.3%
Otros	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.2%
I. IMPUESTOS DIRECTOS	9.7%	9.4%	9.5%	9.7%	10.0%	9.7%
IVA	5.5%	4.8%	4.9%	5.0%	5.2%	5.3%
I. Especiales y Petróleo	2.3%	2.7%	2.8%	2.8%	2.7%	2.8%
Imp. Traf. Exterior	0.8%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Otros	0.3%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%
II. IMPUESTOS INDIRECTOS	8.8%	7.8%	7.9%	8.1%	8.1%	8.4%
TOTAL IMPUESTOS	18.5%	17.3%	17.4%	17.8%	18.1%	18.1%
III. TASAS Y OTROS INGRESOS	0.7%	0.5%	0.5%	0.6%	0.6%	0.4%
IV. TRANSF CORRIENTES	0.9%	0.6%	0.7%	0.7%	0.9%	0.9%
V. INGRESOS PATRIMONIALES	0.6%	1.2%	1.6%	1.4%	1.4%	1.2%
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	20.7%	19.6%	20.2%	20.4%	21.0%	20.7%
VI. ENAJ. INVERSIONES REALES	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
VII. TRANSF DE CAPITAL	0.3%	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	0.3%	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
TOTAL INGRESOS/PIB	21.0%	20.1%	20.6%	20.8%	21.4%	21.1%

El Impuesto de Sociedades después del fuerte crecimiento al alza en 1997, presenta una decepcionante evolución, aunque esperada, en el próximo ejercicio

que alcanza incluso el signo negativo (-0,8%real). Dos variables explican esta previsión. La elevación del porcentaje de retención a las empresas que facturan más de mil millones decidido para 1997 intentando compensar por lo menos parcialmente la pérdida de recaudación del IRPF, pasa factura en los PGE98. Por otro lado, los la actualización del valor de los activos en balance que permite a las empresas realizar amortizaciones disminuyendo sus beneficios. La actualización de balances por valor de tres billones de pesetas ⁽¹²⁾ se suma a la pérdida de recaudación en el próximo y siguientes años, mientras queda a la espera comprobar, el más que dudoso efecto de su presunta influencia en la mejora de la solvencia de las empresas.

La previsión de crecimiento de la recaudación por IVA (+5,9%) parece un poco optimista con el escenario macro diseñado (+3,4% del PIB). Para alcanzar esa cifra es necesario mejorar la eficiencia del impuesto reduciendo el nivel de fraude. Se han anunciado una serie de medidas que modifican el sistema de empresarios y profesionales actualmente en signos, índices y módulos pero no se pueden evaluar al no haber sido concretadas.

Parte activa en el crecimiento de la recaudación cumplirán los impuestos especiales, que además de la actualizar sus tarifas en igual cuantía a la inflación prevista (+2,1% con una repercusión de +45 mmptas) añaden una sustancial elevación de los ingresos a causa de la reciente subida del precio del tabaco (+85 mmptas). Adicionalmente, aparece un nuevo impuesto sobre la electricidad que sustituye el anterior recargo existente dentro del recibo de la luz en concepto de protección del carbón.

En la misma línea recaudadora actuará la elevación del tipo de gravamen desde el 4 al 6% del recientemente implantado Impuesto sobre seguros de riesgo (+25 mmptas).

Se suma el aumento en un +6% de todas las tasas y prestaciones patrimoniales de carácter público, muy por encima de la previsión de inflación. No obstante, el capítulo de *tasas y otros ingresos* se reduce debido a una previsible disminución de las primas por Deuda emitida que se prevén muy elevadas en el presente ejercicio.

El total de ingresos del Estado se complementa con otras fuentes:

- loterías y apuestas del Estado.
- el cupo del País Vasco con saldo muy superior después del traspaso de los Impuestos Especiales (123,2 mmptas).
- las transferencias de los fondos estructurales (292,2 mmptas).
- dividendos de empresas públicas y privatizaciones (225,3 mmptas)
- beneficios del Banco de España (550 mmptas).

A pesar de la fuerte desaceleración en su crecimiento el IRPF mantiene su condición hegemónica dentro de los ingresos del Estado (34,4% del total). Le

¹² La recaudación por el canon único del 3% del valor actualizado ha sido de 103 mmptas.

siguen en importancia, ganando terreno en los últimos ejercicios, el IVA (25,4%) y los Impuestos Especiales (13,4%). El Impuesto de Sociedades aunque mejora su participación mantiene todavía una recaudación mejorable (2,3% del PIB), con un ratio inferior a la media de la Unión Europea.

Después de incrementar la carga impositiva en siete décimas del PIB durante el presente ejercicio, tres de ellas gracias a la imposición indirecta. La previsión para el próximo año es mantener la presión impositiva alcanzada (18,1% del PIB) pero profundizando en una estructura diferente que hace ganar peso a la imposición sobre el consumo respecto a la que grava la capacidad económica de los ciudadanos. El próximo año, los impuestos indirectos aumentan su recaudación otras tres décimas del PIB, el mismo porcentaje en el que se reduce la presión de la imposición directa.

Entre las modificaciones introducidas para el próximo año en el articulado de la ley de los PGE98 y la ley denominada coloquialmente de *acompañamiento*, se pueden destacar las siguientes:

* IRPF:

- disminución desde el 35 al 30% del tipo máximo aplicable a los incrementos del patrimonio que forman parte del rendimiento neto de los empresarios y profesionales. La medida equipara a las empresas individuales con las sociedades al haber establecido el año anterior en el Impuesto de Sociedades este tipo de gravamen para los primeros quince millones de beneficios obtenidos por las empresas con facturación inferior a 250 millones de ptas.

Esta medida no tienen justificación teniendo en cuenta que el tipo de gravamen general del Impuesto de Sociedades (35%) es de los más reducidos de los países de la Unión Europea y la aportación de los empresarios individuales dentro del IRPF es muy inferior a la de los propios asalariados.

- se mantiene un año más la reducción del 15% sobre el rendimiento neto para las actividades empresariales en estimación objetiva (coste de 60 mmp/ta/año).
- se anuncian medidas para mejorar la tributación de las PYMEs. A falta de conocer con detalle las mismas, las autoridades económicas muestran un panorama uniforme para este tipo de empresas incorporando virtudes cuasibeatíficas. Todas las PYMEs no son iguales y ni siquiera son parecidas, algunas tienen problemas para subsistir pero otras tienen una situación muy boyante. Dado que la actual fiscalidad no es su principal problema, la disminución indiscriminada de su aportación en el IRPF y en el Impuesto de Sociedades no es la solución y, si por contra incorpora serios retrocesos en la equidad vertical y horizontal del sistema tributario.
- elevación del límite máximo de la deducción por aportaciones a los planes de pensiones en el menor de los dos siguientes conceptos: 1,1 mptas o el 20% de los rendimientos netos (antes 1 millón y 15% respectivamente). Esta medida tiene una doble incidencia: eleva la deducción máxima y amplía el colectivo de

contribuyentes que pueden acceder a la misma. Con esta norma el máximo deducible se alcanza a los 5,4 mptas cuando antes era necesario declarar 6,7 mptas de rendimientos netos. El exceso de las aportaciones que no se pueda deducir en el ejercicio pueden trasladarse a los siguientes años. **La medida tiene como objeto, además de potenciar los planes de pensiones privados, disminuir la tributación de los contribuyentes con rentas más elevadas.** Aún cuando el universo de aplicación incluye cualquier tipo de plan de pensión, la falta de apoyo a los colectivos de empleo señala a los individuales como principales beneficiados.

- aumenta del 15 al 20% la retención en el IRPF de empresarios y profesionales y del 35 al 40% los rendimientos pagados por Consejos de Administración.
- se introduce una mejora dentro del IRPF para evitar *el lavado de cupón* (traspaso transitorio del título a una tercera persona física o jurídica exenta de la retención sobre las rentas de capital con objeto de evitar el pago del impuesto).
- mejora de las deducciones de carácter familiar por hijo:
 - ⇒ por hijo a cargo: 25.000, 35.000 y 50.000 pesetas por uno, dos o tres respectivamente (actualmente 21.500 para los dos primeros y 31.000 para el tercero). Dadas las escasas ayudas familiares la decisión puede valorarse positivamente.
 - ⇒ custodia de hijos: se aumenta la deducción máxima hasta el veinte por ciento del total (antes 15%) sin superar 50.000 pesetas pudiendo acceder aquellas personas con bases imponibles que no excedan de 3,5 mptas o 5 mptas en declaración individual o conjunta. Esta medida es positiva al mejorar las posibilidades de integración laboral, especialmente de las mujeres, estableciendo los límites de acceso en cuantías razonables de ingresos.
- se eleva a un millón de pesetas la cuantía exenta cuando se capitalice la prestación por desempleo para adquisición de acciones y participaciones en Sociedades Laborales y Cooperativas de trabajo asociado. La medida supone una discriminación positiva no justificada para estos trabajadores respecto a los que cobran la prestación con los mecanismos habituales, sobre todo, conocida la escasa capacidad de control en el seguimiento de la aportación y su utilización futura.
- se reduce la tarifa del IRPF desde diez a ocho el número de tramos (el año anterior se había reducido desde diecisiete a diez) después de actualizarla con la previsión de inflación para evitar *la progresividad en frío*. La reducción de tramos no se debe identificar con una simplificación del impuesto ya que la teórica complicación para el contribuyente no se centra en el número de tramos. No obstante, los supuestos realizados (tablas siguientes) muestran que los técnicos de Hacienda han realizado un trabajo muy satisfactorio y correcto en términos de equidad, al mantener una tributación muy similar para todos los

tramos de renta. Tan sólo aquellos contribuyentes con rentas superiores se ven levemente penalizados al aumentar su tributación ⁽¹³⁾.

El objetivo de esta medida parece más relacionado con la reforma anunciada por el Gobierno para el próximo año, seguramente de carácter más estructural. Si se hace caso a los planteamiento del presidente de la Comisión para la reforma del IRPF dependiente del Ministerio de Economía, la reforma, entre otras cuestiones muy regresivas, incluiría un único tipo de gravamen o, a lo sumo tres con carácter transitorio ⁽¹⁴⁾.

TARIFA IRPF 1998 (8 tramos)						
TOTAL TARIFA: Resultado agregado ESTATAL + AUTONÓMICA						
Conjunta			Individual			
Base liquidable	Cuota íntegra	Tipo marginal	Base liquidable	Cuota íntegra	Tipo	
					íntegra	marginal
901,000	0	20.0%	467,000	0	20.0%	
2,245,000	268,800	24.6%	1,161,000	138,800	23.0%	
3,166,000	495,366	29.0%	2,295,000	399,620	28.0%	
4,391,000	850,616	33.0%	3,495,000	735,620	32.0%	
5,866,000	1,337,366	39.0%	5,095,000	1,247,620	39.0%	
7,901,000	2,131,016	45.0%	6,795,000	1,910,620	45.0%	
9,936,000	3,046,766	53.0%	8,625,000	2,734,120	52.0%	
12,136,000	4,212,766	56.0%	10,500,000	3,709,120	56.0%	
Tramo estatal						
Conjunta			Individual			
901,000	0	17.00%	467,000	0	17.00%	
2,245,000	228,480	20.91%	1,161,000	117,980	19.55%	
3,166,000	421,061	24.65%	2,295,000	339,677	23.80%	
4,391,000	723,024	28.05%	3,495,000	625,277	27.20%	
5,866,000	1,136,761	33.15%	5,095,000	1,060,477	33.15%	
7,901,000	1,811,364	38.25%	6,795,000	1,624,027	38.25%	
9,936,000	2,589,751	45.05%	8,625,000	2,324,002	44.20%	
12,136,000	3,580,851	47.60%	10,500,000	3,152,752	47.60%	
Tramo autonómico						
Conjunta			Individual			
901,000	0	3.00%	467,000	0	3.00%	
2,245,000	40,320	3.69%	1,161,000	20,820	3.45%	
3,166,000	74,305	4.35%	2,295,000	59,943	4.20%	
4,391,000	127,592	4.95%	3,495,000	110,343	4.80%	
5,866,000	200,605	5.85%	5,095,000	187,143	5.85%	
7,901,000	319,652	6.75%	6,795,000	286,593	6.75%	
9,936,000	457,015	7.95%	8,625,000	410,118	7.80%	
12,136,000	631,915	8.40%	10,500,000	556,368	8.40%	

¹³ El supuesto se ha realizado actualizando previamente la actual tarifa con la previsión de inflación (+2,1%) y realizando comparaciones para idénticas cuantías de ingresos. Este sistema nos parece más correcto que el de actualizar la tarifa y los ingresos del contribuyente ya que en ese caso sería preciso actualizar también las cuotas íntegras obtenidas (EL País trece de octubre de 1997 sección economía).

¹⁴ 'Una reforma a fondo del sistema fiscal español' Manuel J. Lagares Calvo en Papeles de Economía nº 69.1996.

Comparación tarifa 1998 / 1997 actualizada (+2,1%)
Suma de tarifas estatal y autonómica (en pesetas corrientes)

BASE IMPONIBLE	En pts nominales		En % Cíntegra		Tipo medio % dfa	
	Conjunta	Individual	Conjunta	Individual	Conjunta	Individual
1,000,000	(96)	(3,144)	-0.5%	-2.9%	0.0%	-0.3%
1,500,000	(96)	(3,178)	-0.1%	-1.5%	0.0%	-0.2%
2,000,000	(96)	(3,178)	0.0%	-1.0%	0.0%	-0.2%
2,500,000	122	(258)	0.0%	-0.1%	0.0%	0.0%
3,000,000	622	(258)	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
3,500,000	747	(58)	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
4,000,000	747	1,820	0.1%	0.2%	0.0%	0.0%
4,500,000	719	1,820	0.1%	0.2%	0.0%	0.0%
5,000,000	719	(8,559)	0.1%	-0.7%	0.0%	-0.2%
1,000,000	(96)	(3,144)	-0.5%	-2.9%	0.0%	-0.3%
2,000,000	(96)	(3,178)	0.0%	-1.0%	0.0%	-0.2%
3,000,000	622	(258)	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
4,000,000	747	1,820	0.1%	0.2%	0.0%	0.0%
5,000,000	719	(8,559)	0.1%	-0.7%	0.0%	-0.2%
6,000,000	(4,579)	12,153	-0.3%	0.8%	-0.1%	0.2%
7,000,000	15,175	14,453	0.9%	0.7%	0.2%	0.2%
8,000,000	1,115	20,833	0.1%	0.9%	0.0%	0.3%
9,000,000	13,961	19,929	0.5%	0.7%	0.2%	0.2%
10,000,000	1,504	30,517	0.0%	0.9%	0.0%	0.3%
11,000,000	30,776	31,764	0.9%	0.8%	0.3%	0.3%
12,000,000	30,776	31,764	0.7%	0.7%	0.3%	0.3%
13,000,000	37,319	31,764	0.8%	0.6%	0.3%	0.2%
14,000,000	37,319	31,764	0.7%	0.6%	0.3%	0.2%
15,000,000	37,319	31,764	0.6%	0.5%	0.2%	0.2%
16,000,000	37,319	31,764	0.6%	0.5%	0.2%	0.2%
17,000,000	37,319	31,764	0.5%	0.4%	0.2%	0.2%
18,000,000	37,319	31,764	0.5%	0.4%	0.2%	0.2%
19,000,000	37,319	31,764	0.5%	0.4%	0.2%	0.2%
20,000,000	37,319	31,764	0.4%	0.4%	0.2%	0.2%
40,000,000	37,319	31,764	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%
60,000,000	37,319	31,764	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
80,000,000	37,319	31,764	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%
100,000,000	37,319	31,764	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%

Elaboración propia.

* Impuesto sobre el Patrimonio (Iey de acompañamiento):

El tratamiento de exención correspondiente a los bienes afectos a las sociedades empresariales se extiende a los bienes y derechos comunes a los cónyuges cuando se utilicen en el desarrollo de la actividad empresarial. La medida se ha adoptado, según los autores, buscando propiciar la consolidación de las PYMEs familiares. El problema reiterado en este tipo de medidas se centra en la falta de control en su utilización que la puede convertir en disminuciones de tributación no justificadas en la práctica.

* Presupuesto de gastos fiscales del Estado

Se consideran gastos fiscales todos aquellos gastos deducibles y deducciones en cuota admitidos en cualquiera de los impuestos competencia del Estado. Dentro de estos gastos se incluye incluso la menor recaudación derivada de los tipos de IVA inferiores al normal (17%).

La menor recaudación prevista para el año próximo consecuencia de estos gastos asciende a 3,8 billones de pesetas, de los que 1,3 bpts se imputan al IVA.

PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS FISCALES

(En miles de millones de Pts)

CONCEPTOS	1994		1995		1996		1997	
	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos
IRPF	781	5,122	1,089	5,399	1,207	5,651	1,709	5,916
I.Sociedades	436	820	520	1,170	580	1,431	628	1,475
I.I. DIRECTOS	1,217	5,942	1,609	6,569	1,786	7,081	2,336	7,391
IVA	371	3,112	546	3,534	525	3,844	1,288	3,878
I.Especiales y Petroleo	96	1,702	112	1,872	130	2,152	173	2,164
II.I INDIRECTOS	466	4,814	658	5,406	655	5,996	1,461	6,042
TOTAL I+II	1,683	10,755	2,266	11,975	2,441	13,078	3,797	13,433
En % s/recaudación	1992	1993	1994	1995	1996	1997		
IRPF	13.3%	11.9%	15.2%	20.2%	21.4%	28.9%		
I.Sociedades	24.1%	26.1%	53.2%	44.4%	40.5%	42.6%		
I.IMPUESTOS DIRECTOS	15.6%	14.5%	20.5%	24.5%	25.2%	31.6%		
IVA	7.9%	9.0%	11.9%	15.5%	13.7%	33.2%		
I.Especiales y Petroleo	5.3%	6.0%	5.6%	6.0%	6.0%	8.0%		
II.IMPUESTOS INDIRECTOS	7.4%	7.9%	9.7%	12.2%	10.9%	24.2%		
TOTAL I+II	10.6%	11.5%	15.6%	18.9%	18.7%	28.3%		

1996: Los gtos deducibles en el IS oscilan entre 424,5 y 579,5 mmptas (libertad amortización)

Fuente: Informe Economico y Financiero de los PGE.

Dentro de los gastos fiscales conviene destacar algunos de ellos:

- aportaciones a planes de pensiones (109,4 mmptas). Una cuantía muy elevada concentrada en su mayor parte en las rentas superiores a seis millones de pesetas.
- beneficios fiscales de los fondos de inversión colectiva (395 + 37 = 432 mmptas). Una disminución significativa de la aportación de las rentas del capital financiera dentro de una tendencia al alza como consecuencia del intenso traspaso de recursos desde los depósitos habituales a los activos financieros sin intereses explícitos. A falta de conocer con detalle la metodología, los gastos fiscales están muy concentrados en la parte más alta de la renta, al ser estos contribuyentes los que obtienen mayor beneficio después de fijar de un único tipo de gravamen (20%) para las plusvalías.
- gastos deducibles y deducciones para la adquisición de vivienda habitual (394 mmptas). La fórmula de deducción vigente beneficia en mayor medida a las rentas más elevadas (limite en el 30% de la base imponible) convirtiéndola en regresiva. El gasto fiscal es cuatro veces mayor del gasto dirigido a políticas directas de vivienda.
- libertad de amortizaciones y amortizaciones especiales (108 mmptas). Se desconoce el método previsto por la Agencia Tributaria para controlar la aplicación de la actualización del valor de los activos en balance. Con la experiencia anterior, el coste será probablemente superior.
- deducción por inversiones (199 mmptas). Los criterios utilizados para fijar las deducciones en esta materia, sin duda importante para mejorar la viabilidad de la empresa, son muy generalistas. Sería más positivo articularlas a través de instrumentos alternativos que garantizaran su utilización y midieran su eficacia.

- reducción estimación objetiva por módulos (92,4 mmptas). Conociendo los problemas que afrontan una parte de pequeños empresarios, también es cierto que otra parte mantienen excedentes y beneficios suculentos. Fijar un tratamiento idéntico para todos incurriendo en un gasto fiscal tan elevado es ineficiente e injusto.

En términos generales, los distintos Gobiernos han utilizado este instrumento como sustitución de auténticas políticas de gasto ejecutadas directamente dirigidas a los colectivos que necesitan la ayuda. Es preciso hacer un análisis serio y en profundidad de este tipo de gastos, manteniendo tan sólo aquellos plenamente justificados a partir de una eficacia demostrada.

* Ingresos consolidados de la Administración Central.

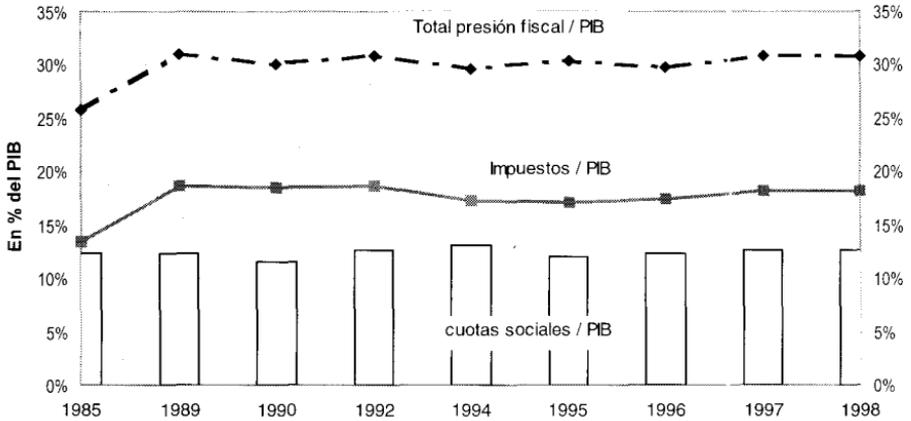
El principal componente que añadir a los ingresos del Estado para configurar el consolidado de la Administración Central son las cotizaciones sociales pagadas en concepto de contingencias comunes y accidentes de trabajo, prestaciones al desempleo, formación profesional y Fondo de Garantía Salarial.

La previsión de recaudación para el próximo año en este concepto es de 10,3 bpts, una cantidad sustancial que tomando los instrumentos de recaudación de forma individualizada se convierte en la primera fuente de financiación de la Administración Central. Si se cumplen las previsiones, las cuotas sociales crecerían el +3,2% (+5,5% nominal) respecto a la dotación inicial de 1997. Una previsión creíble con un crecimiento de la ocupación del +2,5% y de la remuneración los ocupados algo superior a la previsión de inflación (+3%).

Con esta previsión, **la carga soportada por los trabajadores en concepto de cuotas sociales reflejada en los costes laborales empresariales alcanza el 12,6% del PIB, una décima inferior a la prevista para el presente año.**

No obstante, existen serios inconvenientes para realizar una análisis comparativo de la evolución de este componente básico de los ingresos públicos aportado por el conjunto de los trabajadores ocupados. En octubre de 1997 se desconoce un avance creíble de la recaudación prevista para el presente ejercicio y existen dudas sobre la liquidación correspondiente a 1996. Con la información disponible parece difícil cumplir en 1997 la previsión oficial posiblemente muy optimista (+6,5% real).

Adicionalmente, la decisión contable adoptada de utilizar el criterio de devengo para armonizar la información española dentro de la Unión Europea plantea serios inconvenientes en el caso de las cotizaciones y sociales y la financiación de la Seguridad Social a los que no se ha dado solución sostenible desde las instancias oficiales.



Contabilizar los derechos reconocidos de cuotas sociales (criterio de devengo) no es sensato como criterio contable al existir siempre un porcentaje de incobrables. Según la información oficial facilitada para 1996, la diferencia de cotizaciones entre criterio de devengo y caja asciende a 335 mmpts, una cantidad demasiado elevada para no ser tomada en serio. Tomando como riesgo de impagos el 2% de los derechos, la Tesorería de la Seguridad Social dejaría de ingresar 150 mmpts el año 1996. De seguir como hasta ahora, se estaría introduciendo un elemento perturbador que podría afectar negativamente a la financiación de toda la administración Central y de la Seguridad Social en particular (explicación más detallada en el capítulo correspondiente).

La suma de ingresos a través de impuestos, tasas y cotizaciones sociales configura la presión fiscal de la Administración Central. Excluyendo las tasas para las que no se dispone desagregación al presentarse sumadas con otros ingresos, **la presión fiscal prevista para 1998 es del 30,8% del PIB, idéntica a la de 1997 si se cumplen con las previsiones.**

PGE INGRESOS CONSOLIDADO NO FINANCIERO.

ADMINISTRACION CENTRAL (Estado, Org. Autónomos, Seg. Social y Entes Públicos)

CAPITULOS	1990	1995	1996	1997 (i)	1998 (i)
I. I.Directos+Cotizaciones Sociales	10,662.7	15,018.7	16,062.2	17,545.2	18,296.0
<i>I. Directos</i>	4,843.4	6,591.6	7,030.2	7,742.7	7,950.2
<i>Cotizaciones Sociales</i>	5,819.3	8,427.1	9,032.0	9,802.5	10,345.8
II. Impuestos Indirectos	4,413.0	5,467.3	5,819.6	6,300.5	6,900.7
III. Tasas y otros ingresos	531.0	587.3	731.0	781.0	732.9
IV. Transferencias corrientes	408.7	992.3	945.8	991.5	1,237.6
V. Ingresos patrimoniales	724.6	1,173.0	1,594.3	1,509.9	1,305.7
* OP. CORRIENTES	16,740.0	23,238.6	25,152.9	27,128.1	28,472.9
VI. Enaj. inv. reales	58.3	18.6	19.9	24.7	42.1
VII. Transferencias capital	167.5	313.8	323.7	314.2	336.6
* OP CAPITAL	225.8	332.4	343.6	338.9	338.9
TOTAL OP NO FINANCIERAS	16,965.8	23,571.0	25,496.5	27,467.0	28,811.8
PIB	50,087.4	69,778.9	73,660.8	77,456.1	81,899.5

(*) En 1997 los impuestos directos e indirectos corresponden a la previsión de liquidación

(*) A partir de 1996 criterio devengo.

