

Cuadernos de Información Sindical

Situación de la economía española y Presupuestos del Estado 1999

Posibles repercusiones de su aplicación

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

CC.OO.



Elaboración:

Gabinete Técnico Confederal de CC.OO.

Miguel Angel García Díaz

Carlos Martín Urriza

Edita:

Confederación Sindical de CC.OO.

Secretaría Confederal de Información y Publicaciones

Producción:

Paralelo Edición, S.A.

Depósito legal:

M-42078-1998

Madrid, noviembre 1998



Impreso en papel reciclado

INDICE

1	INTRODUCCIÓN.....	3
2	PANORAMA MACROECONÓMICO EN EL PRESENTE AÑO (1998).....	8
3	EL MERCADO DE TRABAJO.....	14
3.1	PERSPECTIVAS DE EMPLEO Y PARO.....	14
3.2	RESULTADOS DEL ACUERDO INTERCONFEDERAL PARA LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.....	29
3.3	JORNADA LABORAL.....	45
3.4	SALARIOS, BENEFICIOS Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA.....	51
3.5	CONCLUSIONES.....	57
4	AVANCE DE LIQUIDACIÓN DE LOS PGE98.....	60
5	PROYECTO DE PRESUPUESTOS PARA 1999 DEL CONSOLIDADO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL (ESTADO + ORGANISMOS AUTÓNOMOS + SEGURIDAD SOCIAL).....	67
5.1	RESUMEN DE INGRESOS Y GASTOS PGE99 CONSOLIDADO.....	67
5.2	PROYECTO DE PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS.....	71
5.2.1	<i>El gasto consolidado por capítulos.....</i>	<i>71</i>
5.2.2	<i>El gasto consolidado por políticas.....</i>	<i>75</i>
5.3	PROYECTO DE PRESUPUESTO DE INGRESOS (ESTADO Y CONSOLIDADO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL).....	84
5.4	PROYECTO DE PRESUPUESTO POR CENTROS DE GESTIÓN.....	95
5.4.1	<i>Proyecto de Presupuesto del Instituto Nacional de Empleo.....</i>	<i>97</i>
5.4.2	<i>Proyecto de Presupuesto del sistema de la Seguridad Social.....</i>	<i>105</i>
5.5	DÉFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	120
6	CARACTERÍSTICAS DE LA ACTUAL CRISIS ECONÓMICA Y POSIBLE IMPACTO FUTURO.....	125
7	CONCLUSIONES.....	135

1 Introducción.

En los anteriores trabajos publicados sobre los PGE de la Administración Central ya se había advertido sobre su progresiva pérdida de representatividad en el gasto público del conjunto del estado español. El continuo traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas, a la que añadir la cesión de la recaudación de un número significativo de tributos, ha disminuido el protagonismo de la Administración Central en el agregado de las cuentas públicas¹.

El próximo ejercicio añade el traspaso de la competencia educativa a Aragón y La Rioja. Contando con este traspaso, en 1999 las transferencias a la Administraciones Territoriales alcanzan los 6,6 bptas (7,5% del PIB), más de la mitad de las mismas de financiación incondicionada, lo que impide conocer su destino hasta no saber el presupuesto de cada Comunidad Autónoma y Corporación Local.

PGE
TRANSFERENCIAS TOTALES de la AA.CC. a AA.TT.
(En mmpts)

	1993	1994	1995	1996	1997	1997 (a)	1998	1999
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	3.335,1	3.634,6	4.035,8	4.511,3	4.824,0	4.184,0	4.698,6	5.104,7
CORPORACIONES LOCALES	1.121,3	1.148,7	1.232,1	1.286,0	1.353,4	1.353,4	1.408,9	1.496,3
TOTAL	4.456,4	4.783,3	5.267,9	5.797,3	6.177,4	5.537,4	6.107,5	6.601,0

Evolución anual real	1994	1995	1996	1997	1998	1999
COMUNIDADES AUTÓNOMAS.	4,8%	5,9%	8,2%	4,8%	9,6%	8,4%
CORPORACIONES LOCALES	-1,5%	2,3%	1,0%	3,2%	1,6%	4,0%
TOTAL	3,2%	5,0%	6,5%	4,5%	7,6%	5,9%

Suma de PIE, FCI, Seguridad Social y otras transferencias
En 1997 (a) se minoró el equivalente al 15% cedido del IRPF en 1998.