Evolución Pts constantes	96/95	97(i)/96	98/97(i)	98/90
I. I.Directos+Cot. Sociales	3.5%	7.2%	1.9%	22.5%
<i>I. Directos</i>	3.2%	8.1%	0.4%	17.2%
<i>Cot. Sociales</i>	3.8%	6.5%	3.2%	26.9%
II. I. Indirectos	3.0%	6.2%	7.1%	11.6%
III. Tasas y otros ingresos	20.5%	4.8%	-8.3%	-1.5%
IV. Transferencias corrientes	-7.7%	2.9%	22.0%	116.2%
V. Ingresos patrimoniales	31.6%	-7.1%	-15.5%	28.6%
* OP. CORRIENTES	4.8%	5.8%	2.6%	21.4%
VI. Enaj. inv. reales	3.6%	21.8%	66.6%	-48.4%
VII. Transferencias capital	-0.1%	-4.7%	4.7%	43.5%
* OP CAPITAL	0.1%	-3.2%	-2.2%	7.2%
TOTAL OP NO FINANCIERAS	4.7%	5.7%	2.5%	21.2%
PIB	2.2%	3.2%	3.4%	16.7%

Participación por epígrafes	1990	1995	1996	1997 (i)	1998 (i)
I. I.Directos+Cot. Sociales	62.8%	63.7%	63.0%	63.9%	63.5%
<i>I. Directos</i>	28.5%	28.0%	27.6%	28.2%	27.6%
<i>Cot. Sociales</i>	34.3%	35.8%	35.4%	35.7%	35.9%
II. I. Indirectos	26.0%	23.2%	22.8%	22.9%	24.0%
III. Tasas y otros ingresos	3.1%	2.5%	2.9%	2.8%	2.5%
IV. Transferencias corrientes	2.4%	4.2%	3.7%	3.6%	4.3%
V. Ingresos patrimoniales	4.3%	5.0%	6.3%	5.5%	4.5%
* OP. CORRIENTES	98.7%	98.6%	98.7%	98.8%	98.8%
VI. Enaj. inv. reales	0.3%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
VII. Transferencias capital	1.0%	1.3%	1.3%	1.1%	1.2%
* OP CAPITAL	1.3%	1.4%	1.3%	1.2%	1.2%
TOTAL OP NO FINANCIERAS	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
% sobre PIB	1990	1995	1996	1997 (i)	1998 (i)
I. I.Directos+Cot. Sociales	21.3%	21.5%	21.8%	22.7%	22.3%
<i>I. Directos</i>	9.7%	9.4%	9.5%	10.0%	9.7%
<i>Cot. Sociales</i>	11.6%	12.1%	12.3%	12.7%	12.6%
II. I. Indirectos	8.8%	7.8%	7.9%	8.1%	8.4%
III. Tasas y otros ingresos	1.1%	0.8%	1.0%	1.0%	0.9%
IV. Transferencias corrientes	0.8%	1.4%	1.3%	1.3%	1.5%
V. Ingresos patrimoniales	1.4%	1.7%	2.2%	1.9%	1.6%
* OP. CORRIENTES	33.4%	33.3%	34.1%	35.0%	34.8%
VI. Enaj. inv. reales	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%
VII. Transferencias capital	0.3%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
* OP CAPITAL	0.5%	0.5%	0.5%	0.4%	0.4%
TOTAL OP NO FINANCIERAS	33.9%	33.8%	34.6%	35.5%	35.2%
	1990	1995	1996	1997 (i)	1998 (i)
Impuestos / PIB	18.5%	17.3%	17.4%	18.1%	18.1%
tasas y otros ing / PIB	1.1%	0.8%	1.0%	1.0%	0.9%
Cotizaciones sociales/PIB	11.6%	12.1%	12.3%	12.7%	12.6%
Impuestos+cotizaciones / PIB	30.1%	29.4%	29.7%	30.8%	30.8%
IMP DIRECTOS/IMPUESTOS	52.3%	54.7%	54.9%	55.1%	53.5%
IMP INDIRECTOS/IMPUESTOS	47.7%	45.3%	45.1%	44.9%	46.5%

3.4 Proyecto de presupuesto por centros de gestión

Los centros de gestión del Presupuesto de la Administración Central son: Estado, Organismos Autónomos y Administrativos y la Seguridad Social. Por su especial significación y repercusiones en la calidad de vida de los trabajadores, este trabajo se centrará en el sistema de Seguridad Social que maneja un presupuesto cercano a los trece billones de pesetas y recoge un número elevado de las prestaciones sociales y, en el INEM, el principal Organismo Administrativo por volumen absoluto de recursos financieros que incluye el conjunto de políticas dirigidas a proteger a los desempleados y aquellas que intentan integrarlos en el mercado laboral.

3.3.1* Proyecto de Presupuesto del sistema de la Seguridad Social

El sistema de Seguridad Social recoge el total de recursos destinados por la Administración Central a pensiones (contributivas y la mayoría de las no contributivas), incapacidad laboral (transitoria y permanente), maternidad, asistencia sanitaria, servicios sociales a personas mayores y otras prestaciones (hijo a cargo y minusvalía fundamentalmente). El sistema de Seguridad Social recoge la mayor parte de las prestaciones sociales, entre las más importantes sólo cabe añadir las prestaciones por desempleo gestionadas por el INEM.

La previsión de gasto de la Seguridad Social para cubrir con tan importantes funciones asciende a 12,8 bptas (15,6% del PIB), un +3% real respecto al avance de liquidación del presente año. Cumpliendo las previsiones para éste año y el próximo, el gasto total reduciría una décima su peso sobre el PIB. Sin embargo, conocidas las declaraciones del máximo representante de CiU, socio de gobierno del PP, existen muchas posibilidades de asistir al efecto contrario. La autorización de recursos extras dirigidos al Servicio Catalán de Salud por importe de 51 mmpas implica un crecimiento adicional de +300 mmpas del gasto sanitario.

Esta corrección de la que se desconoce la compensación en el capítulo de ingresos, modifica de manera sustancial el presupuesto, de tal forma que **el gasto total del sistema de la Seguridad Social crecería el +5,4% real, hasta alcanzar el 16% del PIB, tres décimas por encima del previsto para el año en curso.**

La política con mayor peso sigue siendo **las pensiones**. Los recursos destinados al apartado contributivo ascienden a 7,476 bptas, con una evolución positiva del +3,5% real sobre el año anterior (+5,76% nominal). Con esta cifra, el gasto en este capítulo mantiene su peso en relación a la riqueza creada (9,1% del PIB), en un momento de crecimiento económico más elevado del previsto inicialmente.

Sistema Seguridad Social									
Gasto por funciones (En miles de mill de Pts corrientes)									
	1980	1985	1990	1993	1994	1995	1996	1997 (i)	1998(i)
<i>Prestaciones económicas</i>	1,088.1	2,447.6	4,269.2	6,009.8	6,587.7	7,252.6	7,855.7	8,125.0	8,596.9
- pensiones	875.0	2,119.5	3,780.6	5,248.5	5,687.7	6,190.0	6,716.5	7,068.9	7,476.4
- Pensiones no contributivas				100.4	144.0	160.9	186.6	201.3	221.8
- Incapacidad Laboral	147.8	225.2	418.9	480.9	570.2	561.7	584.6	480.8	519.1
- maternidad						55.1	80.2	80.8	85.2
- Prestaciones familiares contributivas	57.7	47.1	31.6	94.9	96.3	98.3	99.5	96.5	97.5
- Otras prestaciones no contributivas						48.0	47.7	44.6	44.1
- Otras prestaciones	7.6	8.8	11.9	16.9	27.5	31.0	25.0	36.3	27.3
- Administración		47.0	26.2	68.2	62.0	56.1	58.0	64.0	72.1
<i>Asistencia sanitaria</i>	578.4	1,058.8	2,132.7	3,080.2	2,910.7	3,310.1	3,630.9	3,659.9	3,832.6
<i>Servicios Sociales</i>		48.9	195.3	257.6	254.6	250.7	235.6	242.2	265.3
<i>Administración</i>		36.1	149.3	137.3	243.5	163.3	184.0	211.1	213.1
TOTAL CONSOLIDADO	1,666.5	3,591.4	6,746.5	9,484.9	9,996.5	10,976.7	11,906.2	12,238.2	12,907.9
PIB	15,154.5	28,200.9	50,087.4	60,000.0	64,097.9	69,778.0	73,660.0	77,456.0	81,899.5
Evolución en términos reales (Índice 100= 1980)									
<i>Prestaciones económicas</i>	100.0	126.4	161.3	193.5	202.4	212.9	222.6	225.9	233.9
- pensiones	100.0	136.1	177.6	210.2	217.3	225.9	236.6	244.4	252.9
- Pensiones no contributivas									
- Incapacidad Laboral	100.0	85.6	116.5	114.0	129.0	121.4	121.9	98.4	104.0
- maternidad									
- Prest familiares	100.0	45.9	22.5	57.6	55.8	54.4	53.2	50.6	50.0
- Otras prestaciones	100.0	65.1	64.4	77.9	121.0	130.3	101.4	144.5	106.3
- Admón									
<i>Asistencia sanitaria</i>	100.0	102.9	151.6	186.6	168.3	182.8	193.5	191.4	196.1
<i>Servicios Sociales</i>									
<i>Administración</i>									
TOTAL CONSOLIDADO	100.0	121.1	166.4	199.4	200.6	210.4	220.2	222.2	229.3
PIB	100.0	108.8	135.4	135.8	139.5	144.8	148.0	152.7	157.8
Participación por capítulo :									
<i>Prestaciones económicas</i>	65.3%	68.2%	63.3%	63.4%	65.9%	66.1%	66.0%	66.4%	66.6%
- pensiones	52.5%	59.0%	56.0%	55.3%	56.9%	56.4%	56.4%	57.8%	57.9%
- Pensiones no contributivas				1.1%	1.4%	1.5%	1.6%	1.6%	1.7%
- Incapacidad Laboral	8.9%	6.3%	6.2%	5.1%	5.7%	5.1%	4.9%	3.9%	4.0%
- maternidad	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.5%	0.7%	0.7%	0.7%
- Prest familiares	3.5%	1.3%	0.5%	1.0%	1.0%	0.9%	0.8%	0.8%	0.8%
- Otras prestaciones		0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.2%	0.3%	0.2%
- Admón		1.3%	0.4%	0.7%	0.6%	0.5%	0.5%	0.5%	0.6%
<i>Asistencia sanitaria</i>	34.7%	29.5%	31.6%	32.5%	29.1%	30.2%	30.5%	29.9%	29.7%
<i>Servicios Sociales</i>	0.0%	1.4%	2.9%	2.7%	2.5%	2.3%	2.0%	2.0%	2.1%
<i>Administración</i>	0.0%	1.0%	2.2%	1.4%	2.4%	1.5%	1.5%	1.7%	1.7%
TOTAL CONSOLIDADO	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
En % del PIB									
<i>Prestaciones económicas</i>	7.2%	8.7%	8.5%	10.0%	10.3%	10.4%	10.7%	10.5%	10.5%
- pensiones	5.8%	7.5%	7.5%	8.7%	8.9%	8.9%	9.1%	9.1%	9.1%
- Pensiones no contributivas	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%
- Incapacidad Laboral	1.0%	0.8%	0.8%	0.8%	0.9%	0.8%	0.8%	0.6%	0.6%
- maternidad	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
- Prest familiares	0.4%	0.2%	0.1%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
- Otras prestaciones	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
- Admón	0.0%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
<i>Asistencia sanitaria</i>	3.8%	3.8%	4.3%	5.1%	4.5%	4.7%	4.9%	4.7%	4.7%
<i>Servicios Sociales</i>	0.0%	0.2%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%
<i>Administración</i>	0.0%	0.1%	0.3%	0.2%	0.4%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%
TOTAL CONSOLIDADO	11.0%	12.7%	13.5%	15.8%	15.6%	15.7%	16.2%	15.8%	15.8%

A partir de 1996 ILT e invalidez provisional se fusionan en I.Temporal

En 1995 se desgaja maternidad de ILT, a partir de 1996 aparece en el epígrafe junto a prestaciones familiares

Gastos sistema Seguridad Social

Evolución real en %	94/93	95/94	96/95	97(i)/96	98/97(i)	98/90
Prestaciones económicas	4.6%	3.7%	4.6%	1.7%	3.6%	43.4%
- pensiones	3.4%	3.9%	4.7%	3.3%	3.5%	42.4%
- pensiones no contributivas	36.9%	6.7%	11.9%	5.9%	7.8%	86.6%
- ILT	13.1%	-5.9%	0.5%	-19.3%	5.6%	-10.8%
-maternidad			40.5%	-1.1%	3.2%	
- Prestaciones familiares	-3.2%	-2.5%	-2.3%	-4.8%	-1.0%	122.4%
- Otras prestaciones	55.3%	7.7%	-22.2%	42.5%	-26.4%	65.2%
- Administración	-13.3%	-13.6%	-0.2%	8.3%	10.2%	98.2%
Asistencia sanitaria	-9.8%	8.6%	5.9%	-1.1%	2.5%	29.4%
Servicios sociales	-5.7%	-6.0%	-9.3%	0.9%	7.2%	-2.2%
Administración	69.2%	-35.9%	8.8%	12.6%	-1.2%	2.8%
TOTAL CONSOLIDADO	0.6%	3.9%	4.7%	1.0%	3.2%	36.7%
PIB	2.7%	3.8%	2.2%	3.2%	3.4%	16.5%

Deflactor consumo (IPC interanual)

La cifra de gasto destinada a pensiones contributivas es resultado de la revalorización de las actuales de acuerdo a la inflación prevista (+2,1%), el mayor número de pensiones que ingresan en el sistema (+1,88) y de la tasa de sustitución originada por las nuevas pensiones respecto a las que abandonan el sistema por fallecimiento de los beneficiarios (+1,78%)¹⁵.

En la documentación oficial no se especifica el tratamiento de la posible ganancia de poder adquisitivo generada por la posible diferencia entre el adelanto a cuenta (+2,6%) y la cifra final de inflación (noviembre/noviembre). De mantenerse, la evolución actual el diferencial podría ser de 0,4 - 0,5 décimas. El Presidente de Gobierno afirmó en el Congreso de los Diputados su voluntad de no descontar a los pensionistas la posible ganancia, pero no especificó nada sobre su consolidación en el momento de aplicar la revalorización prevista para el año próximo.

Caso de confirmarse el exceso del adelanto a cuenta, se puede aplicar otra solución más favorable para los menos favorecidos. Se puede mantener la ganancia para las pensiones más bajas (menores a 100.000 pts) reservando los recursos obtenidos de aplicar la legislación al resto para mejorar algunas prestaciones de menor cuantía. Aunque la mejora fuera modesta, se dispondría de 20 mmpas como máximo, ésta solución es más justa, aunque menos popular, que la alternativa de mantener a todos el exceso percibido pero posteriormente no consolidarlo en ningún caso antes de aplicar la revalorización de 1998. Una solución de este tipo perjudicaría a las personas con pensiones más bajas.

¹⁵ Los PGE98 en su conjunto contienen múltiples contradicciones y errores. El presupuesto de la Seguridad Social no es ajena a los mismos y, así, la explicación del gasto utilizada es inferior a la real con las asignaciones realizadas al capítulo de pensiones.

PNC (gasto en pts corrientes)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (i)	1998 (i)
PNC	59,769	113,388	140,385	170,141	197,435	215,600	237,600
PAS	112,062	97,399	78,771	66,118	53,841	44,700	36,600
LISMI	104,487	85,413	72,582	62,610	54,287	49,821	46,500
Total	276,318	296,200	291,738	298,869	305,563	310,121	320,700

Evolución real

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	98/92
PNC	81.4%	18.1%	15.8%	12.0%	7.2%	7.8%	221.0%
PAS	-16.9%	-22.8%	-19.8%	-21.4%	-18.5%	-19.9%	-73.6%
LISMI	-21.8%	-18.9%	-17.6%	-16.3%	-9.9%	-8.7%	-64.1%
Total	2.5%	-6.0%	-2.2%	-1.3%	-0.4%	1.2%	-6.3%

PNC (número de beneficiarios)

	1992	1993	1994	1995	1996	96/92
PNC	129,147	232,991	293,650	348,864	391,586	262,439
PAS	313,198	257,761	214,765	180,120	140,532	-172,666
LISMI	233,371	203,089	177,856	155,522	136,709	-96,662
Total	675,716	693,841	686,271	684,506	668,827	-6,889

Fuente: INSS e INSERSO

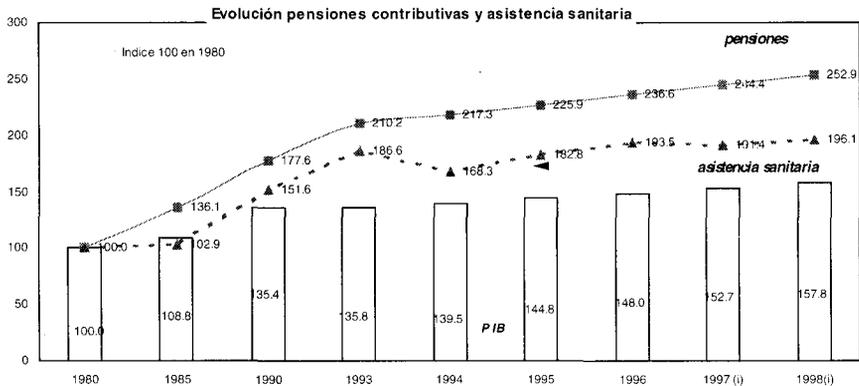
El capítulo de pensiones se completa con las no contributivas dotadas con 237,6 mmptas (+7,8% real), reducidas a 221,8 mmptas al excluir las correspondientes a País Vasco y Navarra.

Las nuevas PNCs de reciente creación tienen una cuantía muy modesta (36.510 ptas) pero cubre un papel nada desdeñable dentro de un colectivo con escasos medios de vida. Actualmente predominan las prestaciones generadas por invalidez frente a las de vejez, que en una primera época tuvieron un mayor protagonismo. Entre los beneficiarios de la prestación por invalidez las mujeres doblan a los hombres, concentrándose a partir de los cincuenta años de vida. Por contra la prestación generada por causa de jubilación el protagonismo de los hombres es aplastante en una proporción de seis a uno.

Las pensiones no contributivas recogen las pensiones creadas en 1993 (PNC) y progresivamente van absorbiendo las PAS y LISMI, de paulatina desaparición de acuerdo a los dispuesto con el nacimiento de las primeras. No obstante, como se observa en la tabla todavía restan pensiones de este tipo, sobre todo, por que en el caso de la LISMI, la nueva prestación no contributiva no es totalmente sustitutiva de ésta al excluir a una parte de los actuales beneficiarios. En esta prestación existe un fuerte predominio de mujeres sobre los hombres (4/1) concentrándose el origen de la misma en las minusvalías físicas.

Aunque las PNCs propiamente dichas presente un elevado crecimiento desde su creación, llama la atención que las pensiones asistenciales tratadas de forma agregada han reducido su dotación y el número de beneficiarios (-6,3% real y -7.000 beneficiarios).

La **incapacidad laboral** tiene asignada una dotación de 519,1 mmptas (+5,6%). La evolución respecto al año anterior es poco creíble dada la insuficiente presupuestación realizada para el año en curso. Con los datos disponibles hasta junio, todo apunta a un gasto a final de año superior al previsto.



En la última década se han adoptado en esta materia una serie de medidas que traspasaban parte de los costes a las empresas (pago de la prestación entre el cuarto y quinzavo día). Con esta premisa la evolución del gasto en incapacidad laboral se ha incrementado en un porcentaje poco justificable (+21% real entre 1998/90). Parece necesario analizar en profundidad las causas de este fenómeno para adoptar las medidas que las subsanen sin penalizar al conjunto de los trabajadores. Con la información disponible, se aprecia una acumulación del gasto en determinados regímenes y áreas geográficas. Ante esta realidad, **la solución debe huir de recortes en la prestación por incapacidad laboral y centrarse en mejoras sustanciales en la gestión, que tienen mucho que ver con el funcionamiento en esta materia de los Servicios Nacionales de Salud en las Comunidades Autónomas con la competencia transferida.**

La **asistencia sanitaria** tiene asignada para el próximo año una dotación de 3,832 bptas que representa una evolución del +2,5% real (4,7% nominal). El presupuesto está concentrado en el INSALUD. La cuantía asignada para el próximo año es resultado de adicionar al presupuesto inicial de 1997 el crecimiento nominal del PIB previsto para 1998 (+5,7%), realizando una serie de ajustes definidos en el sistema de financiación alcanzado para el periodo 1994-1997 (ver tabla).

La dotación inicial recogida en la documentación presentada en el Parlamento cambiará casi con toda seguridad cuando el Consejo de Política Fiscal y Financiera adopte el modelo de financiación aplicable para el periodo 1998-2001.

Las declaraciones del socio de gobierno y una mayoría de las Comunidades Autónomas con gobiernos del Partido Popular, hacen prever la aprobación de recursos extras. A falta de confirmación oficial, **las cifras manejadas apuntan a 300 mmptas, una cantidad muy importante que incrementaría el presupuesto sanitario hasta el +5,4% real.**

Dado que los responsables económicos del Gobierno rechazan la opción de elevar el déficit público, aunque tienen margen suficiente para ello, la dotación extra por valor de 0.36 décimas del PIB tiene que venir acompañada de recursos financieros. Los rumores han apuntado hacia el copago de una parte del precio de los medicamentos de un colectivo de pensionistas con ingresos superiores a un determinado nivel. La medida puede parecer coherente al estar referenciada con la capacidad económica de los ciudadanos, sin embargo existen algunos argumentos a tener en cuenta que ponen en duda la solidaridad de la medida.

FINANCIACIÓN INSALUD	
Prórroga modelo 1994-1997	
En millones de pesetas	
Presupuesto inicial 1997	3,561,861.0
(-) presupuesto FIS	2,814.0
(-) desequilibrios territoriales 1997	16,113.0
(-) diferencia PIB 1995	7,200.0
(-) diferencia PIB 1997	26,684.0
(desviación en aumento de los precios)	
	3,509,050.0
(+) aumento PIB 1998 (+5,7% nominal)	200,015.0
(+) fondo especial deudas	25,000.0
TOTAL PRESUPUESTO INSALUD 1998	3,734,065.0

Fuente: Consejo General INSALUD

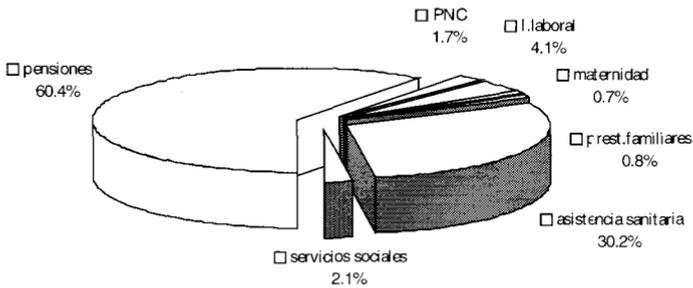
Todos los estudios disponibles señalan que el copago no influye decisivamente en el gasto farmacéutico, uno de los grandes problemas de la sanidad española y, sí por contra, puede ejercer de barrera de acceso para algunas personas. Antes de aplicar una medida de este tipo es preciso desarrollar acciones para reduzcan el gasto farmacéutico a través del menor coste de los fármacos (genéricos, lista positiva de medicamentos que limite la discrecionalidad del prescriptor). Adicionalmente, el copago fijado por niveles de renta genera problemas dentro de un sistema tributario como el español, especialmente después de las medidas adoptadas por el actual Gobierno. Esta medida produciría una discriminación de las rentas del trabajo (pensiones) respecto de aquellos que pueden acumular rentas del capital (plusvalías) acumulables en el tiempo sin reflejo en la declaración de la renta hasta el momento de la enajenación. Por último, pero no menos importante implica un coste administrativo nada despreciable teniendo en cuenta la previsión de ingresos a obtener. Actualmente el copago de los trabajadores en activo fijado en el 40% del precio de los fármacos recauda tan sólo 70 mmptas.

La última gran partida de gasto son **los servicios sociales** que dispondrán el próximo año de 265 mmptas. Después de dos años con aumentos muy reducidos, la evolución para el próximo año está por encima del crecimiento de la riqueza (+7,2% real). La mayor parte del gasto depende del IMSERSO pero en realidad más del sesenta por ciento del mismo se traspasa a las Comunidades Autónomas (149,4 mmptas) al haberse transferido el año pasado la mayoría de los servicios sociales.

Las pensiones y la asistencia sanitaria mantienen un claro protagonismo dentro del sistema de Seguridad Social (90,4%). Las pensiones como suma de contributivas y asistenciales mantienen la tendencia de crecimiento en su peso dentro del total de gasto del sistema de la Seguridad Social (60,4%) y la asistencia sanitaria le sigue en importancia con el 30%. El resto de las políticas absorben el nueve por ciento sobrante.

Prestaciones Seguridad Social.
Participación sobre el total

1998



Para hacer frente a las necesidades financieras de las prestaciones sociales agrupadas dentro del Sistema de Seguridad Social, se dispone de tres fuentes de financiación: cotizaciones sociales, transferencias del Estado y un aglomerado de otros ingresos menores.

Las cotizaciones sociales realizan la mayor aportación (65,9%). Se prevé en 1998 unos ingresos por este concepto de 8,433 bptas, un +2,8% superior a la del año anterior en términos reales (+5,07% nominal).

La mayor parte de los ingresos provienen de los trabajadores ocupados (7,952 mmptás), con una evolución positiva del +2,2% real (4,4% nominal). La asignación realizada por los autores del presupuesto parece un poco conservadora manejando las previsiones del propio Gobierno: crecimiento del empleo del +2,5% y una negociación colectiva con un incremento de la masa salarial del +3,1% ⁽¹⁶⁾.

El total de cotizaciones se completa con la aportación del Instituto Nacional de Empleo (481 mmptas). Dentro de la misma, la parte más importante cuantitativamente son las cuotas por contingencias comunes de los trabajadores que cobran la prestación contributiva y, en algunos casos, subsidio (el INEM aporta 328 mmptas y los desempleados 30 mmptas). Este segmento incrementa su aportación el +2,2%, un porcentaje difícil de entender cuando se reducen nuevamente las prestaciones al desempleo.

¹⁶ Dentro de las múltiples contradicciones de los PGE98 hay distintas previsiones en esta materia. En el anexo I al Informe Económico y Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social (página 13) se prevé un crecimiento de las cotizaciones del 6,7% con estos criterios: IPC del 2,1%, aumento del número de cotizantes del +3,6% y remuneración de asalariados del +3,1%.

SISTEMA SEGURIDAD SOCIAL consolidado (Contingencias comunes y accidentes de trabajo)								
Ingresos por fuentes (En miles de millones de Pts corrientes)								
	1980	1985	1990	1995	1996		1997 (i)	1998
					caja	devengo		
COTIZACIONES SOCIALES	1.597.0	2.682.7	4.861.3	6.980.0	7,147.0	7,514.1	8,026.5	8,433.9
Trab. ocupados	1,597.0	2,501.5	4,550.4	6,497.3	6,717.8	7,083.9	7,615.0	7,952.4
Trab. desempleados				24.0	33.3	34.3	35.0	32.0
Org Autonomos (INEM)	0.0	181.2	310.9	458.7	395.9	395.9	376.5	449.6
TRANF CORRIENTES	169.3	752.3	1,739.9	3,689.2	3,570.8	3,933.2	3,809.0	4,080.7
- Admon estado	169.3	752.3	1,739.9	3,244.9	3,126.0	3,488.4	3,653.4	3,955.3
- Préstamo Estado				444.3	444.8	444.8	155.6	125.4
OTROS	20.4	101.5	173.2	236.8	194.6	338.0	299.1	287.0
TOTAL CONSOLIDADO	1,786.7	3,536.5	6,774.4	10,906.0	10,912.4	11,785.3	12,134.6	12,801.6
PIB	15,154.5	28,200.9	50,087.4	69,778.0	73,660.8	73,660.8	77,456.0	81,899.0
Evolución en términos reales (Índice 100 = 1980)								
COTIZACIONES SOCIALES	100	94	125	140	138	145	152	156
Trab. ocupados	100	88	117	130	130	137	144	147
Trab. desempleados								
Org Autonomos (INEM)								
TRANF CORRIENTES	100	250	422	696	650	716	681	713
- Admon estado	100	250	422	612	569	635	653	692
- Préstamo Estado								
OTROS	100	280	349	371	294	511	444	416
TOTAL CONSOLIDADO	100	111	156	195	188	203	205	212
PIB	100	109	135	145	148	148	153	158
Participación epígrafes								
	1980	1985	1990	1995	1996(c)	1996(d)	1997 (i)	1998
COTIZACIONES SOCIALES	89.4%	75.9%	71.8%	64.0%	65.5%	63.8%	66.1%	65.9%
Trab. ocupados	89.4%	70.7%	67.2%	59.6%	61.6%	60.1%	62.8%	62.1%
Trab. desempleados	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%
Org Autonomos (INEM)	0.0%	5.1%	4.6%	4.2%	3.6%	3.4%	3.1%	3.5%
TRANF CORRIENTES	9.5%	21.3%	25.7%	33.8%	32.7%	33.4%	31.4%	31.9%
- Admon estado	9.5%	21.3%	25.7%	29.8%	28.6%	29.6%	30.1%	30.9%
- Préstamo Estado	0.0%	0.0%	0.0%	4.1%	4.1%	3.8%	1.3%	1.0%
OTROS	1.1%	2.9%	2.6%	2.2%	1.8%	2.9%	2.5%	2.2%
TOTAL CONSOLIDADO	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
En % PIB								
	1980	1985	1990	1995	1996(c)	1996(d)	1997 (i)	1998
COTIZACIONES SOCIALES	10.54%	9.51%	9.71%	10.00%	9.70%	10.20%	10.36%	10.30%
Trab. ocupados	10.54%	8.87%	9.08%	9.31%	9.12%	9.62%	9.83%	9.71%
Trab. desempleados								
Org Autonomos (INEM)	0.00%	0.64%	0.62%	0.66%	0.54%	0.54%	0.49%	0.55%
TRANF CORRIENTES	1.12%	2.67%	3.47%	5.29%	4.85%	5.34%	4.92%	4.98%
- Admon estado	1.12%	2.67%	3.47%	4.65%	4.24%	4.74%	4.72%	4.83%
- Préstamo Estado	0.00%	0.00%	0.00%	0.64%	0.60%	0.60%	0.20%	0.15%
OTROS	0.13%	0.36%	0.35%	0.34%	0.26%	0.46%	0.39%	0.35%
TOTAL CONSOLIDADO	11.79%	12.54%	13.53%	15.63%	14.81%	16.00%	15.67%	15.63%
Ingresos Seguridad Social								
	1996/95							
Evolución real en %	caja	devengo	97(i) /96(c)	97(i) /96(d)	98/97(i)			
COTIZACIONES SOCIALES	-1.2%	3.9%	10.2%	4.8%	2.8%			
Trab. ocupados	-0.2%	5.2%	11.2%	5.5%	2.2%			
Trab. desempleados	33.9%	38.0%	3.1%	0.1%	-10.5%			
Org Autonomos (INEM)	-16.7%	-16.7%	-6.7%	-6.7%	16.8%			
TRANF CORRIENTES	-6.6%	2.9%	4.7%	-5.0%	4.8%			
- Admon estado	-7.0%	3.8%	14.7%	2.8%	5.9%			
- Préstamo Estado	-3.4%	-3.4%	-65.7%	-65.7%	-21.1%			
OTROS	-20.7%	37.8%	50.8%	-13.2%	-6.1%			
TOTAL CONSOLIDADO	-3.4%	4.3%	9.1%	1.0%	3.2%			
PIB	2.2%	2.2%	3.2%		3.4%			

Una cantidad algo inferior (99,4 mmptas) ⁽¹⁷⁾, aunque no menos importante cualitativamente, tiene como destino financiar la política de subvenciones a las cotizaciones sociales de los nuevos contratos dirigidos a determinados colectivos

¹⁷ En el proyecto de presupuesto del INEM la dotación aumenta hasta 112 mmptas.

(mayores de 45 años, minusválidos y mujeres subrepresentadas) y aquellos otros que convierten una relación laboral temporal en indefinida. Esta política aumenta su aportación +50 mmptas utilizando la dotación inicial, pero en realidad será bastante inferior al estar aplicando a buen ritmo la política de conversión de contratos ya desde mediados de 1997 (164 mil hasta agosto).

La normativa que acompaña los PGE98 incorpora una serie de decisiones que afectan a las cotizaciones sociales (Titulo VIII artículo 37):

- se aumenta la base máxima en el +2,1% (392.700 pts) y la mínima en lo que se incremente el Salario Mínimo Interprofesional.
- se avanza en el proceso de convergencia de las bases máximas para todos los grupos elevando la de los grupos del 5 al 11 el +7,1% (322.230 ptas).
- se avanza en el proceso de acercar la base mínima de los trabajadores autónomos a la prestación percibida, elevándola el +3,9% (110.580 pts).
- igual objetivo se pretende al elevar la base de cotización única de las empleadas de hogar el +3,9% (82.110 pts).
- se establece la cotización para los contratos de formación cubriendo la obligación de dotar a los trabajadores de la prestación por incapacidad laboral (pendiente de desarrollo las condiciones de la prestación).
 - contingencias comunes: 4.584 pts (3822 cuota empresarial y 762 del trabajador)
 - contingencias profesionales (incapacidad laboral): 526 pts cuota empresarial
 - FOGASA: 293 pts
 - Formación profesional: 162 pts (139 cuota empresarial y 23 del trabajador).
- se endurece para 1998 la cotización de la horas extraordinarias. Todas las horas realizadas, con excepción de las consideradas de fuerza mayor, cotizarán al 28,3%. Una medida que si no se modifica durante el trámite parlamentario, actuará de manera disuasoria sobre una práctica nada favorable al reparto del trabajo.

Con la recaudación prevista para 1998 y, si se cumple la dotación establecida para el presente año una cuestión para la que existen razonables dudas, el peso de las cotizaciones de los trabajadores ocupados se reducirá una décima del PIB (del 9,8 al 9,7%).

En todo caso, la previsión de ingresos está bajo sospecha desde que se adoptó la decisión de elaborar el presupuesto bajo el criterio de devengo (derechos reconocidos) dejando el criterio de caja, mucho más adecuado para las cotizaciones sociales. Es sabido que por mucho que se mejoren los mecanismos de gestión, la Seguridad Social siempre tendrá un porcentaje de fallidos como consecuencia del cierre de empresas. Utilizar el criterio de devengo significa

asignar a la Seguridad Social y al INEM cantidades ficticias que pueden diferir muchos miles de millones respecto de sus ingresos ciertos. Cabe recordar que el 1% de los derechos reconocidos al año en concepto de cotizaciones sociales equivale a 80 mmptas.

En 1996, la diferencia de recaudación entre los criterios de caja y devengo es de 367 mmptas. Suponiendo fallidos por valor del sesenta por ciento, en ese ejercicio se habrían imputado ingresos ficticios por valor de 220 mmptas. Una cantidad nada despreciable muy cercana, quizás no casualmente, al menor ingreso realizado por la Seguridad Social en concepto de retenciones sobre las pensiones pagadas.

Esta modalidad bastante irregular de contabilizar los ingresos hacen temer que se puedan estar generando problemas de liquidez que, de ser ciertos, podrían degenerar en graves problemas a medio plazo. Los responsables económicos deben dar las explicaciones oportunas sobre este tema y articular las decisiones necesarias para evitar que le sean imputados a la Seguridad Social problemas no deseados que bajo ningún criterio no torticero le corresponden.

Prueba de las sospechas expresadas en el presente documento es la dotación los activos financieros del Estado para 1998 de una línea de crédito por valor de 350 mmptas, precisamente para cubrir las diferencias entre las cuotas devengadas y las realmente cobradas.

El criterio de devengo debe ser utilizado para realizar el balance del sistema de la Seguridad Social, incluyendo dentro del mismo las correspondientes provisiones que cubran los posibles fallidos. Pero, en ningún caso, puede extenderse la utilización de este criterio contable a la elaboración de los presupuestos anuales.

Las transferencias del Estado para financiar las prestaciones universales se elevan a 3,955 mmptas, un +5,9% real sobre el año anterior. Con esta cantidad aumenta su presencia dentro del presupuesto hasta alcanzar el 30,9%.

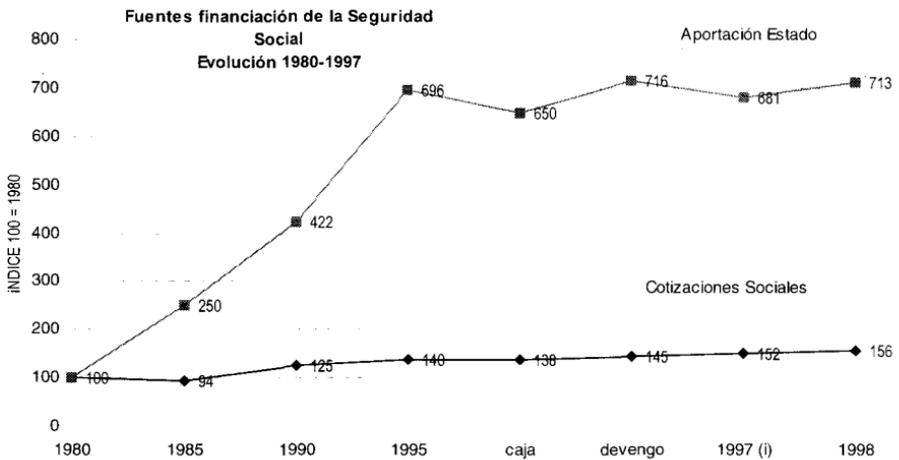
Junto a las transferencias se mantiene un año más un préstamo sin interés a pagar en diez años, aunque se reduce su valor hasta los 125,4 mmptas. Al igual que en años anteriores, la existencia de este préstamo no tiene ningún sentido lógico al ser las cotizaciones sociales las que pagan transitoriamente una parte de las prestaciones no contributivas. Las autoridades pretenden asignar a la Seguridad Social un déficit que no le corresponde (0,15% del PIB) disminuyendo el saldo negativo del Estado que es el órgano que debe asumirlo. Una deuda ficticia más que añadir a las acumuladas desde 1995 entre Estado y Seguridad Social (1,043 bptas), sin causa o justificación, al haberse contabilizado correctamente cada año dentro del saldo de la Administración Central (consolida todos los déficits del Estado + Organismos Autónomos + Seguridad Social).

Ante la falta de coherencia de la fórmula alcanzada sólo entendible bajo el criterio de los que quieren no tienen excesivo aprecio por el actual

sistema de la Seguridad Social, la respuesta debe ser contundente si en su momento el Estado (Gobierno) pretende cobrar los supuestos préstamos.

Sumando las transferencias y el mal llamado préstamo se obtiene la auténtica suma de recursos financieros realizada desde el Estado (+4,080 mmptas), con una evolución positiva del +4,8% real sobre el año anterior.

La recientemente aprobada *Ley de consolidación y racionalización de La Seguridad Social* (24/97 de 15 de julio) contiene el modelo de financiación del sistema, estableciendo que las prestaciones contributivas y los gastos derivados de su gestión y funcionamiento se financiarán básicamente con cotizaciones sociales. Mientras, las prestaciones no contributivas y universales se financiarán mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social. La misma Ley recoge un periodo transitorio marcado pro el año 2000 para alcanzar la total separación de las fuentes de financiación.



El presupuesto de ingresos diseñado para 1998 cumple con el objetivo de separación de fuentes, aumentando la presencia de las transferencias del Estado en la financiación de las prestaciones no contributivas y universales (del 87,7 al 90,6%). La cobertura es todavía superior si se tiene en cuenta la suma de las transferencias y, el denominado de forma incorrecta préstamo sin intereses, que no hace otra cosa que suplir lo que deben ser también transferencias del Estado (91,5 a 93,5%).

SUPUESTO SEGURIDAD SOCIAL. Sistema contributivo

Ingresos: Contingencias comunes + accidentes de trabajo

Gastos: pensiones + Incapacidad laboral + otras contributivas + Administración

	1980	1985	1990	1994	1995	1996		1997(i)	1998 (ii)
						caja	devengo		
Ingresos (mmptas)									
COTIZACIONES SOCIALES	1,684.9	2,864.0	4,798.9	6,805.8	6,980.0	7,147.0	7,514.1	8,026.5	8,434.0
Trab. ocupados	1,597.8	2,682.8	4,488.0	6,208.3	6,497.3	6,717.8	7,083.9	7,615.0	7,952.4
Trab. desempleados				55.5	24.0	33.3	34.3	35.0	32.0
Org Autonomos (INEM)	87.1	181.2	310.9	542.0	458.7	395.9	395.9	376.5	449.6
Gastos (mmptas)									
- Pensiones contributivas	875.0	2,119.5	3,780.6	5,690.0	6,190.0	6,716.5	6,716.5	7,068.9	7,476.4
- Incapacidad laboral (1)	147.8	225.2	418.9	570.2	616.8	664.8	664.8	561.6	604.3
- otras contributivas					79.0	72.7	72.7	80.9	71.4
- Administración	0.0	47.0	26.2	62.0	56.1	58.0	58.0	64.0	72.1
Total gastos	1,022.8	2,391.7	4,225.7	6,322.2	6,941.9	7,512.0	7,512.0	7,775.4	8,224.2
Diferencia	662.1	472.3	573.2	483.6	38.1	-365.0	2.1	251.1	209.8
Complemento mínimos pensiones					568.0	604.0	604.0	608.0	612.0
Diferencia					606.1	239.0	606.1	859.1	821.8

(1) A partir de 1996 incluye ILT, invalidez provisional y maternidad.

Prestaciones Seguridad Social: Contributivas y no contributivas

	1980	1985	1990	1994	1995	1996		1997	1998
						caja	devengo		
Contributivas	1,022.8	2,391.7	4,225.7	6,322.2	6,941.9	7,512.0	7,512.0	7,775.4	8,224.2
Sin complemento mínimos					6,373.9	6,908.0	6,908.0	7,167.4	7,612.2
No contributivas	636.1	2,202.6	2,508.9	3,505.1	3,775.6	4,108.1	4,108.1	4,165.0	4,364.4
Con complemento mínimos					4,343.6	4,712.1	4,712.1	4,773.0	4,976.4
Cobertura: Cotizaciones / contributivas y Aportación Estado / no contributivas									
Cotizaciones / contributivas	156.1%	112.2%	115.0%	107.6%	100.5%	95.1%	100.0%	103.2%	102.5%
sin complemento mínimos					109.5%	103.5%	108.8%	112.0%	110.8%
Estado / no contributivas	26.6%	34.2%	69.3%	85.5%	85.9%	76.1%	84.9%	87.7%	90.6%
con complemento mínimos					74.7%	66.3%	74.0%	76.5%	79.5%
Estado + Préstamo / no contrib	26.6%	34.2%	69.3%	85.5%	97.7%	86.9%	95.7%	91.5%	93.5%
con complemento mínimos					84.9%	75.8%	83.5%	79.8%	82.0%

3.3.2* Proyecto de presupuesto del INEM

El Instituto Nacional de Empleo (INEM) recoge dos tipos de políticas: la protección económica a las personas en situación de desempleo y las dirigidas a la integración laboral de los desempleados de forma directa o indirecta.

La dotación asignada al INEM el próximo año asciende a 1,970 bpts, en términos reales un crecimiento del +1,2%. Una evolución de los recursos ligeramente positiva pero inferior al ritmo de crecimiento de la riqueza, resultado de un comportamiento distinto de sus dos principales componentes. Las prestaciones al desempleo continúan perdiendo recursos, aunque por primera vez después durante cuatro años, la causa central de la disminución de beneficiarios puede ser la generación de empleo. Aún así, después del profundo recorte sufrido la prestación por desempleo está *bajo mínimos*, tanto en el número de beneficiarios como en las cuantías percibidas.

PRESUPUESTO DEL INEM. Políticas de gasto.								
En millones de pesetas corrientes								
	1982	1990	1994	1995	1996	1997 (p)	1998 (l)	
I Gastos personal	10,998	41,128	45,289	46,270	47,216	48,978	50,566	
II Bienes y servicios	4,710	10,098	14,152	13,874	12,423	12,681	12,934	
III Gastos financieros		5	7	10	8	0	0	
IV Transf. corrientes	471,640	1,306,693	2,258,110	2,102,766	1,842,937	1,848,221	1,900,349	
OP. CORRIENTES	487,348	1,357,924	2,317,558	2,162,920	1,902,584	1,909,880	1,963,849	
VI Inversiones reales	3,048	11,557	4,706	4,968	4,608	5,267	6,332	
VII Transf. capital	324	1,141	0	0	0	0	0	
OP CAPITAL	3,372	12,698	4,706	4,968	4,608	5,267	6,332	
TOTAL	490,720	1,370,622	2,322,264	2,167,888	1,907,192	1,915,147	1,970,181	
Por políticas (en millones de pesetas corrientes)								
	1982	1990	1994	1995	1996	1997 (p)	1998 (l)	
prest desempleados	440,258	1,104,262	2,024,146	1,732,895	1,577,061	1,500,296	1,477,815	
fomento empleo	44,278	147,711	141,028	172,777	155,426	168,672	198,584	
formación ocupacional	6,230	110,461	114,227	126,111	132,327	123,091	175,150	
escuelas taller			39,927	42,232	42,262	46,800	48,800	
reconversión industrial		4,590	573	1,622	219			
otros		3,605	2,369	92,250	8,689	68,593	69,861	
TOTAL	490,766	1,370,629	2,322,270	2,167,887	1,915,984	1,907,452	1,970,210	
Evolución en términos reales								
Por capítulos	1983	1991	1995	1996	1997	1998	98/93	98/90
I Gastos personal	17.5%	2.9%	-2.4%	-1.5%	1.8%	1.0%	-5.0%	68.2%
II Bienes y servicios	-3.1%	16.5%	-6.4%	-13.6%	0.2%	-0.2%	-13.1%	47.4%
III Gastos financieros		59.2%	41.9%	-20.7%	-100.0%		-100.0%	-100.0%
IV Transf. corrientes	6.4%	2.7%	-11.1%	-15.4%	-1.6%	0.6%	-47.6%	34.6%
OP. CORRIENTES	6.6%	2.8%	-10.9%	-15.1%	-1.5%	0.6%	-46.9%	35.4%
VI Inversiones reales	-33.0%	-19.4%	0.8%	-10.5%	12.2%	17.6%	-18.3%	-8.3%
VII Transf. capital		-83.4%					-100.0%	-100.0%
OP CAPITAL	-27.4%	-25.2%	0.8%	-10.5%	12.2%	17.6%	-23.6%	-9.3%
TOTAL	6.3%	2.5%	-10.8%	-15.1%	-1.5%	0.7%	-46.8%	35.2%
Por políticas	1983	1991	1995	1996	1997	1998	98/93	98/90
prest desempleados	8.2%	2.3%	-18.2%	-12.2%	-6.6%	-3.6%	-55.8%	11.5%
fomento empleo	-12.7%	3.0%	17.0%	-13.2%	6.5%	15.2%	1.7%	149.7%
formación ocupacional	8.2%	4.1%	5.4%	1.3%	-8.7%	39.2%	65.3%	411.3%
escuelas taller			1.0%	-3.4%	8.7%	2.0%	-1.5%	
reconversión ind.		20.8%	170.4%	-87.0%	-100.0%		-100.0%	-100.0%
transf entre sectores		-20.3%	3619.2%	-90.9%	674.7%	-0.3%	2182.9%	
TOTAL	6.3%	2.5%	-10.8%	-14.7%	-2.3%	1.1%	-46.8%	35.3%

Fuente: INEM

En sentido contrario, el resto de las políticas dirigidas al fomento de empleo presentan crecimiento en sus dotaciones, aunque con diferencias entre las mismas.

Prestaciones por desempleo. Detalle (en mpts)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	98/94
prestaciones básicas		968,800	807,837	762,859	730,637	685,468	-283,332
cuotas básicas		382,000	314,212	281,169	276,466	279,475	-102,525
subsídios desempleo		472,400	373,888	336,503	337,734	319,462	-152,938
cuotas subsidio		77,000	62,645	59,261	55,320	67,613	-9,387
subsidio REASS		105,500	121,730	125,990	120,843	125,797	20,297
TOTAL	2,825,020	2,005,700	1,680,312	1,565,782	1,521,000	1,477,815	-527,885

Prestaciones por desempleo. Evolución real

	1995	1996	1997	1998	98/94
prestaciones básicas	-20.4%	-8.8%	-6.0%	-8.2%	-37.4%
cuotas básicas	-21.4%	-13.6%	-3.5%	-1.1%	-35.2%
subsídios desempleo	-24.4%	-13.1%	-1.5%	-7.4%	-40.1%
cuotas subsidio	-22.3%	-8.7%	-8.4%	19.6%	-22.3%
subsidio REASS	10.2%	-0.1%	-5.9%	1.9%	5.6%
TOTAL	-20.0%	-10.1%	-4.7%	-4.9%	-34.8%

Fuente: INEM

% sobre total

	1994	1995	1996	1997	1998
prestaciones básicas	48.3%	48.1%	48.7%	48.0%	46.4%
cuotas básicas	19.0%	18.7%	18.0%	18.2%	18.9%
subsídios desempleo	23.6%	22.3%	21.5%	22.2%	21.6%
cuotas subsidio	3.8%	3.7%	3.8%	3.6%	4.6%
subsidio REASS	5.3%	7.2%	8.0%	7.9%	8.5%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: INEM

El gasto destinado en 1998 a las prestaciones económicas a desempleados asciende a 1,477 bptas (-3,5% real). Desde los dos profundos recortes decididos en 1992 y 1993, la dotación prevista para el próximo año es inferior en -547 mmpts a la dispuesta cuatro años antes (-35% desde 1994). Esta política, con sensibles repercusiones en un colectivo social desfavorecido, ha sufrido el mayor peso del saneamiento de las cuentas públicas.

Durante los primeros siete meses del presente año, última referencia disponible, el número total de beneficiarios se ha reducido en -126 mil, a pesar de haber aumentado muy ligeramente el número de personas que han accedido subsidio agrario (+17,4 mil personas).

Con estas cifras, además de la reducción sustancial en la cuantía de la prestación, **el número de perceptores de prestaciones por desempleo ha disminuido en -716 mil personas en el periodo delimitado por los últimos cuatro años**, una cantidad muy significativa con severas repercusiones en el nivel de vida de los colectivos menos favorecidos y en el consumo agregado del conjunto del Estado.

Consecuencia de estas decisiones, además de la rebaja en las cuantías percibidas por los beneficiarios, la tasa de cobertura que mide el número de personas que cobran la prestación sobre el total de trabajadores inscritos en el INEM se ha reducido 17 puntos desde 1993 (de 67,2% a 50%). **La disminución es similar (15,6 puntos) incluyendo los subsidios agrarios (del 76% al 60,4%).**

Evolución beneficiarios de la prestación por desempleo										
AÑO	BASICAS.		SUBSIDIOS		TOTAL PROTEGIDOS (A+B)	subsidio REAS (c)	TOTAL PROTEGIDOS (A+B+C)	TOTAL PARADOS.	parados sin protección	
	(A)	Anual	(B)	Anual						
1984	501.0		152.4		653.5		653.5	2,475.4	1,821.9	
1985	537.2	7%	317.9	109%	855.1		855.1	2,642.0	1,786.9	
1986	504.2	-6%	363.8	14%	868.0	232.1	1,100.1	2,758.6	1,658.5	
1987	425.4	-16%	421.6	16%	847.0	251.9	1,098.9	2,924.2	1,825.2	
1988	410.6	-3%	412.0	-2%	822.6	282.4	1,105.0	2,858.3	1,753.3	
1989	419.9	2%	449.4	9%	869.3	296.6	1,165.9	2,550.3	1,384.4	
1990	498.6	19%	508.5	13%	1,007.1	294.7	1,301.8	2,350.0	1,048.2	
1991	613.1	23%	575.5	13%	1,188.7	236.3	1,425.0	2,289.0	864.0	
1992	728.3	19%	700.6	22%	1,428.9	201.4	1,630.3	2,259.9	629.5	
1993	834.4	15%	871.2	24%	1,705.6	223.9	1,929.5	2,537.9	608.4	
1994	731.7	-12%	790.3	-9%	1,478.6	227.2	1,705.8	2,647.0	941.2	
1995	622.4	-15%	613.8	-22%	1,236.2	216.1	1,452.3	2,449.0	996.7	
1996	590.3	-5%	556.5	-9%	1,146.8	192.3	1,339.1	2,275.4	936.3	
1997	516.0	-13%	487.7	-12%	1,003.7	209.7	1,213.4	2,009.2	795.8	
Evolución anual en miles										
1985	36.2		165.4		201.6	0.0	201.6	166.6	-35.0	
1986	-33.0		45.9		12.9		245.0	116.6	-128.4	
1987	-78.8		57.9		-21.0	19.8	-1.2	165.5	166.7	
1988	-14.8		-9.7		-24.5	30.5	6.0	-65.8	-71.9	
1989	9.3		37.4		46.7	14.2	60.9	-308.0	-368.9	
1990	78.7		59.2		137.9	-1.9	136.0	-200.3	-336.3	
1991	114.6		67.0		181.5	-58.4	123.1	-61.0	-184.2	
1992	115.2		125.1		240.3	-34.9	205.4	-29.1	-234.5	
1993	106.1		170.6		276.7	22.5	299.2	278.0	-21.2	
1994	-102.7		-80.9		-227.0	3.3	-223.7	109.1	332.9	
1995	-109.2		-176.6		-242.4	-11.1	-253.5	-198.1	55.4	
1996	-32.1		-57.3		-89.4	-23.8	-113.3	-173.6	-60.3	
1997	-74.3		-68.8		-143.1	17.4	-125.7	-266.2	-140.5	
					TASA COBERTURA	tasa cobertura (a) beneficiarios industria + construcción + servicios / desempleo total (INEM)	tasa de cobertura (b) cobertura (a) + REAS / desempleo total (INEM)			
Peso relativo tipos de prestación					año	Tasa cobertura (a)	Parados sin protección	Tasa cobertura (b)	Parados sin protección	
	básica		subsidio							
1984	76.7%		23.3%	1984	26.4%	73.6%	26.4%	73.6%		
1985	62.8%		37.2%	1985	32.4%	67.6%	32.4%	67.6%		
1986	58.1%		41.9%	1986	31.5%	68.5%	39.9%	60.1%		
1987	50.2%		49.8%	1987	29.0%	71.0%	37.6%	62.4%		
1988	49.9%		50.1%	1988	28.8%	71.2%	38.7%	61.3%		
1989	48.3%		51.7%	1989	34.1%	65.9%	45.7%	54.3%		
1990	49.5%		50.5%	1990	42.9%	57.1%	55.4%	44.6%		
1991	51.6%		48.4%	1991	51.9%	48.1%	62.3%	37.7%		
1992	51.0%		49.0%	1992	63.2%	36.8%	72.1%	27.9%		
1993	48.9%		51.1%	1993	67.2%	32.8%	76.0%	24.0%		
1994	49.5%		53.5%	1994	55.9%	44.1%	64.4%	35.6%		
1995	50.4%		49.6%	1995	50.5%	49.5%	59.3%	40.7%		
1996	51.5%		48.5%	1996	50.4%	49.6%	58.8%	41.2%		
1997	51.4%		48.6%	1997	50.0%	50.0%	60.4%	39.6%		

FUENTE: Elaboración propia sobre datos de las ESTADÍSTICAS DE EMPLEO del INEM.