El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001 incluido en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de setiembre de 1996 profundiza el proceso de descentralización. Dentro del mismo, se establece la cesión de la normativa de una serie de tributos, entre ellos un porcentaje del IRPF (inicialmente el 15% hasta llegar al 30% cuando la transferencia educativa sea generalizada). Su plena aplicación se ha demorado hasta 1998. Previamente fue necesario aprobar dos normas importantes, la modificación de la Ley Orgánica de Financiación Autonómica (LOFCA) y la nueva Ley de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas² y realizar varias rondas de negociación con las comisiones mixtas de las distintas Comunidades Autónomas.

Como resultado de todo este proceso, a partir de 1998 hay modificaciones metodológicas sustanciales que influyen en el análisis de los PGE. El traspaso

¹ Los presupuestos de las Comunidades Autónomas para 1999 suman 12 billones de pesetas, de los que casi siete billones provienen de ingresos propios (5,1 billones son transferencias recibidas de la Administración Central).

² Ley Orgánica 3/1996 modificada el 28 de diciembre de 1996 y nueva Ley 14/96 de 30 de diciembre de cesión de tributos del Estado.

del 15% del IRPF y la disminución por la misma cuantía de la transferencia del Estado a las Administraciones Territoriales, rompe las respectivas series históricas, complicando aún más el trabajo de estudio de las cuentas de la Administración Central. La dificultad para obtener series homogéneas evitando la ruptura temporal, es todavía mayor debido a que tres CC.AA. (Andalucía, Extremadura y Castilla La Mancha) no han suscrito el nuevo modelo de financiación.

De forma adicional, este traspaso distorsiona aún más el análisis de la estructura del sistema tributario. La participación de la imposición directa e indirecta debe realizarse contando con el total de tributos, no sólo la parte competencia de la Administración Central. El peso de la imposición directa, determinante para conocer la equidad del sistema, es suma del IRPF y del Impuesto de Sociedades, pero también del resto de los impuestos directos cedidos a las CC.AA., incluido el 15% del IRPF.

A estos cambios metodológicos, se suma la falta de transparencia en la presentación de las cuentas públicas. Opacidad que se agrava desde 1996 con la llegada del actual Gobierno, en la que parece haber puesto el mayor empeño en esta edición. Como prueba más palpable, la no inclusión en los PGE99 de un avance de liquidación para 1998 en la mayoría de las perspectivas de ingresos y gastos. La laguna incluye el consolidado de la Administración Central, como suma del Estado, los Organismos Autónomos y la Seguridad Social.

De forma adicional, recordar que el PP ha acelerado el proceso de privatización de empresas públicas. Desde 1996 los ingresos obtenidos por este concepto alcanza los 3,4 billones de pesetas. Una cantidad a la que probablemente se añadirán 588 mil millones de ptas en 1999. El seguimiento presupuestario del proceso se ha complicado al conceder autonomía a la Sociedad Estatal de Participaciones Estatales (SEPI), atribuyéndole en paralelo la obligación de pagar deudas acumuladas, por lo menos en parte, por organismos antes incluidos en el presupuesto del Estado. Sería muy conveniente conocer el destino de los ingresos, tanto dentro como fuera de los PGE ya que el Sistema Europeo de Cuentas imposibilita su uso para el cálculo del déficit anual ³.

Se dan además otras prácticas no demasiado ortodoxas que se pueden calificar como mínimo de irregulares. Parecen diseñadas con el único objetivo de entorpecer la tarea de cualquiera que pretenda obtener conclusiones propias. Es práctica habitual por ejemplo, la discrecionalidad en el uso del criterio de caja y devengo, de acuerdo a las necesidades de los autores, como se demuestra en la presentación de las cifras correspondientes al IRPF y al Impuesto de Sociedades los dos últimos años.

En los presupuestos del año 1998 paso casi desapercibida una caída poco justificable de la recaudación del IRPF en 1997, para lo cual en la documentación oficial se mezcló convenientemente el criterio de derechos reconocidos con

³ Decisión adoptada por amplia mayoría por el Comité sobre estadísticas Monetarias, Financieras y balanza de pagos (CMFB) de EUROSTAT.

ingresos por caja ⁴. En el presente año, se repite esta práctica aunque con algunas connotaciones diferentes: el objetivo puede ser mostrar una imagen más suave de la pérdida de recaudación del próximo año a consecuencia de la reforma prevista.