1997 hasta julio

Dentro de las prestaciones continúan perdiendo recursos tanto las contributivas como los subsidios (-8,1 y -7,4% respectivamente). Una diferenciación en el tipo de prestación, por otra parte, bastante arbitraria al incluir como subsidios una buena parte de situaciones también contributivas y, en otros casos, agrupar prestaciones que tienen estricto carácter de ayuda familiar. En un buen número de situaciones, la única diferencia entre prestaciones contributivas y asistenciales es simplemente haber trabajado más o menos de un año, una condición muy lejana al nombre de la prestación.

Es reseñable, por extraño, el aumento de las cuotas pagadas por el INEM a la Seguridad Social en concepto de subsidios (+19,7% equivalente a 12 mmptas) cuando la prestación mantiene su tendencia a la baja en volumen absoluto.

El gasto en prestaciones al desempleo, si se cumplen las previsiones (en los últimos años la liquidación suele ser incluso inferior a la dotación inicial), **equivale al 1,8% del PIB, 1,3 puntos inferior al de 1994. En el supuesto de haber mantenido en el tiempo el mismo peso sobre el PIB dispuesto en ese año, el gasto en 1998 sería superior en un billón de pesetas.**

Las prestaciones contributivas absorben el 65% de los recursos, los subsidios el 26% (49.973 pts/mes) y el subsidio destinado a los trabajadores agrícolas (REASS) el 8,4% restante. En la estructura de prestaciones, las prestaciones contributivas y subsidios van perdiendo peso en favor de los subsidios del REASS que dentro de los recortes generalizados han visto crecer sus recursos el +5,4% real en comparación con 1994.

Las políticas de fomento de empleo dispondrá de 198,5 mmptas, con un crecimiento de +15,3% real respecto al avance de liquidación, concentrando las actuaciones en las subvenciones a la contratación indefinida y colectivos específicos con mayores problemas de integración laboral.

RD Ley 8 1997 de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida.

Bonificación de 50% de la cuota patronal durante 24 meses.	* conversión en indefinido de cualquier contrato temporal vigente en el momento de aprobación del RD Ley. * contratos de aprendizaje, prácticas, formación y relevo y sustitución por anticipación de la edad de jubilación.
Bonificación del 40 al 50% de la cuota patronal	desempleados mayores de 45 años.
Bonificación del 40% de la cuota patronal	* desempleados inscritos como demandantes de empleo al menos 1 año * desempleados menores de 30 años * mujeres inscritas como demandantes de empleo al menos 1 año contratadas en profesiones en las que estén subrepresentadas

El capítulo de subvención a las bonificaciones sobre cuotas de la Seguridad Social absorbe la mayor parte de esta política (112 mmptas) con una dotación bastante superior respecto a la inicialmente presupuestada para el

presente año (+42%) antes de aprobar el programa de subsidiaciones a la contratación indefinida. No obstante dado que el programa esta siendo aplicado desde julio de 1997, los recursos asignados para el próximo año crecen en un porcentaje inferior (+20%) que **puede ser insuficiente si se mantiene el actual ritmo de conversión de contratos, quedando a la espera de conocer si se ampliarán los recursos o, por contra, se limitará la aplicación del programa** ⁽¹⁸⁾.

El resto de las políticas presenta una evolución al alza pero más moderada. Los programas dirigidos a las escuelas taller salen peor paradas con un crecimiento de la dotación más modesta (48,8 mmptas y +1,8% real). Por contra, los programas de formación ocupacional aumentan de forma sensible (+31% real) alcanzando los 175,5 mmptas. Una evolución al alza para sus dos capítulos, la formación a desempleados (80,5 mmptas y +15%) y la formación continua (94,6 mmptas y + 49%).

La financiación del INEM viene dada por la recaudación de la cuota por desempleo y formación pagada por los trabajadores ocupados y por una transferencia del Estado. La estructura de las aportaciones dentro del presupuesto se ha modificado sustancialmente en los últimos años. Así, **la transferencia del Estado ha disminuido desde los 949 mmptas en 1994 a 221 mmptas previstos para el próximo ejercicio.** En sentido contrario, **las cotizaciones sociales han ido ganando protagonismo,** ayudadas por la caída del gasto en prestaciones, **hasta asumir el pago total de las prestaciones por desempleo, contributivas y subsidios, incluyendo en estos últimos los dirigidos al REASS.** En la misma línea, la cuota por formación profesional cubre el 88% del total de gastos en formación ocupacional (desempleados y continua para ocupados).

Complementa la financiación los recursos recibidos del Fondo Social Europeo (103 mmptas) que con un aumento del +9,1%, se incluyen dentro de la política regional comunitaria. Los fondos del FSE pueden dirigirse a cualquier política de fomento de empleo pero en el caso español como en casi todos los países beneficiarios, se concentra en el desarrollo de actividades formativas.

Dado que las cotizaciones sociales forman parte de la remuneración de los asalariados y son por tanto de su propiedad, **en la actual situación, el único ejercicio de solidaridad con los desempleados viene de los trabajadores ocupados, mientras el resto de la sociedad contempla de forma ajena su desafortunada posición.** Igual reflexión es válida en materia de formación, una política reclamada desde todos los ámbitos como básica para la integración laboral y para la mayor competitividad de la economía.

Conocida la propiedad de los recursos, la petición Patronal de rebajar las cotizaciones con un nivel de cobertura como el actual, a la que parece receptivo el Gobierno, está totalmente injustificada. Su pretensión de reducir los costes laborales no es necesaria y sin embargo es preciso afrontar la

¹⁸ Más detalle en 'Incentivos a la contratación indefinida. Distintas posibilidades y propuesta del Gobierno'. mayo 1997. GTC de CC.OO. Carlos Martín, Miguel A. García y Juan Blanco.

reestructuración de la prestación por desempleo y de las prestaciones familiares para ampliar la cobertura de los colectivos con mayores problemas.

Presupuesto INEM								
	1982	1985	1990	1994	1995	1996	1997	1998
Cotizaciones sociales	240.6	413.8	902.9	1,295.9	1,383.4	1,464.3	1,532.6	1,625.0
<i>desempleo</i>	235.9	403.3	801.3	1,168.4	1,253.0	1,328.7	1,384.0	1,470.9
<i>formación</i>	4.7	10.5	101.6	127.5	130.4	135.6	148.6	154.1
Aportación Estado	250	415.8	414.1	949.2	735.0	314.8	274.2	221.3
Ingresos propios						22.9	16.1	20.7
Remanente						21.7		
Fondo Social Europeo			53.0	77.8	49.4	61.1	87.4	103.1
TOTAL	490.6	829.6	1,370.0	2,322.9	2,167.8	1,884.8	1,910.3	1,970.1

En % del PIB								
	1982	1985	1990	1994	1995	1996	1997	1998
Cotizaciones sociales	1.2%	1.5%	1.8%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%
<i>desempleo</i>	1.2%	1.4%	1.6%	1.8%	1.8%	1.8%	1.8%	1.8%
<i>formación</i>	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
Aportación Estado	1.3%	1.5%	0.8%	1.5%	1.1%	0.4%	0.4%	0.3%
Ingresos propios	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Remanente	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Fondo Social Europeo	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
TOTAL	2.5%	2.9%	2.7%	3.6%	3.1%	2.6%	2.5%	2.4%

	1982	1985	1990	1994	1995	1996	1997	1998
+ cotizaciones desempleo	235.9	403.3	801.3	1,168.4	1,253.0	135.6	1,384.0	1,470.9
- prestaciones desempleo	440.3	697.9	1,104.3	2,024.1	1,732.9	1,577.1	1,500.3	1,477.8
diferencia	-204.4	-294.6	-303.0	-855.7	-479.9	-1,441.5	-116.3	-6.9
+ cotizaciones formación	4.7	10.5	101.6	127.5	130.4	135.6	148.6	154.1
- prestaciones formación	6.2	18.0	110.5	114.2	126.1	132.3	123.1	175.2
diferencia	-1.5	-7.5	-8.9	13.3	4.3	3.3	25.5	-21.1

Elaboración propia a partir de información del INEM

3.4.- Déficit de la Administración Central

Hacer una previsión creíble de déficit de las cuentas públicas para el presente año no es una tarea fácil, al no disponer de información pública sobre los avances de liquidación y conocer, en muchos casos de oídas, múltiples operaciones extrapresupuestarias de las que falta información suficiente. Las autoridades económicas han anunciado la posible realización de operaciones antes incluidas dentro del presupuesto no financiero, ahora financiadas mediante créditos del Estado o contratadas con la iniciativa privada para pagar en el futuro. El Gobierno dispone además de un montante muy elevado de recursos financieros obtenidos por la privatización de empresas públicas tampoco reflejados en las operaciones no financieras del presupuesto.

La previsión de déficit establecida inicialmente en los PGE97 para el conjunto de las Administraciones Públicas era del 3% del PIB. El Estado asumía el 2,5%, la Seguridad Social soportaba el 0,2% y las Administraciones Territoriales el restante 0,3% del PIB.

El Vicepresidente económico del Gobierno ha presentado recientemente una previsión del 2,9% del PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas, sin facilitar información detallada más allá de reiterar que esta cifra corresponde a la metodología de Contabilidad Nacional.

EVOLUCION DEL DEFICIT DE CAJA NO FINANCIERO AA.PP.

CONCEPTO	1982	1985	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I: ESTADO									
1.- Op.presupuestarias	-1,018	-1,480	-1,104	-3,863	-3,154	-2,775	-2,856	-1,539	-1,487
Ingresos	2,655	4,420	10,208	12,713	13,463	14,448	15,448	16,606	17,242
Gastos	3,674	5,900	11,311	16,576	16,617	17,223	18,304	18,145	18,729
2.- Op.no presup.	-28	-6	-68	90	-168	-1,050	368		
3.- Déficit caja	-1,046	-1,485	-1,172	-3,773	-3,322	-3,825	-2,488	-1,539	-1,487
En %	5.3%	5.3%	2.3%	6.2%	5.1%	5.5%	3.4%	1.99%	1.82%
II: S.SOCIAL				325	-152	-321	-363	-350	-104
En % PIB				-0.5%	0.2%	0.5%	0.5%	0.5%	0.13%
III: AA.CC.	-1,046	-1,485	-1,172	-3,448	-3,474	-4,147	-2,851	-1,889	-1,591
En % PIB	5.3%	5.3%	2.3%	5.7%	5.4%	5.9%	3.9%	2.4%	1.94%
IV: AA.TT.	-117	-169	-451	-764	-623	-518	-451	-236	-164
En %	0.6%	0.6%	0.9%	1.3%	1.0%	0.7%	0.6%	0.3%	0.2%
V: AA.PP.	-1,163	-1,655	-1,623	-4,537	-4,270	-4,117	-3,174	-2,125	-1,755
En %	5.9%	5.9%	3.2%	7.4%	6.6%	5.9%	4.5%	2.7%	2.14%
D.Publica Estado	21.9%	37.3%	36.6%	50.9%	52.6%	54.9%	59.0%	57.6%	57.6%
D.Publica AA.TT.	3.3%	3.6%	6.6%	9.1%	10.0%	10.4%	10.6%	9.6%	11.1%
Total	25.2%	40.9%	43.2%	60.0%	62.6%	65.3%	69.6%	67.2%	68.7%
PIB	19,567	28,201	50,087	60,905	64,699	69,779	73,661	77,456	81,900

(1) deuda pública AA.TT. hasta 1990: Papeles de economía nº 35

(2) Los datos del conjunto de las AA.PP. provienen de las declaraciones oficiales

Fuente: IGAE

En 1995 están incluidos 687 mmpas descubiertos y pagados en 1996.

En 1996 se introduce el criterio de devengo (CN) para ingresos y gastos.

Con la información disponible para el presente año, el déficit por operaciones no financieras de la Administración Central (Estado + Seguridad Social) será del 2,4% del PIB. Siempre y cuando las Administraciones

Territoriales cumplan con el objetivo inicial (0,3% del PIB), **el déficit agregado por operaciones no financieras, diferente al utilizado para la Contabilidad Nacional, se situaría en el 2,8% del PIB, todavía por debajo de la previsión oficial.**

Este resultado se alcanzaría disminuyendo el déficit del Estado hasta sólo el 2% del PIB debido a la mayor recaudación prevista, mientras se traslada a la Seguridad Social un porcentaje superior al inicial (0.4 - 0,5% del PIB) al incorporar al sistema una recaudación ficticia (devengo sin tener en cuenta los fallidos) y negar la suficiente financiación a la sanidad pública.

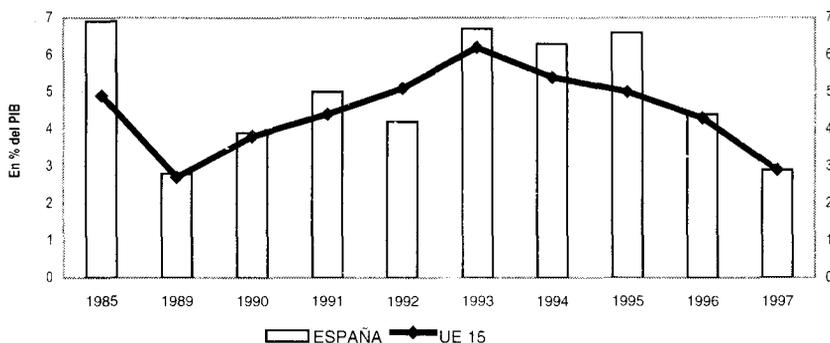
No obstante, el resultado final podría cambiar dependiendo de las políticas de gasto realizadas fuera del presupuesto y del grado de cobertura decidió finalmente vía ingresos por privatizaciones.

ENDEUDAMIENTO ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

En % del PIB

Déficit anual	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
ALEMANIA	1.2	-0.1	2.0	3.2	2.6	3.3	2.4	3.5	3.8	3.0
AUSTRIA			2.2	2.4	2.0	4.2	4.4	5.9	3.9	3.0
BELGICA	9.1	6.7	5.8	6.6	7.1	7.5	5.1	4.1	3.4	2.7
DINAMARCA	2.0	0.5	1.5	2.2	2.6	3.9	3.5	1.6	1.6	0.3
ESPAÑA	6.9	2.8	3.9	5.0	4.2	6.7	6.3	6.6	4.4	2.9
FINLANDIA			-5.4	1.5	5.9	8.0	6.2	5.2	2.6	1.9
FRANCIA	2.9	1.3	1.5	2.1	3.8	5.6	5.6	4.8	4.1	3.0
GRECIA	13.6	17.7	18.6	16.3	13.2	14.2	12.1	9.1	7.4	4.9
IRLANDA	11.2	1.8	2.5	2.3	2.3	2.4	1.7	2.0	0.9	1.0
ITALIA	12.6	9.9	10.9	10.2	9.5	9.6	9.0	7.1	6.7	3.2
LUXEMBURGO	-6.2	6.0	0.0	1.3	2.5	1.7	2.6	1.5	1.8	1.1
PAISES BAJOS	4.8	4.7	4.9	2.5	3.5	3.2	3.4	4.0	2.4	2.3
PORTUGAL	10.1	3.4	5.5	6.4	3.3	6.9	5.8	5.1	4.1	3.0
REINO UNIDO	2.9	-0.9	1.3	2.8	6.3	7.8	6.8	5.8	4.4	2.9
SUECIA			-4.2	1.1	7.8	12.3	10.8	8.1	3.6	2.6
UE 15	4.9	2.7	3.8	4.4	5.1	6.2	5.4	5.0	4.3	2.9

Evolución déficit público anual España/ U.Europa (15)



El saneamiento acelerado de las cuentas públicas hasta rebasar incluso la barrera del 3% del PIB, permite a España cumplir con creces el criterio de

convergencia marcado en esta materia para acceder a la moneda única. España acompañará a la mayoría de los países miembros, ya que aunque con dificultades y gracias en parte a la *contabilidad creativa*, tan sólo Grecia queda lejos de la cuantía solicitada.

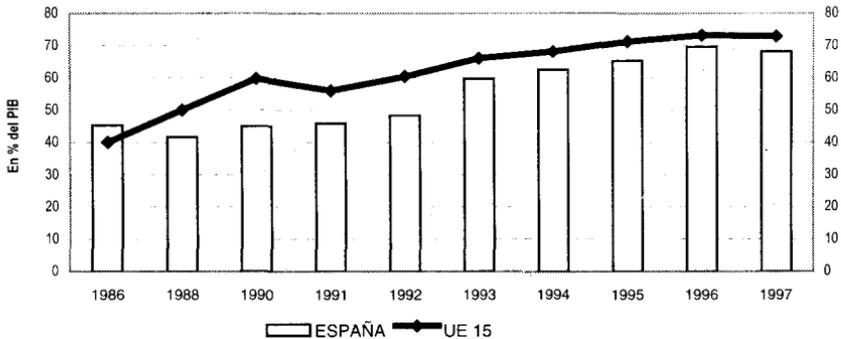
Con este déficit, la Deuda Pública declarada oficialmente ⁽¹⁹⁾ asciende al 67,2% del PIB, algo superior al teórico 60% necesario para cumplir con el criterio de convergencia en esta materia. Un incumplimiento que no parece vaya a tener repercusiones a la vista de los problemas de países importantes para llegar al 3% del PIB de déficit anual (Alemania, Francia e Italia) y que sólo cuatro países mantienen un ratio de Deuda acumulada inferior al 60%. Incluso Alemania acumula el 61,8% del PIB y, valga recordar que Bélgica e Italia superan el total del PIB (126 y 122% respectivamente) o Suecia y Holanda superan el setenta por ciento (76% del PIB).

UNION EUROPEA

Endeudamiento acumulado. En % del PIB

	1986	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
ALEMANIA	42.5	49.5	39.8	42.1	44.8	48.9	50.4	58.1	60.7	61.8
AUSTRIA			58.3	58.7	58.4	62.8	65.1	69.0	70.0	68.8
BELGICA	123.9	131.9	128.3	129.5	131.9	137.2	135.0	133.7	130.0	126.7
DINAMARCA	69.0	66.8	66.4	64.2	68.4	80.6	76.0	71.9	70.2	67.2
ESPAÑA	45.3	41.6	45.0	45.9	48.3	59.8	62.6	65.3	69.6	68.2
FINLANDIA			14.5	23.0	41.5	57.1	59.5	59.2	58.7	59.2
FRANCIA	45.7	31.4	35.4	35.5	39.5	44.1	48.4	52.8	56.2	57.9
GRECIA	65.0	80.2	95.3	103.9	110.2	111.8	110.4	111.8	111.8	108.3
IRLANDA	119.9	118.2	101.6	97.0	94.5	94.5	87.9	81.6	72.8	68.3
ITALIA	86.3	92.6	97.8	101.4	108.0	119.4	125.5	124.9	123.7	122.4
LUXEMBURGO	13.5	9.8	8.3	6.9	7.3	6.2	5.7	6.0	6.4	6.5
PAISES BAJOS	74.8	78.8	78.8	78.3	79.6	80.8	77.4	79.7	78.5	76.2
PORTUGAL	69.5	75.2	68.4	69.4	61.7	66.4	69.6	71.7	65.6	64.1
REINO UNIDO	58.0	49.5	39.8	40.4	41.8	48.8	50.4	54.1	54.5	54.7
CEUR-12	59.4	60.1	57.2	57.0	67.1	76.0	79.3	78.7	73.5	
UE 15	40.0	50.0	59.8	56.0	60.4	66.1	68.1	71.3	73.2	72.9

Evolución déficit público anual España/ U.Europea (15)



¹⁹ Se desconoce si se ha tenido en cuenta el mayor endeudamiento generado por la activación de operaciones no financieras.

En el presente año, los países comunitarios acordaron en el ECOFIN el Pacto de Estabilidad. En el mismo, con reflejo legal en el Reglamento 167/97 (DOCE dos de agosto de 1997), se recogen muchas declaraciones de principios y algunas normas.

El pacto de estabilidad aboga por transitar a medio plazo a situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o de superávit, con objeto de disponer de márgenes suficientes para no superar un déficit del 3% del PIB en el caso de necesitar hacer frente a las fluctuaciones cíclicas normales. Después de la recomendación, en la práctica sólo interpone penalización por superar el 3% del PIB de déficit público salvo en condiciones extremas marcadas por una recesión del -2% del PIB.

Si no se cumple esta obligación, se incluyen una serie de multas: constituir un depósito sin intereses con un componente fijo igual al 0,2% del PIB y uno variable igual a la décima parte de la diferencia entre el déficit y el 3%. Si se incurre nuevamente la multa será igual a la décima parte de la diferencia entre el déficit y el 3%. Ningún depósito individual podrá superar el 0,5% del PIB.

El Gobierno aplicando a rajatabla la declaración de principios - recomendación ha elaborado un presupuesto para el año próximo que pivota en torno al objetivo de continuar en el proceso de disminución del saldo de las cuentas públicas hasta el 2,4% del PIB para el total de las Administraciones. Un objetivo que supera la meta indicada en tiempo reciente por ellos mismos dentro del Programa de Convergencia (2,5% del PIB).

El objetivo de déficit para todas las Administraciones se reparte de la siguiente forma: Estado un 2%, Seguridad Social el 0,2% y el restante 0,2% del PIB para las Administraciones Territoriales. Al igual que en el presente año, las declaraciones oficiales no concuerdan con la información desagregada facilitada en la presentación de los PGE98. **De acuerdo a las previsiones de ingresos y gastos para las operaciones no financieras el déficit resultante es del 2,15% del PIB, del que la Administración Central asume el 2% del PIB, dos décimas menos de lo anunciado oficialmente 'realizando los correspondientes ajustes de Contabilidad Nacional'**. La propia información asume una variación neta de activos financieros por valor de 750 mmptas, una parte de la cual podría engrosar el déficit si los prestatarios no devuelven los préstamos.

Déficit público primario Administración Central

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Necesidad financiación	-3,448.4	-3,474.0	-4,146.6	-2,850.5	-1,889.0	-1,591.0
en % PIB	-5.7%	-5.4%	-5.9%	-3.9%	-2.4%	-1.9%
Intereses efectivos	2,368.0	2,868.0	2,993.0	3,429.0	3,628.0	3,210.0
en % PIB	3.9%	4.4%	4.3%	4.7%	4.7%	3.9%
Déficit público primario	-1,080.4	-606.0	-1,153.6	578.5	1,739.0	1,619.0
en % PIB	-1.8%	-0.9%	-1.7%	0.8%	2.2%	2.0%

Elaboración propia a partir de IGAE y PGE

La cifra prevista de déficit para el conjunto de la Administración Central será por primera vez en muchos años incluso inferior a la dotación prevista para

inversiones (2,4% del PIB), superando *la regla de oro de la Hacienda Pública* que establece como límite de prudencia para el endeudamiento público la formación bruta de capital pagada con dinero público.

Las cuentas públicas elaboradas para 1998 cambian de signo si se excluyen los gastos financieros, alcanzando un superávit primario del +2% del PIB. Así, desde hace tres años El endeudamiento anual en le que se incurre corresponde al pago de los intereses para financiar las deudas acumuladas anteriormente.

4.- Evolución de las variables macroeconómicas en 1997

El contexto internacional muestra un ritmo de actividad bastante dinámico en los países más ricos del planeta que incluye a los miembros de la OCDE (+3%). Entre ellos, dada su participación en la riqueza mundial tiene especial repercusión, el crecimiento previsto para Estados Unidos y Gran Bretaña (+3,6%). El resto de los países de la Unión Europea mantienen ritmos inferiores aunque mejorar la situación del ejercicio anterior. **AMPLIAR**

En este escenario, la información del INE disponible para los dos primeros trimestres del presente año muestra una consolidación del crecimiento de la actividad económica española en una tasa ligeramente superior al +3% (tasa interanual real). Un proceso al alza en los últimos cuatro trimestres que probablemente hará finalizar el presente ejercicio con un crecimiento del PIB alrededor de un punto por encima al del año anterior (+2,3% en 1996) por encima de la media de los países comunitarios .

La evolución durante el primer semestre, si bien arroja un ritmo de crecimiento razonablemente positivo, refleja un comportamiento de los componentes del PIB diferente a las previsto inicialmente por el Gobierno cuando presentaron los PGE97.

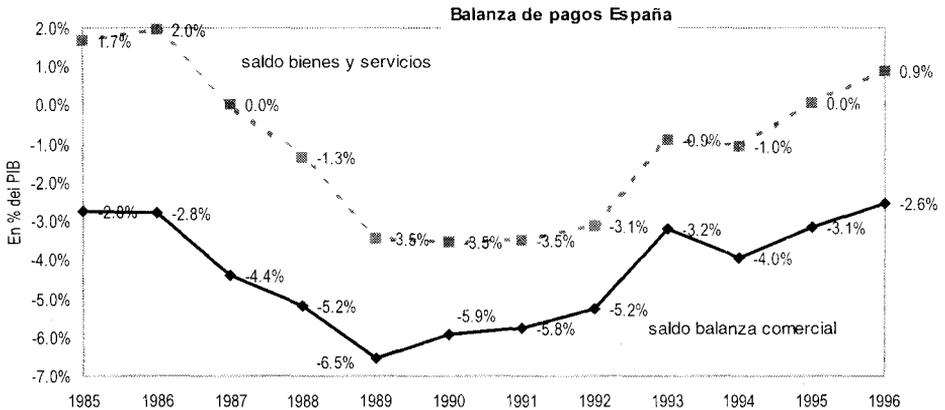
El crecimiento se apoya en mayor medida sobre la demanda interna (+2,1%). Pero la suma del consumo e inversión hasta junio queda muy lejos de la previsión del Gobierno (+3,2%), calificada ya en su momento de muy optimista y poco creíble. Para compensarlo, **el saldo con el exterior mantiene una aportación al PIB cifrado en una tercera parte del mismo.**

Se asiste a un relativo despegue del consumo privado acercándose al +3%. A la espera de comprobar su consolidación, se percibe una modificación en las decisiones de consumo de los ciudadanos influida, entre causas, por las siguientes: liberación de recursos para el consumo por la rebaja de los tipos de interés, creación de empleo con leve mejoría en la estabilidad del mismo y, el ahorro acumulado anteriormente en buena parte bajo el criterio de *precaución*.

La mejoría de consumo privado se compensa parcialmente con la congelación del público que continúa en tasas de crecimiento negativo. El mayor dinamismo del consumo agregado está ayudado por un comportamiento de la inversión que si bien no alcanza las previsiones iniciales del Gobierno, ha mejorado respecto al año anterior. La formación bruta de capital muestra un comportamiento positivo en el capítulo de bienes de equipo, cuatro trimestres continuados con tasas interesantes dentro de un proceso creciente al alza (de 6,2 a 7,9%), aunque está todavía lejos del +12% previsto inicialmente. Mientras tanto, la construcción continua muy dormida aunque manifiesta una ligera mejoría que le leva a abandonar los dígitos negativos en los que llevaba sumida en los últimos cuatro trimestres.

La leve mejora es consecuencia de la mayor actividad en la construcción no residencial (instalaciones) y la rehabilitación de viviendas. Por contra está lastrada por la pérdida de presencia de la inversión pública, mayor todavía de lo previsto ante el bajo nivel de ejecución y, la reducida actividad en la construcción de viviendas nuevas, en buena parte motivada por la ausencia de un plan de viviendas efectivo dirigido a las personas con mayor necesidad y menores recursos.

Aunque permanezca por debajo de la previsión inicial, no se debe calificar de negativa la evolución de la inversión en bienes de equipo, aunque el esfuerzo realizado por la iniciativa privada es inferior al posible al disponer de una serie de factores muy favorables: caída de los tipos de interés, aumento de la rentabilidad de las empresas y pulso más fuerte del consumo privado. A estos se debe sumar la disminución del endeudamiento hasta el punto de alcanzar en términos agregados un exceso de financiación disponible en las mismas empresas. El saldo entre ahorro e inversión de las empresas no sólo no es negativo, como en pura lógica debería ser, sino que presenta un saldo positivo a su favor de casi un punto del PIB (800 mmpmas). La plena utilización de estos recursos repercutiría muy positivamente en la economía española.



Aunque la demanda interna ha mejorado su aportación al crecimiento de la riqueza, la demanda externa sigue jugando un papel muy positivo, generando una tercera parte del crecimiento del PIB. Las importaciones han crecido en el último trimestre (+7.8%), pero su evolución sigue siendo bastante comedida teniendo en cuenta la apreciación del dólar con las repercusiones en los precios energéticos y, sobre todo, conocida la experiencia relativamente reciente en momentos expansivos del ciclo económico. Dentro de las mismas, se ha acentuado además el protagonismo de los intercambios con los países comunitarios lo que transmite una mayor especialización en productos con superior valor añadido.

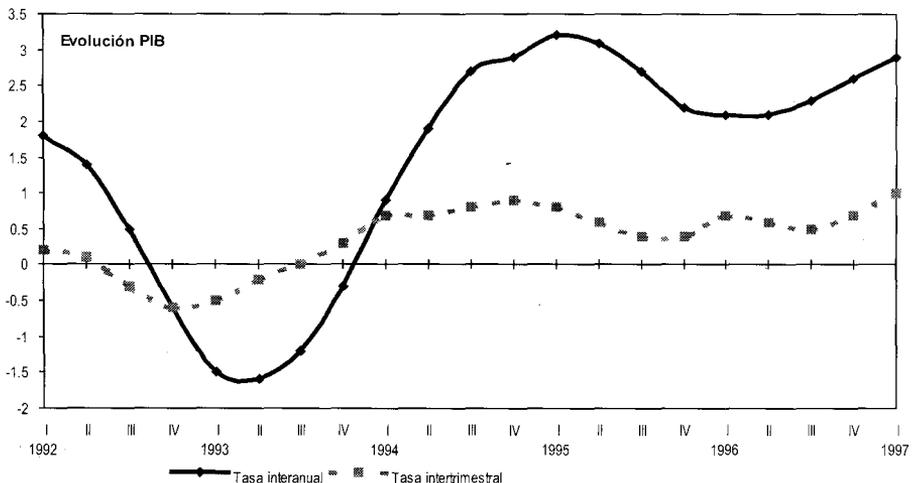
Caso de consolidarse esta pauta de comportamiento de las importaciones en un contexto de crecimiento de la actividad superior al +3%, se podría pensar que la economía española ha superado en parte la excesiva dependencia con el

exterior consecuencia de su insuficiente oferta productiva. Baste recordar que en 1990 el saldo de la balanza de bienes y servicios alcanzó un déficit del -3,5% del PIB y el déficit en la balanza comercial (bienes) llegó a casi el -6% del PIB.

A la mejora relativa de la economía española recuperando cuota interna, parece sumarse, a la vista de las cifras exportadoras (+11% de media en los últimos cuatro trimestres), una mayor presencia de los bienes y servicios españoles en los mercados externos. Una tasa de crecimiento muy positiva, no esperada inicialmente por las autoridades económicas a la que ha colaborado la apreciación continuada del dólar y la libra esterlina, la pujante de actividad de una economía como la de los Estados Unidos (+3,6%) que concentra el 22% de la riqueza de todo el mundo. Factores a los que añadir una recuperación de las exportaciones de los productos agrícolas después de los años de sequía y, el favorable comportamiento un año más de los ingresos por turismo con un aumento durante el primer semestre superior al diez por ciento real.

Un saldo positivo con el exterior con una demanda interna relativamente lanzada que modifica el comportamiento de la economía española última década, especialmente por lo que significa de recuperación de cuota de mercado interno.

Las previsiones oficiales de crecimiento de la economía española para el conjunto del presente ejercicio se sitúan en el +3,2%, siendo posible alcanzar incluso una cifra algo superior. De acuerdo a la información de los PGE98, las estimaciones oficiales prevén un crecimiento del consumo privado algo superior en el resto del año al demostrado en el primer semestre hasta alcanzar en media el +3%. La misma tendencia alcista prevén para la formación bruta de capital hasta alcanzar el +4,4%, resultado de un mejor comportamiento de todos los capítulos, pero sobre todo de los bienes de equipo. Las cifras manejadas parecen algo optimistas a la vista de lo conocido en el primer semestre.



Por último, las previsiones oficiales incluyen un ligero empeoramiento del casi sorprendente, por lo bueno, saldo con el exterior. La actual aportación del +0,6 puntos del PIB se reduce hasta el +0,4%. Las previsiones para el conjunto del año muestran una relativa pérdida de fuerza en las exportaciones (+10%) que se acompañan de una mayor presencia de las importaciones en el resto del ejercicio (+8% para el conjunto del año).

El cumplimiento de la previsión de crecimiento del PIB consolida una etapa de crecimiento de la actividad económica iniciada en 1994, en la que lo sucedido en 1996 supuso un paréntesis en la tendencia del ciclo iniciada, al que no fue ajeno las decisiones adoptadas por el Gobierno y las autoridades monetarias.

Desde la perspectiva de la oferta productiva, el crecimiento durante el primer semestre de 1997 muestra una distribuido por ramas de actividad con una fuerte desaceleración del sector primario (+5%), después del difícilmente repetible comportamiento de 1996 (+22,4%). No obstante, todo parece indicar que el resultado final será favorable en términos agregados respecto al año anterior, aunque con resultados dispares dependiendo de los cultivos.

Las ramas industriales, exceptuando la construcción, muestran un crecimiento al alza que alcanza ya a los últimos cuatro trimestres. En el primer semestre del año alcanzan el +4,2% convirtiéndose en el elemento más dinámico de la oferta productiva española con un comportamiento positivo bastante generalizado a la mayoría de sus componentes. Aún así, los mayores avances se concentran en las industrias de construcción naval, material de transporte y productos alimenticios, seguidos a alguna distancia por los vehículos automóviles y material eléctrico. También son significativos los crecimientos en las ramas de electricidad y gas, extracción de carbón y refino del petróleo. Estos resultados han sido conseguidos con una utilización de la capacidad productiva ascendente que actualmente roza el ochenta por ciento del potencial disponible.

Como ya se ha mencionado el sector de la construcción presenta un desfase preocupante, aunque lógico en parte debido a la rebaja en la licitación oficial consecuencia de las decisiones del Gobierno. Aunque mejora ligeramente su situación en el primer semestre del año (pendiente de crecimiento positiva), la cifra media en el año todavía presenta un signo negativo. Las aportaciones positivas provienen de la rehabilitación de viviendas y construcción de edificios no residencias en todos sus componentes menos el de oficinas. Dentro de este último segmento destacan las construcciones dedicadas a las explotaciones agrarias y ganaderas. Por contra, las viviendas nuevas lastran el crecimiento de la construcción al igual que la falta de actividad en proyectos de infraestructuras de comunicación.

Por último las ramas de servicios mantienen una senda de crecimiento al alza con una pendiente ligeramente más positiva en el último semestre (+2,8% en media), como consecuencia del dispar comportamiento de sus dos segmentos. Mientras los servicios destinados a la venta (hostelería, comercio y transporte especialmente de viajeros) crecen al +4%, los no destinados a la venta presentan un signo negativo, dentro de los cuales se encuentran los prestados por las Administraciones Públicas.

El ritmo de crecimiento alcanzado es consecuencia de un conjunto de factores que favorecen el crecimiento económico. A los externos se deben añadir otros de carácter más interno: tipos de interés reducidos, estabilidad de precios, elevada tasa de ahorro acumulada, aumento de las expectativas consecuencia de la creación de empleo y una previsible mejora de la estabilidad del mismo y, una situación muy saneada de las empresas después de realizar un fortísimo ajuste en los años precedentes. **Cabría preguntarse que hubiera sucedido si continuando con el saneamiento de las cuentas públicas no se hubiera reducido la presencia del sector público. Suponiendo que la capacidad de absorción de la oferta productiva española ante incrementos de demanda no esté saturada, se podría haber obtenido todavía mejores resultados si se hubiera mantenido el poder adquisitivo de los empleados públicos, se hubiera aplicado una mayor renovación de la bajas vegetativas del empleo público y apostado por superiores inversiones selectivamente elegidas.**

Las positivas cifras alcanzadas en términos de generación de riqueza durante el presente año han venido acompañadas y, en parte influidas, por una situación de estabilidad de precios y una fuerte reducción de los tipos de interés.

En 1997 se está produciendo una importante disminución de la inflación, incluso superior a la prevista por el Gobierno (previsión inicial del 2,6%) y la mayoría de los analistas. Al final del mes de setiembre, la inflación interanual es del 2% (1,2 puntos inferior a la de diciembre de 1996) y la subyacente del +2,1%. Este dato que excluye los alimentos no elaborados y los productos energéticos puede marcar la tendencia hasta el final del año. **Cumplir con el 2,2%, segunda previsión del Gobierno, es una buena noticia que permite valorar la actual situación como de estabilidad de precios.**

Una situación deseable para el futuro que implica romper con una cultura inflacionista de la sociedad española especialmente centrada en una parte del empresariado español, reafirmada a la vista de la inflexibilidad a la baja de los precios de los servicios (+3,8% en setiembre).

La evolución del IPC hasta el mes de setiembre se ha apoyado en los precios de los alimentos (0,7% en tasa interanual), sobre todo en los elaborados y de los precios regulados (luz, gas y teléfono). Su magnífico comportamiento ha compensado la desfavorable conducta de los servicios, carburantes y combustibles, aunque éstos últimos a diferencia de los primeros están justificados por la apreciación del dólar.

Es especialmente preocupante el crecimiento durante el último año del precio de la vivienda (+3,7%), servicios para el hogar (+4,3%), servicios médicos (+3%) y turismo y hostelería (+5,2%).

Después de una serie de disminuciones realizadas por el Banco de España durante el presente año (-1,25 puntos), el tipo de interés de intervención llegó en el mes de octubre al 5% y el del bono a diez años alcanzó la cifra récord del 5,8%, tan sólo cuatro décimas menos que el de Alemania. A pesar de la actitud excesivamente prudente de los responsables del Banco de España, el actual precio del dinero es inferior en dos puntos al existente hace doce meses,

siendo el descenso todavía más significativo para la deuda pública a diez años (-2,7 puntos).

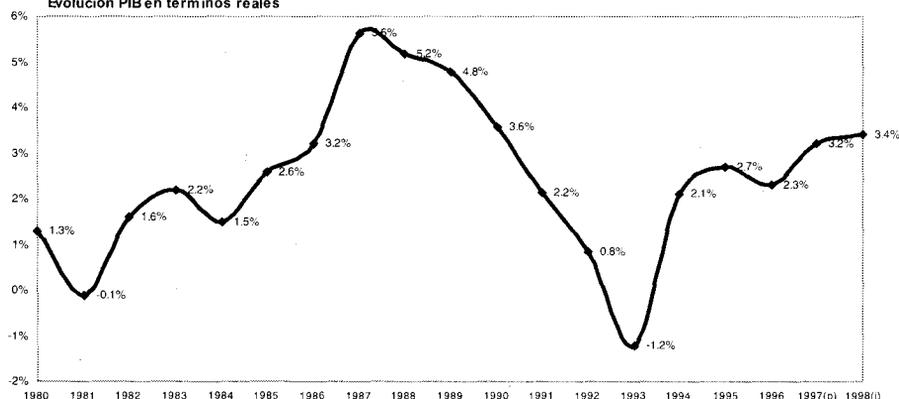
En el momento de formalizar la entrada en funcionamiento del EURO, los tipos de interés reales (nominal - deflactor) deben ser idénticos en todos los países que hayan accedido a la moneda única. El actual precio del dinero medido en términos reales (3,2% real) es todavía superior en casi dos puntos al de Alemania, por lo que es previsible que el Banco de España rebaje los tipos de interés españoles. No obstante, el tipo de interés de convergencia está situado en un punto medio entre los dos puntos alcanzado después de una doble maniobra de elevación de los tipos de intervención alemanes y de disminución de los españoles.

Por último, el tipo de cambio de la peseta ha mantenido la estabilidad mostrada en los dos últimos años alrededor de la 84/85 pts / marco, lo que ha llevado incorporado su depreciación en un porcentaje algo superior al diez por ciento con el dólar.

ESCENARIO MACROECONOMICO. España					1997			1998
	1993	1994	1995	1996	inicial	IIT	previsto	
consumo privado	-2.1	0.9	1.6	1.9	2.7	2.9	3.0	3.1
consumo público	3.7	-0.2	1.8	0.1	-0.3	-0.1	-0.8	1.0
Formación Bruta capital	-11.3	1.5	7.8	0.9	6.9	3.3	4.3	6.9
Construcción	-6.9	1.7	5.7	-2.0	3.2	0.4	1.2	4.5
Bienes de equipo	-18.3	1.1	11.7	5.9	12.0	7.9	9.3	10.5
Variación existencias	-1.0	0.4	0.2	-0.1	0.1		-0.1	0.0
DEMANDA NACIONAL	-4.2	1.2	3.2	1.4	3.2	2.1	2.5	3.6
Exportaciones	9.1	16.8	8.2	9.9	8.5	11.6	11.1	10.9
Importaciones	-4.9	11.3	8.8	6.2	8.7	7.8	8.6	11.0
SALDO NETO EXTERIOR								
Aportación al PIB	3.3	0.9	-0.3	0.6	-0.3	1.0	0.6	-0.2
PIB pm Evolución % real	-1.1	2.1	2.7	2.3	3.0	3.1	3.2	3.4
PIB pm Evolución % nominal	3.2	6.2	7.9	5.6	5.0		5.2	5.7
PIB en mmpts	60904	64673	69778	73661	77344		77456	81900
Deflactor PIB	4.4	4.0	4.9	3.3	2.9		1.9	2.2
Deflactor consumo privado	5.6	4.8	4.7	3.6	2.8		1.9	2.2
Inflación anual		4.3	4.3	3.2	2.6		2.2	2.1
salarios según convenios	5.6	3.5	3.6	4.1	2.8		3.0	2.3
coste laboral unitario	3.4	1.1	1.7	3.8	1.8		2.2	2.0
Población activa	1.1	1.0	0.5	0.5	0.6			
Empleo	-4.3	-0.9	2.4	1.5	2.0		2.7	2.5
Asalariados	-4.1	-0.7	3.4	1.9	2.6			
Tasa de paro EPA	22.7	24.2	22.9	22.2	21.5		20.9	19.5
Productividad aparente trabajo	3.20	3.00	0.30	0.80	1.00	3.10	0.50	0.90

Fuente: INE y PGE

Evolución PIB en términos reales



5.- El empleo en España

5.1.- Evolución del empleo en 1997 y perspectivas para 1998.

Previsiones para 1997.

El empleo crecerá, según el proyecto de PGE-98 presentado por el Gobierno, un 2,7% en 1997, siete décimas por encima de lo inicialmente previsto. Esto supone la creación de 335.000 empleos netos, que se distribuyen prácticamente por mitades, entre la incorporación de nuevos activos al mercado de trabajo y la reducción del desempleo (ver tabla).

PREVISIONES PRESUPUESTARIAS PARA EL EMPLEO			
PGE 1998			
	1996	1997	1998
En miles			
Población activa	15.956,9	16.116,9	16.261,9
Ocupados	12.417,8	12.752,8	13.071,4
Parados	3.539,0	3.364,0	3.190,5
Diferencia en miles			
Población activa	148,0	160,0	145,1
Ocupados	178,0	335,0	318,6
Parados	-30,0	-175,0	-173,5
Variación porcentual			
Población activa	0,6	1,0	0,9 (*)
Ocupados	1,5	2,7	2,5
Parados	-0,8	-4,9	-5,2
Tasa de paro	22,2	20,9	19,5
(*) Supuesto. Los datos para 1996 han sido corregidos del efecto de adaptación de la EPA al nuevo censo. En negrilla la información suministrada por el Proyecto de PGE. Fuente:Elaborado por el GTC de CC.OO. a partir del Proyecto de PGE 1998.			

No obstante, la reducción del número desempleados es ligeramente superior (-175.000) a la incorporación de activos (160.000), lo que permite reducir la tasa de paro hasta el 20,9%, 1,3 puntos por debajo de la registrada en 1996. El número de desempleados se situará, por tanto, al final de 1997 en 3.364.000 parados.

La mejora sobre las expectativas iniciales en la creación de empleo para 1997, se explica por:

- un crecimiento del PIB dos décimas superior al esperado (ver tabla),
- la paralización, gracias a las buenas cosechas, del proceso de caída continua de la ocupación en la agricultura,

- y el importante aumento del empleo en la construcción (8,7%) a pesar de su escasa aportación al crecimiento del PIB, por debajo de las estimaciones iniciales (ver tablas, inversión fija en construcción).

Los resultados sobre la evolución esperada del empleo para 1997, son igualmente buenos cuando se ponen en perspectiva histórica (ver tabla). Durante los tres años y dos trimestres que dura la actual recuperación, se ha recobrado todo el empleo perdido durante la dura crisis anterior, que en sólo siete trimestres destruyó -777.000 puestos de trabajo.

EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN POR SECTORES

(Últimos datos disponibles II Trm. 1997 sobre II Trm. 1996)

	II Trimestres de 1997		Variación sobre igual período del año anterior	
	En miles	Estructura	En miles	En %
Agricultura	1.054,7	8,3	-10,2	-1,0
Industria	2.542,3	20,0	67,4	2,7
Construcción	1.254,1	9,9	99,9	8,7
Servicios	7.855,3	61,8	207,4	2,7
TOTAL OCUPADOS	12.706,4	100,0	364,5	3,0

Fuente: Elaborado por el Gabinete Técnico Confederal de CC.OO. a partir de datos del INE.

EL EMPLEO A LO LARGO DE LAS ETAPAS DE CRECIMIENTO y DEPRESIÓN

(Series corregidas)

	P. activa	Ocupados	Parados	Tasa de paro
Diferencias absolutas (en miles) o porcentuales				
Crisis (II Trm 85-III Trm 76)	457,9	-1.895,8	2.353,7	16,6
Auge (III Trm 92-II Trm 85)	1.441,2	1.603,6	-162,3	-3,0
Crisis (I Trm 94-III Trm 92)	226,7	-777,1	1.003,8	6,1
Auge (II Trm 97-I Trm 94)	381,8	777,9	-396,2	-3,0
TOTAL	2.507,7	-291,4	2.799,0	16,8
Ritmo diario				
Crisis (II Trm 85-III Trm 76)	424,0	-1.755,4	2.179,4	
Auge (III Trm 92-II Trm 85)	1.601,4	1.781,8	-180,4	
Crisis (I Trm 94-III Trm 92)	1.079,7	-3.700,5	4.780,0	
Auge (II Trm 97-I Trm 94)	909,1	1.852,2	-943,3	
TOTAL	960,8	-111,6	1.072,4	

Fuente: Elaborado por el Gabinete Técnico Confederal de CC.OO. a partir de datos del INE y del MEH.

El empleo que se cree en adelante servirá para compensar el saldo todavía negativo (-291.000 empleos) que registra la EPA en la ocupación, para el conjunto de las dos últimas décadas. Este empleo tendrá también que compensar la incorporación de todos los nuevos activos (algo más de 2.500.000) que el

mercado de trabajo ha sido incapaz de absorber, y que han terminado engrosando la cifra de paro.

Un elemento diferencial de la actual etapa de crecimiento del empleo es la disminución, en volumen y ritmo, del número de activos que se incorporan al mercado de trabajo, lo que permite reducir de manera importante el paro. El ritmo actual de incorporación de activos (909 nuevos activos por día) es, incluso, inferior al ritmo de incorporación de la etapa de crisis inmediatamente anterior (1.080 activos). Y esto a pesar de que la tasa de actividad española es 7,5 puntos inferior a la europea. Alrededor de dos millones de personas se tendrían que incorporar a la población activa para alcanzar la tasa de actividad europea.

Factores demográficos y sociológicos explicarían este fenómeno. La caída de la natalidad y, por tanto, la reducción del crecimiento de la población en edad de trabajar. Y un aumento de los períodos de formación académica que retrasa la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo.

Otro elemento diferencial de la etapa de crecimiento actual con respecto a la anterior (que va de tercer trimestre de 1992 al segundo trimestre de 1985), es la creación de empleo fijo y no sólo de empleo temporal.

Por otro lado, tal y como se observa en la tabla adjunta, el ritmo actual de creación de puestos de trabajo (1.852 empleos por día) está por encima del registrado en la etapa de crecimiento anterior (1.782 empleos por día). Sin embargo, hay que tener en cuenta que el empleo que se crea hoy no es completamente comparable con el generado durante la etapa de auge anterior. Actualmente es mayor el volumen de empleo creado a tiempo parcial, cuya jornada viene a ser la mitad de la de un trabajador a tiempo completo. Si se tiene en cuenta esta circunstancia, entonces el ritmo de creación de empleo está hoy (1.710 empleos por día) por debajo del registrado en la etapa de crecimiento anterior (1.727 empleo por día).

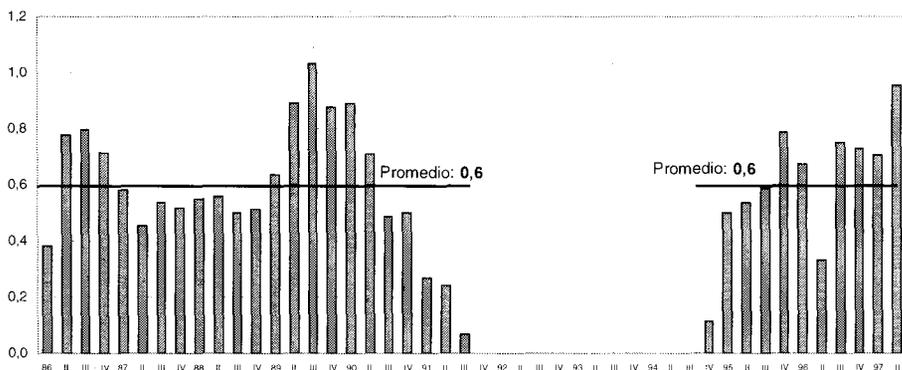
Perspectivas para 1998.

Las perspectivas para 1998 no son todo lo buenas que cabría desear. Así aunque se creará empleo de manera importante (319.000 nuevos empleos), su crecimiento estará por debajo del registrado el año anterior (ver tabla). Esta disminución en el ritmo de creación de empleo ya se viene observando, según las estimaciones del Gobierno, desde el segundo semestre de 1997. El aumento del paro registrado en septiembre, después de su disminución a lo largo de todo el año, es un primer indicio que apunta en dicha dirección.

La razones de esta desaceleración se encuentran en la desaparición de las causas sectoriales, señaladas antes, que permitieron en 1997 un mayor crecimiento del empleo. Asimismo, el crecimiento esperado del empleo para 1998, supone una caída de su elasticidad con respecto al PIB, es decir, se creará menos empleo por cada nueva unidad de producto añadida. Adicionalmente, el aumento que se está produciendo actualmente de la horas extraordinarias, está actuando en menoscabo de la creación de más empleo.

No obstante lo anterior, según las previsiones del Gobierno, el desempleo se reducirá en 1998 más que en 1997, como consecuencia de una menor incorporación de activos, y esto a pesar de que, como se señaló antes, la tasa de actividad española está por debajo de la europea. Con todo ello, **la tasa de paro se reducirá casi un punto y medio, hasta el 19,5%, lo que sitúa el número de desempleados en 3.191.000 parados.**

ELASTICIDAD DEL EMPLEO/PIB EN LAS ETAPAS DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO
(Elasticidad interanual)



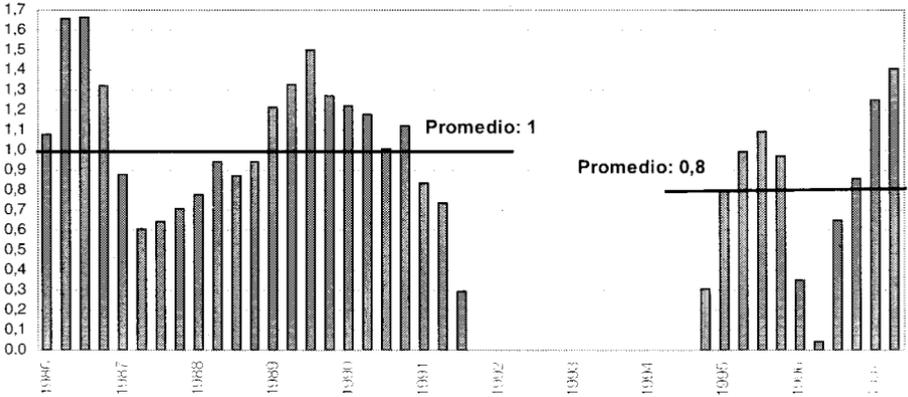
Fuente: Elaborado por el Gabinete Técnico Confederal de CC.OO. a partir de datos del INE.