Es curiosa la dicotomía en el uso de los criterios, incluso en la documentación oficial. La recaudación de las cuotas sociales se realiza siempre con el criterio de devengo, un método criticado por la C.S. de CC.OO. desde 1995, sin embargo los ingresos del IRPF se presentan bajo el criterio de caja.

Por si fuera poca dificultad, ha aparecido el criterio de Contabilidad Nacional, con base en el criterio devengo pero sin incluir algunas partidas extras no permitidas por el Sistema Europeo de Cuentas y, por tanto, por la Comisión Europea. En esta materia de vital importancia, la información facilitada se limita a *"después de realizar ajustes necesarios con el criterio de Contabilidad Nacional"*.

Si se pretende mantener esta práctica sería lógico presentar ante el Parlamento, con el suficiente nivel de detalle, el presupuesto bajo las dos ópticas.

Las diferencias en distintas partes de la información oficial crean dudas razonables sobre la veracidad de las cifras presentadas. Partiendo de estas consideraciones previas surge una pregunta clave que afecta a los dos últimos años. **Si los ingresos han engordado con partidas extras (privatizaciones) cuya inclusión está prohibida expresamente por la Comisión Europea para el cálculo del déficit público, ¿qué fórmula se ha utilizado en los gastos para rebajar el saldo negativo de las cuentas públicas?** El crecimiento de la Deuda Pública acumulada, por encima de lo registrado en los déficits anuales puede responder probablemente la pregunta.

Como curiosidad, referir que el Gobierno utiliza en 1998 un deflactor del PIB muy elevado (2,5%), nada concordante con una inflación interna inferior al 2% y con unas importaciones con precios a la baja. En términos maledicentes, se podría pensar que el objeto de esta estimación poco creíble es aumentar la riqueza nominal y, así reducir el porcentaje de Deuda en relación al PIB. Una maniobra de estas características ayudaría a ocultar un crecimiento de la Deuda Pública no justificable por la evolución anual del déficit de la Administración Central.

A estas practicas reprobables, se suman las múltiples erratas acumuladas en la documentación oficial. La falta de rigor, o el ejercicio de confusión, parece excesiva cuando se comprueba que con las cifras oficiales, el déficit de la Administración Central es el 1,8% del PIB, muy superior al 1,4% anunciado por el Ministro de Economía.

PGE consolidado	
	1999 (i)
Ingresos no financieros	29.578
Gastos no financieros	31.197
deficit mmptas	-1.619
PIB	87.772
deficit en % PIB	-1,8%
Paginas 168 y 169 Libro de presentación de los PGE99. M. Economía y Hacienda	

⁴ El segundo para 1997 y el primero para 1998. Más detalle en "Situación de la economía española y PGE para 1998". C. S. de CC.OO. octubre de 1997.

Sobre toda esta retahíla de cambios de método, ocultaciones y confusiones, se superpone la casi segura aprobación de una nueva Ley del IRPF con severas repercusiones sobre la suficiencia del sector público y la equidad en el reparto de los esfuerzos entre los ciudadanos. Esta decisión es un elemento básico para valorar las cuentas de la Administración Central a partir del próximo año. El Gobierno lo señala como su primer baza para potenciar el crecimiento económico y el empleo, hasta el punto de fijar en medio punto su influencia anual en la creación de riqueza.

La diferencia en las previsiones sobre su incidencia en la recaudación es muy amplia, aunque se ha estrechado con el paso del tiempo. El Gobierno presentó inicialmente una Memoria Económica acompañando el Proyecto de Ley en el que se estimaba una pérdida de recaudación a corto plazo de 325 a 350 mil millones de ptas, compensados parcialmente por una serie de factores hasta quedar en 200 mil millones de pesetas al año. Una cifra reiterada en los medios de comunicación por el Vicepresidente económico y el Secretario de Estado de Hacienda, en una campaña de uso abusivo de la televisión pública al no permitir replica de las organizaciones sociales y partidos políticos discrepantes.

La diferencia con las previsiones realizadas por distintos expertos, organizaciones sociales y empresas privadas son muy elevadas oscilando entre los 200 mmptas oficiales inicialmente proclamados a los 800 mmptas al año en los cálculos de Argentaria.

Efectos de la reforma del IRPF sobre la recaudación	
	Pérdida de recaudación anual
Gobierno	-200.000 mmptas
C.S. de CC.OO.	-550.000 mmptas
Argentaria	-800.000 mmptas
BBV	-700.000 mmptas

La previsión realizada por CC.OO.⁵ es de -550 mil millones de pesetas al año, realizada en términos homogéneos con el último año para el que existe liquidación del IRPF (1996 con un aumento del PIB del +2,3%).