Elasticidad del Empleo/PIB.

La elasticidad empleo/PIB (los puntos porcentuales que crece el empleo por cada punto que aumenta el PIB), se ha incrementado desde el año 1995, tal y como afirma el Proyecto de PGE-98, aunque con altibajos (ver gráfico).

No obstante, si se corrige la serie de empleo de la sobreestimación que provocan los contratados a tiempo parcial, se observa que la elasticidad promedio de la actual etapa de crecimiento es equivalente a la etapa de crecimiento anterior. En ambos períodos, el empleo crece en promedio 0,6 puntos porcentuales por cada punto que se incrementa el PIB. Por tanto, **no se ha producido ningún avance sobre esta relación, que augure mejores resultados para el empleo.** Es más, el Gobierno espera una caída de la elasticidad empleo/PIB en 1998.

ELASTICIDAD ASALARIADOS/PIB EN LAS ETAPAS DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO (Elasticidad interanual)



Fuente: Elaborado por el Gabinete Técnico Confederado de CC.OO. a partir de datos del INE

La elasticidad del empleo asalariado con respecto al PIB en la etapa de crecimiento actual (0,8 puntos porcentuales) está, en cambio, por debajo de la etapa anterior (1 punto porcentual) (ver gráfico).

La elasticidad de los asalariados ha estado por debajo de la de los ocupados durante los primeros momentos de la recuperación y actualmente sucede a la inversa. Este comportamiento forma parte del patrón clásico de recuperación del empleo. Cuando se sale de una crisis es la ocupación la que se recupera antes. Una vez que la recuperación se afianza la población asalariada crece por encima de la ocupada, dándose incluso trasvases desde la ocupación hacia la asalarización.

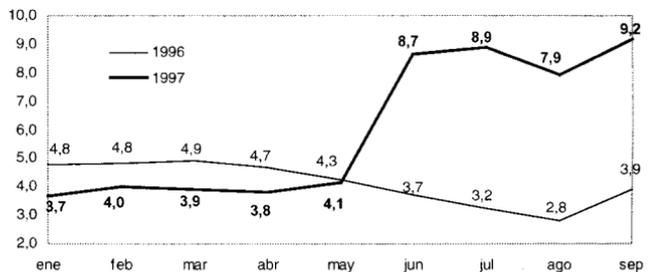
5.2.- Estabilidad y rotación en el empleo.

El pasado 16 de mayo entró en vigor el RDL 8/1997, por el que el Parlamento convertía en norma legal parte de los acuerdos suscritos por la patronal y los sindicatos. **La exposición de motivos del citado RDL establecía entre los objetivos del mismo reducir la precariedad y la rotación en el mercado de trabajo.**

Acuerdo para la Estabilidad en el Empleo.

De momento sólo se dispone de información sobre lo ocurrido en la contratación durante los cuatro meses siguientes a la entrada en vigor del RDL 8/1997. Es todavía pronto para valorar definitivamente la

EVOLUCIÓN DE LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA (Porcentaje de contratos indefinidos sobre el total de contratos)



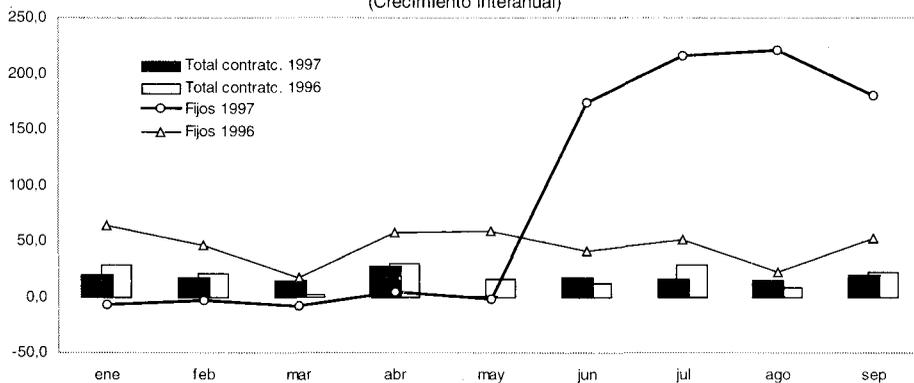
Elaborado por el Gabinete Técnico Confederado de CC.OO. a partir de datos del INEM

efectividad de las medidas adoptadas. No obstante, se pueden hacer una serie de consideraciones parciales.

A partir de mayo, tal y como se observa en el gráfico adjunto, el porcentaje que representan los contratos indefinidos sobre el total casi se triplica, en comparación con lo ocurrido sobre igual período del año anterior.

CONTRATACIÓN EN 1996 Y 1997

(Crecimiento interanual)



Fuente: Elaborado por el Gabinete Técnico Confederal de CC.OO. a partir de datos del INEM.

Tras la entrada en vigor del Acuerdo, el crecimiento interanual de la contratación indefinida alcanzó un máximo en agosto (ver gráfico). La caída posterior no puede interpretarse, no obstante, como el principio del agotamiento del cambio de tendencia en la contratación, iniciado en mayo. Más bien dicho comportamiento atiende a un fenómeno razonable. Era de esperar que los empresarios retrasaran sus decisiones de conversión a fijos durante los meses anteriores a la firma del Acuerdo, puesto que tenía expectativas, como así ha sido, de obtener mayores ventajas. De ahí que el crecimiento interanual hasta mayo de la contratación fija vaya en 1997, por debajo del registrado para 1996.

Por tanto, durante los cuatro meses posteriores a mayo sucede un fenómeno parecido a cuando se abre una botella de cava. Al principio el líquido sale con mucha fuerza, para volver luego a un flujo normal. Es de esperar, por tanto, que en los meses siguientes la tasa de crecimiento interanual de la contratación fija deje de caer y se establezca entorno a un valor.

Hasta septiembre se han registrado 223.000 contratos indefinidos de fomento del empleo, lo que significa que, de los 5.727.000 trabajadores temporales o parados susceptibles de acogerse directamente al Acuerdo firmado entre la patronal y los sindicatos, ya se han beneficiado casi cuatro de cada cien trabajadores (ver tabla). De entre estos, los principales beneficiarios han sido los contratados temporales (el 73%) frente a los parados (el 27% restante). **El Acuerdo Interconfederal, por tanto, está sirviendo fundamentalmente para estabilizar las plantillas temporales.**

INCIDENCIA DEL ACUERDO PARA LA ESTABILIDAD DEL EMPLEO POR COLECTIVOS

	Colectivos susceptibles de acogerse directamente (En el momento de la firma del Acuerdo)			Acogidos hasta septiembre de 1997 (Como indefinidos de fomento del empleo)				
	Temporales (en miles)	Parados (en miles)	Total (en miles)	Precedentes del paro (en miles)	Conversiones (en miles)	Total (en miles)	Reparto dentro de cada colectivo (en %)	% sobre el colectivo susceptible de acogerse
Por sexos								
Hombres	1.933,1	1.229,6	3.162,7	41,2	111,5	152,7	68,4	4,8
Mujeres	1.256,8	1.307,2	2.564,0	19,9	50,7	70,5	31,6	2,8
Total	3.189,9	2.536,8	5.726,7	61,1	162,2	223,2	100,0	3,9
Por sectores								
Agricultura	286,9	148,9	435,8	1,1	1,8	2,9	1,3	0,7
Industria	632,0	234,7	866,7	11,0	38,5	49,4	22,1	5,7
Construcción	556,3	220,9	777,2	7,3	11,8	19,0	8,5	2,4
Servicios	1.714,7	746,3	2.461,0	41,8	110,1	151,9	68,0	6,2
Parados +3años		479,2	479,2					
Primer empleo		706,9	706,9					
Total	3.189,9	2.536,9	5.726,8	61,1	162,2	223,2	100,0	3,9
Por edades								
De 16 a 19 años	210,8	315,3	526,1	2,7	3,9	6,6	2,9	1,2
De 20 a 24 años	807,1	759,0	1.566,1	17,0	36,5	53,5	24,0	3,4
De 25 a 29 años	677,9	655,6	1.333,5	19,5	49,8	69,3	31,0	5,2
De 30 a 45 años	1.033,9	218,6	1.252,5	3,3	55,9	59,2	26,5	4,7
Más de 45 años	460,2	588,4	1.048,6	18,5	16,1	34,6	15,5	3,3
Total	3.189,9	2.536,9	5.726,8	61,1	162,2	223,2	100,0	3,9
Por tipo de contrato								
Obra y servicio	624,0		624,0		34,3	34,3	21,2	5,5
Interinidad	116,8		116,8		1,9	1,9	1,2	1,6
Lanzamiento nueva actividad	600,0		600,0		39,9	39,9	24,6	6,7
Temporales de fomento empleo	200,0		200,0		4,0	4,0	2,5	2,0
Formac., Practicas y Aprendiz.	117,9		117,9		15,8	15,8	9,7	13,4
Eventuales y resto de contratos	1.531,2		1.531,2		66,2	66,2	40,8	4,3
Total	3.189,9		3.189,9		162,2	162,2	100,0	5,1

(1): Incluye el Tiempo Parcial.

Fuente: Elaborado por el Gabinete Técnico Confederal de CC.OO. a partir de datos del INE y del INEM.

Asimismo hasta septiembre, los hombres, con el 68% de los contratos indefinidos de fomento, se han beneficiado en mayor medida que las mujeres (32% restante). Y esto a pesar que las mujeres representan el 45% del colectivo de potenciales beneficiarios del Acuerdo y su tasa de actividad está por debajo de la de los hombres.

Entre las causas que pueden explicar este fenómeno está que las mujeres tienen un mayor peso en la contratación temporal a tiempo parcial que los hombres. Este tipo de contratos es menos probable que se convierta en indefinido, puesto que no se bonifica, a menos que se transforme también a jornada completa. Asimismo, la distinta distribución por ramas del empleo entre hombres y mujeres (aunque de momento no contamos con una desagregación del nuevo contrato de fomento a este nivel) y una cultura empresarial que prima al colectivo masculino en la estabilidad del empleo, serían también razones explicativas de este fenómeno.

Por sectores, los servicios acumulan el mayor número de contratos de fomento (68%), muy por encima del resto de sectores, lo cual es lógico dado su mayor número de potenciales beneficiarios. En el porcentaje de contratados sobre el colectivo inicial susceptible de acogerse a la nueva figura contractual, las diferencias ya no son tan acusadas entre los servicios (6,2%) y la industria (5,7%).

Por edades, el 31% de los contratos se ha realizando con jóvenes entre 25 y 29 años. Les siguen, con un 27%, la franja de edad entre 30 y 45 años, que en principio quedó excluida del acceso directo al contrato indefinido de fomento del empleo, a no ser que se tratase de parados de larga duración o contratados temporales²⁰. El porcentaje sobre el colectivo que potencialmente se podía acoger al Acuerdo es igualmente alto en dicha franja de edad (4,7%). No obstante, el número total de parados de entre 30 y 45 años que han encontrado trabajo como indefinidos de fomento del empleo es el más bajo de todas las franjas de edad.

CONTRATOS INDEFINIDOS RDL 8/97 SEGÚN NIVEL DE ESTUDIOS TERMINADOS Y SEXO									
Tipo de contrato inicial (Acumulado hasta agosto)	Total	Nivel de estudios terminado							
		Sin estudios	Estudios primarios s. certif.	Certificado de escolaridad	E.G.B.	B.U.P.	Formación Profesional	Titulación grado medio	Titulación grado superior
PORCENTAJES VERTICALES									
Iniciales									
Hombres	68,3	81,0	81,7	78,7	68,5	58,0	63,0	55,4	54,7
Mujeres	31,7	19,0	18,3	21,3	31,5	42,0	37,0	44,6	45,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Conversiones									
Hombres	68,1	73,5	82,6	79,2	71,2	58,2	64,1	50,6	52,6
Mujeres	31,9	26,5	17,4	20,8	28,8	41,8	35,9	49,4	47,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hombres	68,2	75,0	82,3	79,0	70,6	58,2	63,9	51,5	53,0
Mujeres	31,8	25,0	17,7	21,0	29,4	41,8	36,1	48,5	47,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
PORCENTAJES HORIZONTALES									
Iniciales									
Hombres	100,0	0,1	2,7	30,7	38,0	12,1	9,5	3,2	3,8
Mujeres	100,0	0,0	1,3	17,9	37,6	18,9	12,0	5,5	6,8
Total	100,0	0,1	2,2	26,7	37,9	14,2	10,3	3,9	4,8
Conversiones									
Hombres	100,0	0,1	1,6	24,8	39,9	10,6	14,2	3,8	4,9
Mujeres	100,0	0,1	0,7	13,9	34,5	16,3	17,1	7,9	9,5
Total	100,0	0,1	1,3	21,3	38,2	12,5	15,1	5,1	6,4
Hombres	100,0	0,1	1,8	26,1	39,5	11,0	13,1	3,6	4,7
Mujeres	100,0	0,0	0,9	14,9	35,2	16,9	15,9	7,3	8,9
Total	100,0	0,1	1,5	22,6	38,1	12,9	14,0	4,8	6,0

Fuente: Elaborado por el Gabinete Técnico Confederado de CC.OO. a partir de datos del INEM.

El único colectivo donde los parados contratados como indefinidos de fomento del empleo supera a las conversiones, es en los mayores de 45 años. Esto es debido a que la bonificación por la contratación como indefinido de fomento del empleo de un mayor de 45 años, es mayor si éste está parado²¹ que si se le convierte a indefinido desde un contrato temporal²².

En cuanto a las conversiones de contratos temporales en indefinidos de fomento, éstas se están dando principalmente en los contratos de *lanzamiento de*

²⁰ .- En la tabla nº 5, entre los colectivos susceptibles de acogerse directamente al Acuerdo, sólo se consideran estos colectivos -parados de larga duración y temporales- para la franja de edad entre 30 y 45 años.

²¹ .- 60% de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes, durante los dos primeros años y 50% durante el resto de su vigencia

²² .- 50% de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes, durante dos años

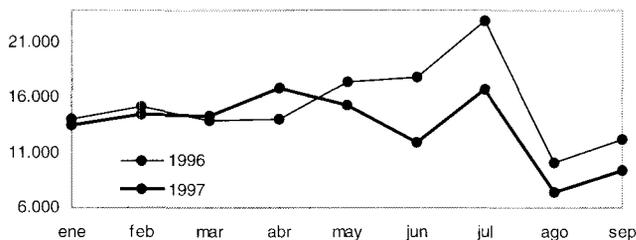
nueva actividad (25%), figura contractual que elimina la reforma, obra y servicios (21%) y eventuales por circunstancias de la producción. **No obstante, si se observa el porcentaje de potenciales beneficiarios, los contratos para la formación, prácticas y aprendizaje son los principales beneficiarios. Trece de cada cien trabajadores con un contrato de este tipo a la firma del Acuerdo, han visto como se convertía su contrato temporal en indefinido.**

La cualificación académica requerida a los contratados indefinidos bajo el RDL 8/97 hasta agosto, es baja (ver tabla). El nivel de estudios terminado es en 61% de los casos la EGB o el Certificado de escolaridad. A las mujeres, no obstante, se les requiere un nivel de cualificación más alto que a los hombres para acceder al nuevo contrato indefinido, sobre todo si ya estaban trabajando, es decir, si acceden al mismo por conversión de un contrato temporal.

En consecuencia, los empleos que requieren niveles de estudios más bajos están copados por los hombres y sólo en los puestos de trabajo de mayor cualificación el reparto entre hombres y mujeres se aproxima. Esta aproximación es mayor si ya se está trabajando que si se compite desde el paro.

El perfil, por tanto, más habitual de las personas que hasta la fecha han sido contratados bajo la nueva forma contractual es: hombre, de entre 25 a 45 años, contratado temporal en los servicios y un nivel de estudios equivalente a la EGB o Certificado de estudios primarios.

CONTRATOS DE APRENDIZAJE Y FORMACIÓN
(A partir de mayo el nuevo contrato de formación sustituye al de aprendizaje)



Fuente: Elaborado por el GTC de CC.OO. a partir de datos del INEM.

Por último, se reduce el uso del nuevo contrato de formación, en relación al antiguo contrato de aprendizaje, al que sustituye (ver gráfico). Este fenómeno se explicaría por la reducción del colectivo susceptible de acogerse al mismo (se rebaja la edad de 25 a 21 años), la inseguridad jurídica provocada por la falta de regulación de la protección social de estos contratos y la reducción del número de contratos fraudulentos, tras la mejora de sus garantías.

Los empresarios han podido igualmente contratar como indefinidos de fomento del empleo, dadas sus ventajas, lo que antes hubiesen sido aprendices. De hecho, de mayo a septiembre, 6.516 contratos de aprendizaje han sido convertidos en indefinidos.

Entre mayo y septiembre de 1997, se han realizado 46.700 contratos para la formación, que sustituye al antiguo contrato de aprendizaje (ver tabla). La mayoría se realizó en el sector servicios (67%), entre hombres (68%). Este contrato sólo se puede realizar entre los mayores de 16 años y los menores de 21.

NUEVO CONTRATO PARA LA FORMACIÓN		
(hasta septiembre de 1997)	Total (en miles)	Estructura (en %)
Por sexos		
Hombres	31,8	68,0
Mujeres	14,9	32,0
Total	46,7	100,0
Por sectores		
Agricultura	0,3	0,6
Industria	8,4	18,1
Construcción	6,7	14,4
Servicios	31,3	66,9
Parados +3años Primer empleo		
Total	46,7	100,0
Por edades		
De 16 a 19 años	34,7	74,3
De 20 a 24 años	11,9	25,5
De 25 a 29 años	0,1	0,1
De 30 a 45 años	0,1	0,1
Más de 45 años	0,0	0,0
Total	46,7	100,0
Fuente: Elaborado por el Gabinete Técnico Confederal de CC.OO. a partir de datos del INEM.		

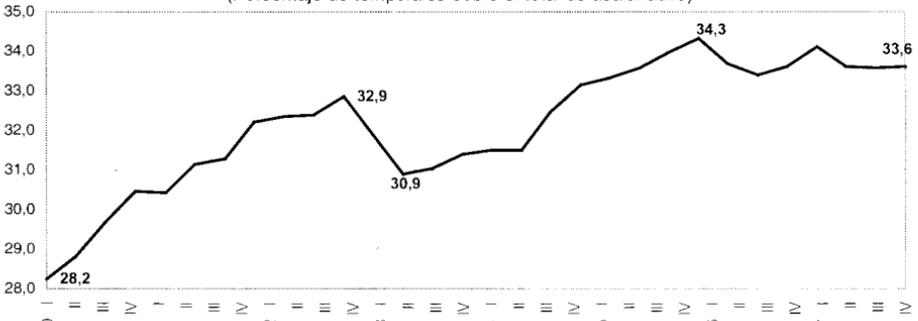
Precariedad.

La tasa de temporalidad (es decir, el porcentaje de temporales sobre el total de asalariados) viene aumentando desde el principio de 1990; entonces estaba en el 28,2% (ver gráfico). La temporalidad se redujo coyunturalmente a lo largo de la crisis, debido a que el ajuste de empleo giró en gran medida sobre los contratos de duración determinada. A partir del tercer trimestre de 1995, la temporalidad parece haber iniciado de nuevo un ciclo descendente, esta vez no condicionado por factores depresivos.

Actualmente la tasa de temporalidad se ha estabilizado en torno al 33,6%, muy por encima de la media europea, que está entorno al 11,5%. Aunque las medidas adoptadas a raíz del la firma del Acuerdo para la Estabilidad del Empleo entraron en vigor durante la segunda mitad del segundo trimestre de 1997, éstas todavía no han tenido un efecto a la baja sobre la precariedad.

PRECARIEDAD

(Porcentaje de temporales sobre el total de asalariados)

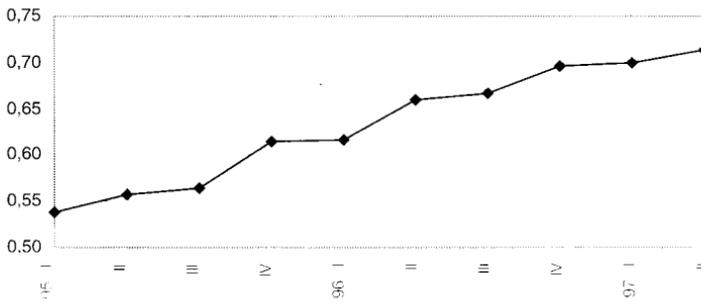


Fuente: Elaborado por el Gabinete Técnico Confederado de CC.OO. a partir de dats del INE

Hay que advertir que, a pesar de que los contratos fijos aumentan su peso sobre el total de la contratación, lo cual constituye una buena noticia, la variable relevante a la hora de medir la precariedad es el flujo de nuevos empleos fijos y temporales que estos inducen. **Durante el primer semestre de 1997, aunque el empleo fijo creció intensamente, el empleo temporal lo hizo a tasas interanuales superiores, rompiéndose la buena tendencia registrada a lo largo de 1996, cuando el empleo temporal crecía por debajo del empleo asalariado fijo y total.**

ROTACIÓN DE LOS TRABAJADORES TEMPORALES

(Contratos temporales/Asalariados temporales)



Fuente: Elaborado por el GTC de CC.OO. a partir de datos del INE y del INEM.

Rotación.

El Acuerdo todavía no ha tenido tampoco un efecto apreciable sobre la rotación del empleo eventual, que aumenta ligeramente en el segundo trimestre de 1997, tal y como se aprecia en el gráfico adjunto. Esto se debe a que los contratos de duración determinada crecen más rápido que los asalariados temporales.

Este crecimiento de los contratos temporales se concentra en los contratos eventuales por circunstancias de la producción y en los contratos a tiempo parcial, que entre mayo y septiembre crecen un 21% y un 20%, respectivamente, sobre igual período del año anterior. Asimismo, tal y como se observa en la tabla adjunta, entre estos contratos hasta agosto y con respecto a 1996, han ganado peso aquellos cuya duración es inferior o igual a un mes.

DURACIÓN DE LOS CONTRATOS											
Estructura porcentual											
Duración en meses											
Total	< 1	> 1 a < 3	> 3 a < 6	> 6 a < 12	> 12 a < 18	> 18 a < 24	> 24 a < 30	> 30	Indeterminados	Indefinidos	
Eventual por circunstancias de la producción											
1996	100,0%	63,8%	21,9%	13,3%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
1997	100,0%	64,5%	20,9%	13,4%	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Contrato de tiempo parcial											
1996	100,0%	27,1%	18,0%	19,1%	4,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	24,6%	6,8%
1997	100,0%	31,2%	18,9%	17,9%	2,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	23,8%	5,8%

Datos de enero a agosto de 1997

Fuente: Elaborado por el Gabinete Técnico Confederal y la Secretaría de Empleo de CC.OO. a partir de datos del INEM.

5.3.- Salarios, coste laboral unitario y distribución de la renta.

Salarios y poder adquisitivo.

Estimar el crecimiento de los salarios en España es una cuestión controvertida, dadas las carencias de las estadísticas disponibles. La tarifa salarial pactada en convenio proporcionada por el Registro de Convenios del Ministerio de Trabajo, es una fuente incompleta, puesto que no recoge las derivas o deslizamientos salariales (al alza y a la baja) que provocan las reclasificaciones profesionales, el reconocimiento de complementos por antigüedad, los cambios operados por la redistribución sectorial del empleo, etc.

COMPARACIÓN ENTRE FUENTES QUE MIDEN LA EVOLUCIÓN SALARIAL

(Crecimiento anual)

	Tarifa salarial ¹ (hasta agosto 97)	Ganancia salarial ² (Primer semestre 97)	Deslizamientos (Ganancia-Tarifa)
Agricultura	3,34		
Industria	2,92	5,0	2,08
Construcción	2,80	4,9	2,10
Servicios:	3,08		
Incluidos en la ES ³	3,07	3,0	-0,7
Resto de servicios ⁴	3,09		
TOTAL	3,02		
Excluida la agricultura y resto de servicios	3,45	3,9	0,45

(1): Pactada en los Convenios Colectivos, que cubren el 80% de los trabajadores asalariados.

(2): Estimada por la Encuesta de Salarios (ES). No investiga las empresas de menos de cinco trabajadores, ni incluye la agricultura y gran parte de los servicios.

(3): Comercio, Hostelería, Transportes y Comunicaciones, Banca y Seguros y Servicios Inmobiliarios y de Empresa.

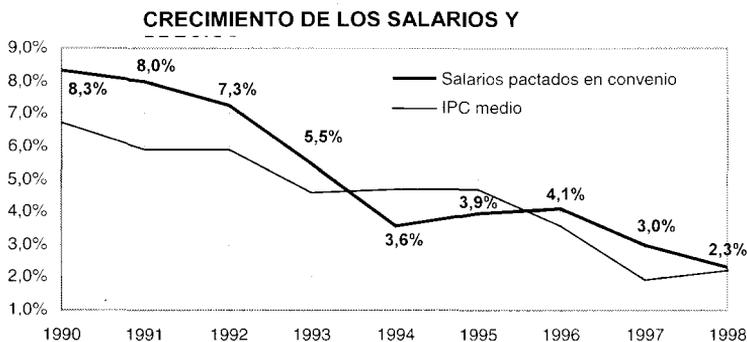
(4): Administraciones Públicas, Educación, Sanidad, Servicios Sociales, Servicios Personales, y Personal Doméstico.

Fuente: Elaborado por el Gabinete Técnico Confederal de CC.OO. a partir de datos del Ministerio de Trabajo y el INE.

Por otro lado, la Encuesta de Salarios de la Industria y los Servicios (ES) del INE, que recoge los deslizamientos, presenta sin embargo problemas de cobertura. La ES sólo investiga la industria y parte de los servicios (Comercio, Hostelería, Transportes y Comunicaciones, Banca y Seguros, y Servicios Inmobiliarios y de Empresa)²³, excluyendo la agricultura. Asimismo, quedan excluidas de la encuesta las empresas de menos de cinco trabajadores.

Ninguna de estas dos fuentes recoge información sobre los cerca de dos millones de empleados públicos²⁴, cuyos salarios se han congelado en 1997. Además, los deslizamientos salariales han debido ser cuando menos negativos en este colectivo, dada la política, seguida por la Administración Central, de limitar la oferta de empleo público a la sustitución de una de cada cuatro bajas vegetativas.

Por último, el Ministerio de Agricultura elabora un índice sobre el crecimiento de los salarios (incluidos deslizamientos) en el sector agrario. Según éste los salarios habrían crecido un 4,3% entre enero y junio de 1997, con respecto a igual período del año anterior, lo que supone una apreciable aceleración. Este crecimiento se explicaría por el buen momento que vive el sector, una vez superada la sequía, permitiendo aumentar las ventas sin que el crecimiento salarial haya generado tensiones inflacionistas.



Fuente: Elaborado por el GTC de CC.OO. a partir de datos del M^o de Trabajo.

Extrapolando para el conjunto del año los incrementos que hasta la fecha arrojan estas tres fuentes, y tomando un crecimiento cero para los empleados públicos y la estimación del Registro de Convenios para aquellos sectores no investigados por la ES²⁵ (excepto el agrario, para el que se utiliza la estimación del Ministerio del ramo), **resulta un crecimiento nominal de los salarios del 3,04% para 1997 (+1,1% en términos reales).**

²³ - No incluye, Administraciones Públicas, Educación, Sanidad, Servicios Sociales, Servicios Personales y personal Doméstico.

²⁴ - Sólo una pequeña parte de estos están cubiertos por la negociación colectiva.

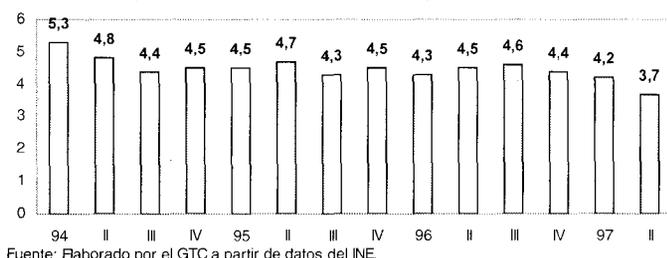
²⁵ - Este planteamiento es bastante cauto, obsérvese que en los servicios que investiga la ES, ésta detecta deslizamientos negativos. Si este comportamiento es asimilable al resto de los servicios, entonces, el incremento salarial apuntado por el registro de convenios constituye una estimación al alza.

Este crecimiento es muy similar, según las estimaciones del Gobierno, al que experimentarán los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva en 1997 (3,0%). El incremento salarial pactado supone, a su vez, **una importante moderación salarial en comparación con el aumento negociado el año anterior: +4,1%** (ver gráfico). **Moderación que también se aprecia en la ES, cuya última tasa de crecimiento intertrimestral (3,7%), correspondiente al segundo trimestre de 1997, es la más baja de los últimos trece trimestres** (ver gráfico).

Los precios al consumo, por otro lado, subirán un 1,9% en 1997, con lo que, en media, **los trabajadores ganarán 1,1 puntos en su poder de compra** (ver gráfico). Esta mejora, aunque distribuida de manera irregular, afectará a la práctica totalidad de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva (ver tabla).

Fuera de dicho colectivo se localiza alrededor del 20% de la población asalariada. Entre estos los empleados públicos, con casi dos millones de

GANANCIA MEDIA POR TRABAJADOR
(Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios)



asalariados, experimenta, por contra, una pérdida de casi dos puntos en su poder adquisitivo.

DISTRIBUCIÓN DEL CRECIMIENTO SALARIAL PACTADO EN CONVENIO (De enero a agosto de 1997)			
Tramos de aumento salarial (en porcentaje)	Número de trabajadores afectados	Porcentaje de trabajadores sobre el total	Aumento salarial medio (en porcentaje)
Inferior al 2,00	174.792	2,8	0,64
Del 2,00 al 2,59	386.996	6,3	2,36
Igual al 2,60	1.583.886	25,9	2,60
Del 2,61 al 3,00	1.609.300	26,3	2,86
Del 3,01 al 4,00	1.988.171	32,5	3,50
Del 4,01 al 5,00	352.626	5,8	4,57
Superior al 5,00	27.940	0,4	6,63
TOTAL	6.123.711	100,0	3,02

Fuente: Elaborado por el Gabinete Técnico Confederado de CC.OO. a partir de datos del Ministerio de Trabajo.

La mejora global en el poder de compra se suma a la registrada en 1996 (0,5 puntos) y viene a compensar, aunque no totalmente, las pérdidas acumuladas a lo largo de 1994 y 1995 (-2,3 puntos).

Coste laboral unitario y competitividad.

Los salarios, junto con las cotizaciones sociales, constituyen los dos elementos principales de los costes laborales. El coste laboral unitario (CLU) se calcula dividiendo los costes laborales por las unidades producidas (es decir, por el PIB en términos reales). Su aumento presiona los precios al alza en términos comprados y, por tanto, puede afectar la competitividad de los productos españoles.

Los costes laborales deberían crecer al mismo ritmo que la productividad del trabajo para evitar presiones sobre los precios. Sin embargo, la subida puntual de los costes laborales por encima de la productividad no supone necesariamente una pérdida de competitividad vía precios. En efecto, dicha subida puede verse compensada por el ajuste en otros costes empresariales o, por la ampliación de la cuota de mercado de las empresas, sin que ello afecte al excedente empresarial.

Esto es precisamente lo que está ocurriendo en 1997. Según las estimaciones del Gobierno el CLU crecerá un 2,2% nominal, para el conjunto del año. Este incremento se explica por el aumento de los costes laborales (2,8%) por encima de la productividad aparente del trabajo (0,5%, 0,6% si se ajusta el sesgo a la baja que introducen los trabajadores a tiempo parcial). **Las empresas han compensado, sin embargo, el aumento del CLU con la reducción de los costes financieros, que ha propiciado la bajada de los tipos de interés, y con la recuperación de cuota mercado interno y externo, propiciada igualmente, entre otras causas, por la apreciación del dólar.**

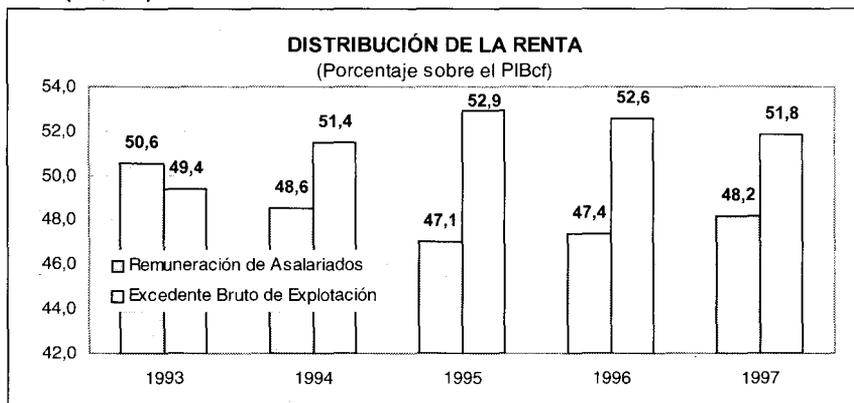
De hecho, **la evolución de los CLU no ha sido incompatible con la creación de empleo o la rebaja de los precios al consumo; ni parece haber restado competitividad a los productos españoles, permitiendo además a los trabajadores recuperar parte del poder de compra perdido.** En efecto, 1997 será un año con una importante creación de empleo (355.000 nuevos empleos) y con una aportación positiva del saldo exterior al crecimiento (ver tabla nº2). El aumento del empleo y la ganancia de poder de compra, han estado también en la base de la recuperación del consumo y el crecimiento global de la economía por encima de las previsiones iniciales.

No obstante lo anterior, más allá de situaciones puntuales, la evolución de los costes laborales debe estar en consonancia con la productividad, en particular, en los sectores más expuestos a la competencia internacional (como son las manufacturas) y, sobre todo, si no existen elementos compensadores. Asimismo, habrá que evaluar, en cada caso y momento, el reparto que debe darse entre las ganancias de poder adquisitivo y la creación de empleo.

Con lo comentado hasta aquí debe quedar claro que, la evolución de los salarios no tiene por qué ajustarse al crecimiento de los precios, para que la competitividad de los productos no se vea alterada. La comparación entre salarios y precios servirá para comprobar como evoluciona el poder de compra de los asalariados, pero no la competitividad de los productos. Los salarios pueden crecer por encima de los precios sin que esto afecte negativamente a la competitividad. Para saber como la variación salarial afecta a la competencia, los salarios deben estar relacionados con la evolución del resto de costes laborales y estos, a su vez, con la productividad. Puntualmente, aún en el caso en que los costes laborales crezcan por encima de la productividad, la competencia puede no verse afectada si existen elementos compensadores (ajuste de otros costes o aumento de la cuota de mercado).

Distribución de la renta.

Los asalariados han recuperado en 1996 y 1997, parte del peso que perdieron en 1994 y 1995, en el reparto de la renta, frente a los empresarios y trabajadores autónomos (ver gráfico). No obstante, **todavía en 1997 (48,2%) los asalariados están casi dos puntos y medio por debajo de su participación en 1993 (50,6%).**



Perspectivas para 1998.

Para 1998, el Gobierno espera que los salarios pactados en convenio crezcan un 2,3%, es decir, que continúe de manera significativa el proceso de moderación salarial. El ajuste en los salarios pactados sería de siete décimas con respecto a lo negociado en 1997 (3,0%).

Los precios crecerán en media un 2,2%, por encima de 1997 (1,9%), es decir, se detiene el período deflacionista vivido a lo largo de los últimos años²⁶. No obstante, esto no debe ser una preocupación, puesto que un crecimiento de los precios entorno al 2,5% tiene un carácter friccional.

La previsión de inflación para 1998 es muy ajustada, no es previsible que se repita lo sucedido en 1996 y 1997, donde las estimaciones iniciales del Gobierno quedaron por encima de la inflación real, lo que permitió ganar poder de compra a muchos trabajadores. **No es descartable un repunte de los precios por encima de la estimación oficial, lo que hace especialmente recomendable negociar cláusulas de revisión salarial.**

Por otro lado, **si las previsiones del Gobierno se cumplen, negociar sobre inflación dic./dic. para 1998 (2,1%), implica una ligera pérdida del poder de compra, ya que ésta se sitúa una décima por debajo de la inflación media esperada (2,2%).**

Por último, la productividad aparente del trabajo aumentará un 0,9% (un punto si se elimina el sesgo de los trabajadores a tiempo parcial).

²⁶ - El proceso ya ha dado muestras de agotamiento en 1997, al situarse la inflación media (1,9%) por debajo de la inflación dic./dic. (2,2%).

6.- Conclusiones

*** las decisiones para cumplir con los criterios de convergencia monetaria para acceder a la moneda única: un reparto injusto de los esfuerzos.**

La elaboración del presupuesto para el presente año, al igual que los anteriores, ha estado marcada por el cumplimiento de los requisitos de convergencia monetaria para acceder a la moneda única. Con este objetivo central, el Gobierno ha aplicado políticas de gasto para la Administración Central que, si se cumplen en su totalidad, implican una pérdida de peso de la iniciativa pública en la economía española (+0,6% del gasto público frente a +3,2% del PIB). Junto a ellas, los ingresos públicos crecerán muy por encima del ritmo de actividad (+5,7%), aumentando la presión impositiva en siete décimas del PIB.

A mediados de 1997, se realizará el examen para conocer la relación de países integrantes del EURO desde su inicio. Todo apunta a que España aprobará con muy buena nota el examen de los dos criterios monetarios básicos, mientras mantiene la tasa de desempleo más elevada de todos los países miembros (20,3% de la población activa) que pone en cuestión el grado de convergencia real.

Con la dinámica actual, y los problemas conocidos de *los grandes* (Alemania y Francia) para cumplir el requisito de déficit, se descarta una interpretación restrictiva de los criterios, por lo que es muy probable una amplia relación de componentes que incluya a todos los miembros con excepción de Grecia. Una relación definitiva en la que se deben tener en cuenta las prerrogativas del Reino Unido y Dinamarca para decidir su entrada.

Las referencias monetarias son especialmente positivas en España. Se ha alcanzado una estabilidad de precios sin precedentes (previsión de aumento del +2,2%) aunque se mantengan algunos 'focos peligrosos' en el sector servicios. El saneamiento de las cuentas públicas ha sido muy profundo, llegando a una cifra oficial de déficit incluso inferior a la solicitada (2,8 - 2,9%). Aunque las previsiones encubran algunas irregularidades en la elaboración de las cuentas públicas, tanto en el capítulo de ingresos como de gastos, las consecuencias sólo se descubrirán con el paso del tiempo. Adicionalmente, la economía española dispone de tipos de interés muy razonables (5% a corto y 6% e diez años).

El proceso para alcanzar esta situación, catalogada de *virtuosa* en el lenguaje publicista al uso, ha sido complicado y tormentoso, pero sobre todo, **ha conllevado importantes esfuerzos muy injustamente repartidos entre la población.**

Los inconvenientes de mantener de forma permanente un déficit público excesivamente elevado están contrastados empíricamente: gastos para el pago del servicio de la Deuda (intereses anuales equivalentes a 4,7% del PIB en 1997 y posterior amortización de la deuda) e influencia negativa sobre los tipos de

interés, aunque en un grado inferior a la transmitida de manera machacona por los teóricos liberal - monetaristas.

Con este panorama, la disminución del déficit público era una camino a recorrer después de alcanzar una cifra muy elevada en 1993, si bien justificada parcialmente por la misión anticíclica de los estabilizadores automáticos (prestaciones al desempleo básicamente). **Lo que no está justificado es la fórmula y el ritmo elegidos que, junto a otras medidas de política monetaria, han frenado el ritmo de crecimiento de la actividad económica y exigido esfuerzos excesivos a determinados grupos sociales.**

La intensa disminución del saldo negativo de las cuentas públicas, del 6,6% en 1993 al 2,4% del PIB previsto para 1998, en un período corto de tiempo, **se ha logrado básicamente a través del ajuste soportado por las prestaciones al desempleo (-35%) y las políticas de inversión pública (-24,5%)**. Con la ayuda, más modesta, prestada por la pérdida de poder adquisitivo de los empleados públicos y una reposición de las bajas vegetativas de tan sólo una cuarta parte. El último empujón ha correspondido a la rebaja prevista de los gastos financieros en el próximo año. A estos esfuerzos/recortes, se ha sumado la desaparición de algunas partidas del presupuesto, cuyo pago se cubre según parece con los ingresos obtenidos mediante privatizaciones de empresas públicas y, una parte de los ingresos públicos contabilizados bajo el criterio de devengo, de muy difícil cumplimiento por no decir incobrables en la realidad (cuotas sociales). Todas estas variables incorporan dudas razonables para pensar que el saldo de las cuentas públicas, en términos agregados, presenta un estado de salud algo peor del presentado oficialmente

La suma de recortes/esfuerzos unidos a una coyuntura económica más favorable, después de la fuerte recesión de 1993, han colaborado al cumplimiento de los denominados círculos virtuosos desde el pensamiento económico dominante.

Aunque del saneamiento de las cuentas públicas se desprenden ventajas, algunas de ellas en menor medida que las transmitidas por algunos sectores de opinión, **no se puede asumir el método utilizado como el mejor o el único posible**. Los distintos Gobiernos han renunciado a apoyar un modelo tributario más justo y con mayor capacidad recaudatoria. Un sistema tributario perfectamente homologable al entorno, aprovechando los márgenes que permite la inferior presión fiscal española comparada con la media de los países comunitarios (como mínimo cuatro puntos del PIB). Una lucha eficaz contra el fraude fiscal hubiera permitido aumentar los ingresos, reducir el déficit incluso en superior medida, y repartir de forma más justa los esfuerzos entre los diversos colectivos sociales.

Por el contrario, a la pérdida de recaudación de la rentas de capital derivada de la reforma del IRPF aprobada en 1991, se sumó el resultado desolador de la disminución en un punto de las cotizaciones sociales en 1995. Su influencia a nivel productivo y de creación de empleo fue irrelevante y, sin embargo, la decisión de compensar la pérdida de recaudación (220 mmptas) elevando un punto el tipo normal de IVA, influyó negativamente sobre la inflación.

La reacción en cadena estaba servida, los responsables del Banco de España fieles a su actitud fundamentalista, temblaron ante el repunte en los precios paralizando el proceso de disminución de los tipos de interés, invirtiendo su tendencia hasta alcanzar el indeseable nivel de años anteriores ⁽²⁷⁾. El resultado es conocido, el ritmo de actividad congelado y un repunte del ya alto número de parados.

El Partido Popular desde su llegada al Gobierno ha mantenido un criterio contradictorio en materia de gasto pero muy claro en materia tributaria. Con una estrategia de goteo continuo de medidas en la misma dirección, que les ha evitado hasta la fecha una confrontación más grave a nivel social, está disminuyendo la carga fiscal de las rentas de capital y de los colectivos más ricos.

La contradicción en materia de gasto ha sido repudiar la iniciativa pública en sus declaraciones, mientras, dentro de un orden, hacen todo lo posible por mantenerlo, llegando a la desaparición de partidas del presupuesto para que no influyeran en el déficit declarado (activación de partidas mediante préstamos o avales, subvenciones a empresas públicas pagadas fuera del presupuesto, obras de infraestructuras a pagar a plazos).

Un ejercicio de doble lenguaje con el suplemento imprescindible de gozar de unas condiciones heredadas muy favorables para sus intereses. Los dos recortes de las prestaciones por desempleo aprobados por los gobiernos del PSOE (1992 y 1993) han producido una continua disminución del gasto en esta política social básica que llega hasta 1998. A la rebaja automática de una partida que superó los dos bptas en 1994 y roza ligeramente 1,5 bptas en 1998, se ha sumado el descenso de los tipos de interés iniciado por Alemania, después de imponer en la última década un precio del dinero desmesuradamente alto. La deseada y reclamada rebaja ha llegado, al cambiar Alemania el método elegido para financiar la reunificación ante la acumulación de problemas generados en su propio país y en el resto de la Unión Europea. El Gobierno ha dispuesto de la ayuda adicional de una importante apreciación del dólar que ha disparado las exportaciones españolas, al igual que del resto de los países comunitarios, compensando la debilidad de una demanda interna que no ha empezado a despertar con la suficiente fuerza hasta el tercer trimestre de este año.

La buena situación actual se extiende a los precios, en donde se ha alcanzado una elevada estabilidad sin haber introducido modificaciones sustanciales. La disminución en la inflación se ha apoyado en una fuerte rebaja de los precios de los alimentos, derivada de buenas cosechas después de superar una sequía que ha castigado severamente el campo español durante varios años. La meteorología ha beneficiado al conjunto del país pero también ha sido un importante aliado del Gobierno actual. En lo que son decisiones propias, superpuesto a un discurso teórico liberalizador, se están adoptando decisiones intervencionistas que afectan a servicios clave dentro del IPC (luz, gas y teléfono), mientras se mantiene una actitud contemporizadora con el comportamiento del sector servicios (vivienda y servicios médicos, entre otros).

²⁷ En 1995 el de tipo de interés subió desde el 9,7 al 11% neutralizando toda la rebaja del último año.

*** los presupuestos para 1998.**

Utilizando como paraguas el pacto de estabilidad, aunque en realidad realiza una interpretación muy restrictiva de su contenido, **el Gobierno presenta las cuentas para el próximo año 1998 centradas en el objetivo de seguir reduciendo el déficit, desde el 2,9% previsto para 1997, hasta llegar al 2,4% del PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas.** Para alcanzarlo distribuye el 2,2% a la Administración Central (2% para el Estado y 0,2% la Seguridad Social) y el restante 0,2% del PIB para las Administraciones Territoriales.

Estos objetivos muestran un apoyo enfervorizado a las tesis monetaristas, superando incluso lo establecido por el propio Programa de Convergencia recientemente presentado ante la Comisión Europea (déficit del 2,5% del PIB para el próximo año). Un apoyo sin reservas al pacto de estabilidad todavía más marcado, si se utiliza la información facilitada con los PGE98 de la que resulta un déficit para la Administración Central del 1,8% del PIB, inferior en dos décimas al declarado oficialmente como previsión.

Para valorar su decisión, valga recordar que el objetivo del déficit es inferior a la dotación para inversiones, superando la regla de oro de la Hacienda Pública, que marca esa referencia como límite de prudencia a la hora de elaborar un presupuesto. También puede ayudar a esa valoración conocer que cada décima del PIB equivale a 81 mmptas. De esta forma, el superior ajuste implica renunciar a la aplicación de políticas por un montante bastante significativo.

La primera conclusión sobre los PGE98 presentados es la menor transparencia informativa, además de los cambios metodológicos que, en algunos casos, afectan el resultado final del ejercicio y, en otros, tienen consecuencias para el futuro. La exclusión de los PGE de partidas de gasto supone un menor control democrático sobre una parte de la iniciativa pública (decisión de destinos, licitación, control de pagos y de realización de objetivos).

Oficialmente, el déficit previsto se consigue con un crecimiento del gasto inferior a la actividad económica (+1,5% real frente a 3,4% del PIB) y una evolución de los ingresos algo superior al ritmo de actividad (+3,6% real). Sin embargo, hay una larga lista de variables situadas entre el cambio de método en la elaboración del presupuesto o, siendo prudentes, la pura irregularidad, que pueden modificar el resultado final, tanto de los ingresos como de los gastos.

- posible introducción durante el trámite parlamentario de modificaciones de sensible influencia, como es la de aprobar recursos extra para sanidad, que según el socio parlamentario del Gobierno pueden alcanzar los 300 mmptas (0.36 décimas del PIB).

- desaparecen del presupuesto partidas de gasto anteriormente dentro del mismo (subvenciones a empresas públicas con pérdidas a pagar con los ingresos de las privatizaciones).
- obras de infraestructura por valor de 150 mmptas contratadas con el sistema abono total a la entrega, (inicialmente financiadas por empresas privadas a pagar a plazos por el sector público desde el año 2000).
- *activación* de gastos anteriormente incluidos en el presupuesto mediante préstamos o avales del Estado (+50 mmptas sobre el año anterior). El saldo neto de activos financieros supera los 750 mmptas.
- uso del criterio de devengo (compromisos de cobro) para las cotizaciones sociales que engorda el presupuesto de ingresos de manera artificial y crea a corto plazo problemas de liquidez a la Seguridad Social que pueden degenerar a medio plazo en algo más grave ⁽²⁸⁾.
- diferencias sensibles en los avances de liquidación facilitados del IRPF en los dos últimos ejercicios, utilizando el criterio de devengo o caja dependiendo del momento. Hay 260 mmptas *bailando* entre 1996 y 1997 que necesitan una explicación oficial amplia y creíble.
- La política de privatizaciones del Gobierno se resume a la venta del patrimonio público buscando superiores ingresos a corto plazo, renunciando a recaudaciones futuras percibidas todos los años. Además, su política es poco transparente en lo que afecta a los inversores institucionales que controlaran las empresas a partir de este momento. Opacidad extensible al destino de los recursos obtenidos (uso y contabilización) al desconocerse en buena parte la utilización de dos billones en 1997 y el previsto billón y medio de 1998 ⁽²⁹⁾.

La falta de los avances de liquidación de 1997 para el consolidado de los ingresos y gastos, se añade a las variables enumeradas que dificultan seriamente el análisis del contenido de los PGE98 y sus posibles repercusiones para el año próximo.

A estos factores se suma otro de diferente característica. **Por primera vez en muchos años, los gastos financieros se reducen, incluso en valores absolutos (entre -268 y -400 mmptas dependiendo de la liquidación final en 1997). Con esta disminución, aunque la carga en intereses sigue siendo**

²⁸ Mayor detalle en Centros Gestores. Seguridad Social.

²⁹ Según declaraciones del Ministro de Industria (Joan Piqué) los ingresos previstos en 1997:

- ENDESA (35%) → 1,3 bpts.
- ENDESA (5%) → 160 mmptas.
- Siderurgia (65% del grupo) → 90 mmptas.
- ACERALIA (35%) → 95 mmptas.
- Telefónica Internacional (24%) → 127 mmptas
- ALDEASA (80%) → 50 MMPTAS.
- MUSINI → 20 mmptas.

elevada (3,9% del PIB), **se libera un montante de recursos reutilizable en otros destinos.**

Los recursos liberados, junto a los mayores ingresos generados por la superior creación de riqueza, **permiten construir un presupuesto de gastos dirigido a la economía real, excluyendo los gastos financieros, con un crecimiento del +3% real.** Un crecimiento muy cercano al ritmo de actividad económica, algo sorprendente conocida la animadversión mostrada por el Gobierno por la iniciativa pública, que incluso puede ser superior si se ejecutan todos los gastos anunciados que no figuran dentro del presupuesto.

En la misma línea de corrección de las previsiones oficiales realizadas sobre dotaciones iniciales, **la previsión de ingresos públicos para el próximo año se podría reducir hasta el +2,5% real,** si se toma como bueno el avance oficial de liquidación de los ingresos del Estado facilitado para el presente año (desviación al alza de +500 mmpas a pesar de incurrir en una desviación a la baja de -260 mmpas en el IRPF).

Con estos mimbres, el Gobierno manteniendo el mensaje contradictorio sobre el gasto público, elabora un presupuesto con crecimientos reales en un buen número de políticas. Por su repercusión se destacan las siguientes:

- * se mantiene el poder adquisitivo de los empleados públicos, aunque niegan la compensación por pérdidas acumuladas y mantienen una tasa de reposición de tan sólo el 25% de las bajas vegetativas.

- * las inversiones crecen al doble de ritmo de la actividad económica, aunque siempre queda la sospecha de conocer cual será su ejecución real. Podría suceder que con una baja licitación de este año y cumpliendo con las previsiones para el próximo, se produjera un fuerte crecimiento de las inversiones, mayor incluso si se llevan a término las obras contratadas bajo *el sistema de abono a plazos* a partir de su entrega. Claro que siempre puede suceder lo contrario, si como es habitual en los últimos años las inversiones públicas se utilizan para compensar desviaciones en otras materias.

- * el aumento de recursos dirigidos a la política industrial y de Investigación y Desarrollo son más limitados de lo que las cifras aparentan, llegando incluso a ser ficticios en la segunda. La política industrial se concentra casi exclusivamente en las ayudas concedidas a la minería del carbón. En el caso de la política de I+D, el aumento presentado se corresponde con la realización de proyectos ajenos a esta materia (construcción efectiva de material de guerra), fijando además los recursos mediante préstamos del Estado (no contabiliza en el saldo final de las cuentas públicas).

- * las prestaciones sociales evolucionan de manera desigual. Las pensiones aumentan sus recursos en el mismo ritmo de creación de riqueza (5,7% nominal - 3,4% real). La sanidad crece en el proyecto actual por debajo del PIB (+2,5%) pero es previsible que lo haga incluso por

encima de la actividad económica después de incorporar enmiendas con recursos extra para deudas acumuladas. El presupuesto educativo aumenta su dotación sobre el presente año (+4,3%), si bien su crecimiento en términos reales es nulo respecto al de hace dos años.

Por contra, las prestaciones por desempleo continúan un año más perdiendo recursos financieros (-3,5% real) que le impiden salir del insuficiente nivel de cobertura actual (diecisiete puntos inferior al de hace cuatro años). Mientras el paro de larga duración mantiene parámetros similares.

* se aumentan los recursos dirigidos a políticas de fomento de empleo. Subvenciones a las cuotas sociales de los contratos indefinidos y políticas de formación a desempleados y ocupados. Pero a costa de financiar íntegramente las prestaciones al desempleo con las cuotas pagadas por los trabajadores ocupados. Este hecho limita el ejercicio de solidaridad con los menos favorecidos a los trabajadores asalariados con empleo, mientras el Estado, representante del conjunto de los ciudadanos, incluso reduce su aportación para financiar las políticas de fomento de empleo.

En resumen, las políticas de gasto para 1998 muestran un mensaje contradictorio del Gobierno, que penaliza verbalmente la iniciativa pública pero a la vez elabora un presupuesto no tan restrictivo en caso de ejecutarse en su integridad, tanto lo incluido en el proyecto como todo lo que le rodea. **Da la impresión que su intención es poner la caldera de la economía a toda marcha apoyándose en el gasto público sin la confianza en la iniciativa privada que aparentan sus declaraciones.**

Algunas de las preguntas que quedan sin respuesta son: cómo se pagarán las dotaciones extra de sanidad, cuánta deuda se está acumulando para el futuro con obras a pagar a plazos o, que sucederá con aquellos gastos que actualmente se están pagando con el dinero de las privatizaciones cuando éste se acabe.

Por otra parte, el Gobierno cumple de forma lenta pero continuada con la parte más querida de su programa: la fiscalidad. Las decisiones adoptadas mejoran el tratamiento favorable de las rentas de capital y los colectivos más ricos de la sociedad. Sus decisiones han generado una fuerte pérdida de equidad del sistema tributario que alcanza la ruptura total de la progresividad en el IRPF para las plusvalías.

El apoyo a la economía productiva se limita a la reducción de impuestos. Así, se acumulan beneficios indiscriminados para las rentas de capital productivo (sociedades y personas físicas) sin diferencias en su situación económica, tamaño y, sin mejorar los controles de cumplimiento de las actividades teóricamente subvencionados o, de evaluación de la eficacia del gasto público en el que se incurre.

En el presente año se producirá un cierto maquillaje en el reparto de los esfuerzos sirviéndose de los ingresos extraordinarios del Impuesto de

Sociedades. El canon pagado una sola vez por las empresas para acceder a la actualización de balances y el anticipo en la retención de las empresas con facturación superior a los mil millones de pesetas han incrementado un año la recaudación pero limitarán la de los siguientes ejercicios. **El año próximo, la pérdida de ingresos de las medidas ya adoptadas se compensan con una elevación de la imposición indirecta (impuestos al consumo y tasas), generando los consiguientes perjuicios a los colectivos menos favorecidos que deben de forma obligada destinar una mayor parte de sus ingresos al consumo.**

El resultado final es el incumplimiento de la promesa de reducir la presión fiscal en términos agregados, manteniéndose en 1998 después de un incremento de +0,7 décimas del PIB en 1997. Pero disminuyendo la participación de la imposición directa y aumentando la imposición sobre el consumo (+0.3 décimas del PIB en 1998).

A la espera de conocer en detalle la reforma estructural en el IRPF anunciada para el próximo año, la información conocida es muy inquietante. Todo apunta a un impuesto con pocos tramos y tipos de gravamen más reducidos en su parte alta (disminución desde el 56% actual al 45% o, incluso menos) y mayor desfiscalización de las rentas del capital productivo y financiero.

La causa esgrimida para reducir el tipo marginal a los colectivos con más renta es identificar el fraude con una supuesta excesiva tributación. Según los defensores de la rebaja, la disminución del tipo marginal aumentará la base imponible al apreciar los contribuyentes un mejor trato fiscal. Conociendo la dimensión y localización del fraude fiscal en España el argumento se puede calificar de ingenuo. Más bien, podría suceder que la minoría que defiende este tipo de reforma deben estar dentro del 1% de los contribuyentes (140.000) que tienen la suerte de pagar el tipo marginal máximo al ingresar rentas por encima de diez millones de pesetas ⁽³⁰⁾.

Las medidas adoptadas y las anticipadas, renuncian a un modelo progresivo sustentado en la capacidad económica real de los ciudadanos, caminando hacia un sistema como el establecido por Ronald Reagan en Estados Unidos en la década de los ochenta. **Un modelo fiscal del que ha resultado una muy fuerte redistribución de la renta a favor de los más ricos sin cumplir con las promesas sobre la inversión y crecimiento económico, que mantuvieron un ritmo de crecimiento similar al de otras ocasiones con ciclos similares.**

³⁰ Mayor detalle en la contestación de la C.S. de CC.OO. a la Comisión para la reforma del IRPF. 'La situación actual del sistema fiscal en España. Valoración de algunas propuestas de reforma del IRPF'. setiembre de 1997.

*** las previsiones macroeconómicas para 1998.**

Con el presupuesto presentado, el Gobierno prevé un comportamiento de la economía con estas características. El crecimiento económico será ligeramente superior al del presente año (+3,4% del PIB), siguiendo al tendencia al alza iniciada en 1994.

Después de unos años en los que la demanda externa ha sido imprescindible para alcanzar las cifras de crecimiento finales, el ritmo de actividad económica en el próximo ejercicio se apoyará íntegramente en demanda interna (+3,6%). La aportación del consumo será considerable (+3%), en mayor medida el segmento privado que el público, y, la tasa de formación bruta de capital fijo tendrá un comportamiento muy dinámico (+6,9%).

El Gobierno tiene a su disposición una serie de variables muy favorables para cumplir con sus expectativas de mejora de la demanda interna: acumulación de beneficios empresariales, tipos de interés razonables, amplio ahorro acumulado y leve mejora de las expectativas en la estabilidad del empleo.

Sin embargo, mientras las decisiones de consumo aparecen como más factibles, no lo son tanto las de inversión que tienen una mecánica más compleja. El crecimiento de las inversiones es imprescindible para generar crecimiento y empleo. La economía española necesita mantener de forma sostenida crecimientos muy elevados de la formación de capital en el tejido productivo para transitar, desde un modelo excesivamente apoyado en los costes laborales, a otro con superior peso del valor añadido de los bienes y servicios. No obstante, la previsión manejada para los bienes de equipo, aunque deseable parece algo optimista (+10,5%) conocida la cierta aversión de los empresarios españoles por asumir riesgos.

El cumplimiento de la previsión para la formación bruta de capital depende en buena parte de la construcción (+4,5%). La cifra establecida puede ser creíble siempre y cuando se cumplan una serie de circunstancias: el grado de ejecución de las dotaciones del capítulo VI de los PGE98 y la realización de *las obras de abono a plazos a partir de su entrega*. En todo caso, este apartado de efectos multiplicadores importantes sobre múltiples áreas de actividad ve lastrado su crecimiento ante la ausencia de una política de viviendas adecuada que pueda solucionar el grave problema que sufre un importante colectivo de ciudadanos.

La previsión manejada por el Gobierno presenta un saldo ligeramente negativo en la balanza de bienes y servicios con el exterior, muy cercano al equilibrio. Para lograrlo estima mantener el dinamismo de las exportaciones españolas (+10,9%) contemplando un lógico repunte de las importaciones derivado de la evolución de la demanda interna.

Siendo muy importante lograr el objetivo fijado para la formación bruta de capital, cumplir con esta meta en el saldo con el exterior mostraría un cambio significativo en la conducta de la economía española al haber reducido la dependencia respecto a terceros.

La reciente depreciación del dólar después de la subida de tipos de interés alemanes, allana algo el camino en el propósito de contener el crecimiento de las importaciones, pero, por contra, limita las posibilidades de mantener el dinamismo de las exportaciones españolas. El resultado final reflejará los avances o retrocesos de la economía española en el proceso de recuperación de la cuota interna después de las pérdidas acumuladas desde 1986.

Con un ritmo de actividad relativamente fuerte, la previsión de precios está marcada en el +2,1% (diciembre sobre diciembre). Conocido el agotamiento del colchón que ha supuesto la fuerte desaceleración de los precios agrícolas como consecuencia de la superación de la sequía, mantener la estabilidad de precios (2-2,5%) pasa por un cambio de la cultura inflacionista, especialmente localizada en algunos sectores. En este aspecto, a la actitud sensata de los salarios reclamada de forma reiterada y, en muchas ocasiones desmedida, es imprescindible añadir una actitud favorable de los empresarios no aprovechando el empuje de la demanda para generar excesivos beneficios mediante el incremento desmesurado de los precios de los bienes y servicios producidos.

Una evolución anual de la inflación que oscile entre en la banda del 2-3% se debe considerar estabilidad de precios. Mantener una situación con esas características es un objetivo deseable que merece un esfuerzo del conjunto de los agentes sociales y económicos. Pero esta declaración no puede ser interpretada como aceptación de un concepto fundamentalista en esta materia, que pretenda buscar dígitos rozando la deflación (crecimientos negativos) o, justifique utilizar políticas monetarias restrictivas ante el mínimo supuesto peligro.

Durante el próximo ejercicio es poco previsible una disminución de los tipos de interés, dado que según todos los analistas el nivel de convergencia en el momento de entrada en vigor del EURO estará alrededor del 4,5%. Con una inflación de 2-2,5% el tipo de interés real estaría en los mismos dígitos. Sin incurrir en ningún fundamentalismo monetario, tampoco parece existir mucho margen para la bajada del precio del dinero.

Para 1998, el Gobierno espera que la ocupación aumente un 2,5% (319.000 empleos), dos décimas por debajo de lo registrado en 1997, y a pesar de que el PIB crece más que en 1997. Esta caída en la elasticidad del empleo por unidad de PIB, no es obstáculo, sin embargo, para reducir en algo más de un punto la tasa de paro, 19,5%; objetivo que se consigue en parte por la caída en el ritmo de incorporación de activos.

*** Un modelo social para crear empleo.**

Con independencia de no compartir una parte de las decisiones de política económica adoptadas, **el acceso de España a la moneda única desde su inicio es una buena noticia, amplificada si el acceso se generaliza a casi todos los países miembros.**

El EURO no va a modificar de forma sustancial la actual autonomía en política monetaria, ya bastante escasa, si bien implica renunciar a las

devaluaciones como instrumento de ajuste ante pérdidas de valor del tipo de cambio efectivo. Su pérdida puede traer algunos inconvenientes al trasladar el ajuste a la remuneración de los factores de producción (trabajo y capital) que, en la medida de lo posible, deben conocerse previamente, anticipando sus efectos. Tampoco se deben olvidar los escasos beneficios para el tejido productivo español que ha deparado la utilización de sucesivas devaluaciones. Más al contrario, disponer de esta solución ha desincentivado a los empresarios en la búsqueda y puesta en práctica en sus empresas de reformas estructurales que permitieran competir en mayor medida vía valor añadido de los bienes y servicios producidos.

En cuanto a la política fiscal, se mantienen márgenes en su elaboración. La amplitud de los mismos dependerá de la estructura fiscal de cada país y de las decisiones adoptadas colegiadamente, entre otras, en las siguientes materias: déficit, armonización tributaria o, financiación de las prestaciones sociales.

En esta materia básica sería muy positivo alcanzar acuerdos en las actuales propuestas para lograr una mínima armonización comunitaria en el tratamiento de las rentas de capital financiero. La propuesta alemana de establecer una retención obligatoria del 25% a este tipo de rendimientos sería un paso modesto pero en la dirección adecuada que limitaría el actual proceso de defiscalización de este tipo de rentas, resultado de utilizar los sistemas tributarios como instrumento de competencia entre países para atraer el ahorro.

En última instancia, no se debe olvidar que el déficit público es el saldo entre los ingresos y los gastos y, un mismo saldo se puede obtener con una presencia mínima del sector público que con una participación como la actual (47% del PIB de media). Así, incluso el corsé del pacto de estabilidad puede tener amplios márgenes si se dispone de decisiones progresistas en el resto de las materias.

En el caso español los márgenes son indudables. La presión fiscal es inferior en cuatro puntos del PIB a la media comunitaria, por lo que el nivel de gasto público podría todavía crecer si se considera necesario, incluso asumiendo un déficit nulo. En esta materia, la armonización de la imposición directa, bajo criterios progresistas, se convierte en factor clave. Una cuestión obvia para quienes defienden la solidaridad, pero cuestionada por una minoría privilegiada con mucha capacidad para influir en la opinión pública.

El conflicto entre los que defienden modelos sociales diferentes se mantiene intacto y el resultado final no tiene que venir marcado por la existencia de la moneda única, más bien por la correlación de fuerzas existente en los lugares donde se adoptan las decisiones. No se puede olvidar que el ECOFIN, donde se reúnen los ministros de economía y finanzas, o el Consejo Europeo, máximo órgano decisorio (compuesto por los Jefes de Gobierno de todos los países), representan la voluntad democrática en cada estado. Otra cuestión bien diferente, es la necesidad de avanzar hacia el desarrollo de órganos políticos supranacionales con verdadero carácter decisorio con una composición elegida democráticamente.

Por contra, **el EURO** junto a la Política Agraria y Pesquera y la política regional desarrollada con los fondos estructurales **será uno de los pocos instrumentos supranacionales existentes dentro de la Unión Europea**. Aunque su sola existencia no arreglará los graves desequilibrios existentes, puede y debe ser utilizado como instrumento para lograr una mayor armonización en territorio comunitario en materias más sustanciales: relaciones laborales, salarios, prestaciones sociales, sistema tributario en su conjunto, coordinación de las políticas económicas más allá de la monetaria e integración política.

A la espera de la llegada de más representantes de partidos de izquierda que modifiquen las decisiones, los actuales componentes siguen dedicando más esfuerzo en los criterios monetarios. Consecuencia de este empeño es el pacto de estabilidad en el que se recomienda sostener en el tiempo el esfuerzo de saneamiento de las cuentas públicas introduciendo una serie de penalizaciones, de dudoso cumplimiento en la práctica, para aquellos países que incurran en déficits excesivos ⁽³¹⁾.

Con la puesta en práctica de las políticas públicas de los PGE98 junto a la iniciativa privada, la tasa de desempleo será del 19,5%. Un número de personas en paro (3,1 millones) inasumible por lo que supone de falta de cohesión social, drama personal para los que lo sufren y despilfarro de recursos productivos.

Un contexto macroeconómico que cumple el *círculo virtuoso* en términos monetarios: estabilidad de precios, cuentas públicas saneadas, bajos tipos de interés y que incluso acumula saldo positivo con el exterior, solo es capaz de ofrecer una reducción de 1,4 puntos en la tasa de desempleo, apenas ciento cincuenta mil personas sobre casi tres millones.

La sociedad española está esperando algo mejor. No se puede conformar con asistir al aumento desmesurado de las Bolsas de valores que no representan más que a una minoría de empresas y, en muchos casos, ni siquiera tiene que ver su situación real (rentabilidad de la propia empresa), sino con la actitud especuladora de algunos inversores o con lo que ha pasado anteriormente en Wall Street o Tokyo. Curiosamente estas Bolsas reaccionan a la baja cuando los *analistas* consideran que se ha creado demasiado empleo o, cuando la burbuja especulativa alcanza determinado volumen.

La solución del Gobierno es conocida: *la evolución reciente de la economía española pone así de manifiesto que la convergencia nominal es la fuente de crecimiento económico y de la propia convergencia real'* ⁽³²⁾. Sin embargo, la realidad dicta que esa convergencia nominal tiene que venir acompañada de medidas adicionales para convertirse en riqueza para todos y no sólo para unos cuantos.

Ante esta situación, se elevan discursos que señalan al mercado como gran y único instrumento para solucionar el problema del paro, solicitando la desregulación de algunas de las relaciones sociales y económicas. Sus

³¹ Reglamento 167/97. DOCE dos de agosto de 1997.

³² Presentación del Proyecto de PGE98. página 9 y Informe Económico y Financiero. Tomo Y. página 17. Ministerio de Economía y Hacienda.

defensores reclaman reducir drásticamente la intervención pública, recortando prestaciones sociales, reconvirtiendo su carácter colectivo en una relación mercantil entre el individuo y el sector privado. Abogan por la conversión del ciudadano, individuo con derechos y obligaciones sociales, en simple cliente, limitando su responsabilidad a la de consumidor privado.

Siguiendo su ideario, la supuesta competencia perfecta asignará mejor la riqueza, ya que el mercado, de acuerdo al dogma manejado, es más eficiente al evitar los despilfarros públicos.

Según sus defensores, este modelo permitirá reducir los impuestos porque, como ha declarado el Presidente de la Patronal *'es mejor que el dinero lo tengan los ciudadanos que el señor Rato'* ⁽³³⁾. El empleo se creará con ese dinero y una reducción de las cotizaciones sociales y, por ende los costes laborales de las empresas. Adicionalmente la desfiscalización del ahorro permitirá completar la cadena al aumentar la inversión, dentro de una relación presentada como absoluta, inmediata y automática.

Todas las empresas no son iguales, pero en términos agregados disponen de todas las variables demandadas largo tiempo por sus portavoces: rentabilidad elevada, profundo saneamiento incluidos ajustes de plantilla, subvenciones a la contratación indefinida, tipos de interés reducidos, estabilidad de precios, tipo de cambio razonable, menores costes laborales y flexibilidad en la utilización del factor trabajo. Sin embargo, su actitud es insaciable. **Estos sectores de opinión transmiten una idea por la que sólo se puede crear empleo si no se pagan impuestos y los costes laborales se reducen continuamente, acompañados de la total individualización en la relación contractual.**

Frente a las definiciones cercanas al dogma, la realidad muestra otros comportamientos, a diferencia de los primeros sí comprobados empíricamente. La competencia perfecta sólo existe en los libros de texto porque, en la realidad, no se cumplen los principios que la deben acompañar: atomización de la oferta, libre acceso de oferentes y demandantes e información transparente disponible por todos los agentes que operan en el mercado. Como muestra de limitación de esa competencia perfecta valga mostrar dos ejemplos, especialmente visibles por los ciudadanos y muy utilizados por los analistas: mercado laboral y mercado de la vivienda. En ambos la información está limitada y la posición de alguna de las partes es de inferioridad. En el caso de la vivienda, un elemento como el suelo básico para el buen funcionamiento del libre mercado está controlado por unos cuantos. La solución instrumentada de supuesta liberalización profundiza el problema al ser ya propiedad de un pequeño número de oferentes mientras limita la capacidad urbanística de los representantes políticos (Ayuntamientos y Comunidades Autónomas) y reduce el suelo destinado a personas con menor renta..

Sin hablar de los lejos de la competencia perfecta que quedan los acuerdos conocidos diariamente a través de los medios de comunicación, alcanzados entre empresas que afectan a los precios de los productos o

³³ Cita textual del Presidente de la Patronal. diario El País.

interponen barreras de entrada a terceros. La supuesta liberalización de la energía eléctrica no permite al consumidor elegir a su distribuidor, se debe conformar con el de la zona. El objetivo principal parece ser garantizar que empresas muy endeudadas repartan dividendos suculentos que no representan su situación patrimonial. Se mantienen protegidas importantes actividades: notarios, procuradores, registradores de la propiedad, colegios profesionales.

Nunca el mercado ha necesitado tanta intervención para garantizar la libre competencia en aquellas áreas en las que se quieren mantener determinados intereses.

La experiencia reciente ha demostrado también la verdadera relación entre fiscalidad y ahorro. La última recesión y la precariedad laboral han disparado la tasa de ahorro en España hasta el 21,2% del PIB, un porcentaje muy superior a la media comunitaria, e incluso, de los países más desarrollados. El motivo de precaución ha primado para alcanzar estos dígitos no apareciendo como necesario profundizar en la desfiscalización del ahorro.

De manera adicional, la fuerte tasa de ahorro está teniendo problemas para convertirse de forma automática en inversión productiva. Así, aunque la formación de capital mantiene una evolución interesante, las empresas españolas no sólo no se endeudan con terceros para afrontar nuevas inversiones, sino que incluso disponen de un excedente de su propio ahorro equivalente al 1% del PIB (800 mmpas).

En la misma línea, contrarias a la propaganda realizada desde esos sectores minoritarios pero muy influyentes, se muestran las experiencias sobre los sistemas fiscales que reducen o acaban con la progresividad y potencian el ahorro rebajan sus aportaciones. Los resultados han sido redistribución de la renta para el colectivo más rico sin alcanzar la contrapartida de mayores niveles de inversión y de empleo.

Ante la situación actual, es preciso apoyar con decisión un modelo en el que la iniciativa pública y privada compartan las responsabilidades de generación y distribución de la renta. Para ello hace falta agrupar una serie de decisiones en diferentes ámbitos.

Se puede proseguir en un proceso ordenado de saneamiento razonable y progresivo de las finanzas públicas, sin poner en peligro el cumplimiento de una serie de funciones desde la iniciativa pública. Para ello, hace falta desarrollar un sistema tributario con capacidad recaudatoria para alcanzar el principio de suficiencia fijado y justo en el reparto de los esfuerzos. Un propósito para el que existen márgenes suficientes

A partir de esta decisión se deberían reforzar de manera selectiva las políticas de gasto especialmente en los siguientes campos: protección a los desempleados, educación, vivienda e infraestructuras.

Las prestaciones sociales constituyen un elemento básico de cohesión dentro del Estado del Bienestar y son una seña de identidad dentro de la Unión

Europea. El sistema español de Seguridad Social ha crecido en los últimos años y, aunque dispone de recursos todavía algo por debajo de la media comunitaria (pensiones, sanidad, incapacidad laboral, maternidad), ha alcanzado un nivel bastante digno. Las prestaciones al desempleo constituyen la excepción, en primer lugar por agrupar una serie de prestaciones que parcialmente deben ser consideradas como familiares, en segunda y más importante, por haber sido utilizadas como mecanismo de ajuste para reducir el gasto público sin ningún criterio razonable ni justo.

El sistema de protección social tienen múltiples enemigos. Los hay más radicales que piden simplemente la privatización sustentada en la nueva utilización del criterio del *crowding out*. Su teoría sobre la mayor eficiencia de la iniciativa privada se quiebra por lo menos en caso de las pensiones. La gestión pública tiene un coste del 0.83% de los recursos gestionados mientras las comisiones cobradas a los partícipes de los fondos de pensiones privados ninguna baja del 1,5%.

Hay otros que pretenden recortarlo o destruirlo de una manera más sibilina reclamando rebajas innecesarias de las cuotas sociales en un país con unos costes laborales equivalentes al ochenta por ciento de la media comunitaria o, aquellos que puedan pretenden hacerlo ahogando la liquidez del sistema imputando ingresos ficticios (criterio de devengo) o, préstamos injustificados como justificación para incumplir con su obligación de pagar las prestaciones universales realizando las necesarias transferencias.

Adicionalmente, la política de vivienda debe jugar un papel central Cumpliendo con la doble función de garantizar el acceso de los ciudadanos a un bien básico y jugando su papel dinamizador sobre la actividad económica. La resolución de un problema muy grave para importantes colectivos de la población española colaboraría, probablemente más que otras políticas, a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Con este objetivo, el diseño actual es ineficiente al estar apoyado en la ayuda a cualquier construcción (ayuda a la piedra) y es regresivo al instrumentarse a través de las deducciones en el IRPF.

Se hace necesario una política diferente que se aleje de las teóricas bondades de la liberalización y se concentre en una actuación pública más directa en su forma de intervención, con una financiación mas amplia pero también mejor aprovechada liberando recursos del actual sistema de deducciones en el IRPF.

La política de vivienda junto al papel social es un instrumento de inversión al que se deben sumar el desarrollo de proyectos elegidos selectivamente, lejos de la megalomanía de algunos gobernantes o los ataques de modernidad de otros.. Es más rentable y más barato estructurar una red ferroviaria con trenes que marchen a 200 km/hora y que absorban un mayor porcentaje del tráfico de mercancías que dos o tres líneas de muy alta velocidad. De igual forma, parece sensato que con las necesidades actuales no sea preciso construir autovías entre todas las capitales de provincia sino hay un tráfico suficiente. Los proyectos de inversión deben combinar las actuaciones macro con las microeconómicas, más cercanas a la consolidación y ampliación de tejido productivo. Las inversiones

deben realizarse a partir de la fijación de prioridades y partiendo de la permanente insuficiencia de los recursos

Para avanzar en este camino, es necesario contar con Administraciones Públicas eficientes en la aplicación de las políticas de gasto y, un alto grado de corresponsabilidad de los ciudadanos, organizaciones sociales y partidos políticos que apuesten por ese modelo, para consolidar el Estado del Bienestar.

A todo este conjunto de políticas, se debe sumar una asunción de responsabilidades de la iniciativa privada en materia de inversión para consolidar y ampliar los proyectos empresariales. Una parte de los empresarios españoles deberían preocuparse más en consolidar su empresa para hacer frente en mejores condiciones los retos del futuro y, menos, en adquirir vehículos de importación de elevada cilindrada y precio para uso personal. Una responsabilidad extensible a la colaboración en los objetivos macroeconómicos, como por ejemplo la estabilidad de precios. Los salarios son un componente importante dentro de los costes de una empresa pero no se debe olvidar que, el excedente empresarial, es el otro gran componente a la hora de definir el precio. Las organizaciones sindicales deben tratar los salarios en términos de masa salarial y, así, concentrarse en mayor medida en la creación de empleo. Pero todo el esfuerzo de responsabilidad no servirá de nada si una parte de los empresarios realizan rápidamente dividendos excesivos utilizando el precio de los bienes y servicios.

Siendo importantes este conjunto de políticas públicas y privadas, el elevado desempleo en la Unión Europea y, especialmente la de España, hace necesario buscar nuevas soluciones. A la ampliación de los contenidos en la negociación colectiva, se debe añadir un elemento clave: la mejora sustancial de la estabilidad en el empleo, ampliando y consolidando el tímido cambio de tendencia iniciado después del Acuerdo alcanzado entre CC.OO., UGT y la Patronal. La quiebra de la cultura de la precariedad es el mejor ingrediente para estabilizar la demanda interna, mejorar la competitividad y, sobre todo, la calidad de vida de los ciudadanos.

Junto a estas mejoras se ha abierto en buena parte de la Unión Europea un interesante debate sobre el reparto del trabajo. Quizás las propuestas manejadas no estén afinadas o, no tengan la consistencia para su general aplicación, pero sin duda deben servir para dinamizar la búsqueda de nuevas iniciativas. Unas alternativas que busquen generar más riqueza y distribuirla de forma más equilibrada, recuperando dentro de la propuesta la centralidad del trabajo como principal elemento de integración social. Unas alternativas complementadas por sistemas tributarios que, en contra de la ideología dominante, permitan realizar los necesarios ejercicios de redistribución.

*Este documento fue aprobado
por la Comisión Ejecutiva Confederal
el 18 de noviembre de 1997*