Recientemente, se ha modificado la previsión oficial, sin motivos aparentes al no cambiar sustancialmente el Proyecto de Ley en el trámite parlamentario y, el propio Secretario de Estado de Hacienda eleva ahora la pérdida hasta los 550.000 millones de pesetas al año⁶. Cifrar en 495 mil millones de pesetas la rebaja en las retenciones a los asalariados sirve también de referencia para evaluar el coste real de la reforma del IRPF.

⁵ "La reforma del IRPF. Valoración de la propuesta del Gobierno". Gabinete Técnico Confederal de CC.OO. (Miguel A. García Díaz). Mayo de 1998.

⁶ Diario La Vanguardia 13 setiembre de 1998: el coste del impuesto "cercano a los 600.000 millones de pesetas no supondrá una pérdida recaudadora en la misma cuantía y la pérdida efectiva se situará entre los 350 y 400.000 millones de pesetas." Declaraciones idénticas en el diario El País en la misma fecha.

Por último, el Diario El País (24 de octubre) recoge declaraciones del Secretario de Estado de Hacienda reconociendo un pérdida de recaudación de 550 mmptas.

Asumir una u otra cantidad tiene repercusiones serias en la elaboración y análisis de los PGE99, por lo que constituye un factor central de credibilidad del mismo.

El calculado ejercicio de confusión utilizado por el actual Gobierno en los últimos años hace dudar sobre sus prácticas contables futuras. Las dudas permiten no descartar alguna maniobra para disimular la pérdida de recaudación inherente a la reforma del IRPF. Existen razones de peso para pensar que hasta después del año 2000 la sociedad española no podrá conocer en toda su extensión las repercusiones reales de la reforma del IRPF prevista. Este aplazamiento sugiere un inconveniente: para esa fecha se habrán realizado nuevas elecciones generales y los ciudadanos no habrán podido utilizar esa información para decidir su voto.

2 Panorama macroeconómico en el presente año (1998).

Las estadísticas facilitadas por el INE en el momento de redactar este informe incluyen el primer semestre del presente año. En este periodo, la riqueza ha crecido en España un +3,9%, un ritmo de actividad muy elevado, superior al previsto inicialmente por el Gobierno y por la mayoría de los organismos que realizan predicciones de este tipo.

El PIB mantiene una tendencia creciente desde el IIIT de 1996 (del +2,5 al 3,9%), con aumentos intertrimestrales cercanos al 1% ⁷. El ritmo de crecimiento en la creación de riqueza en España es superior al de los países más desarrollados (entre 2,1% y 3%). En 1997 la economía española creció el 3,5%, casi un punto más de la media de los países miembros de la Unión Europea.

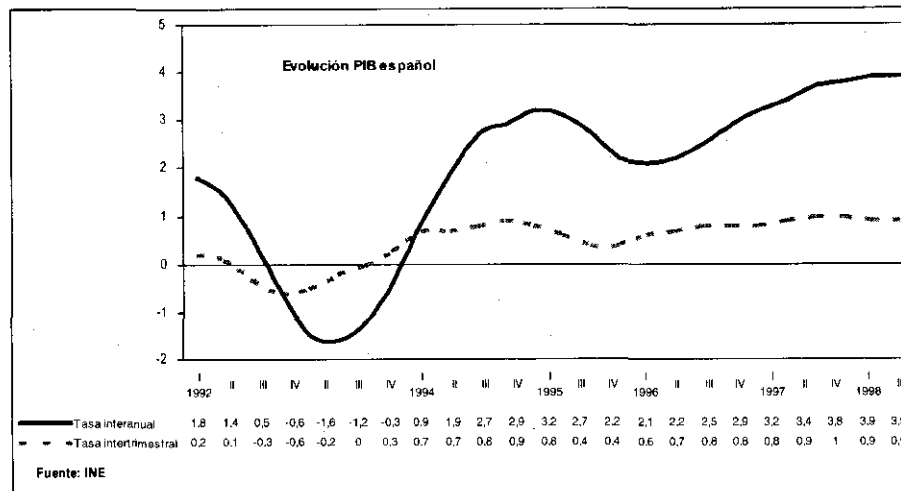
La tendencia mostrada durante el primer semestre asegura un crecimiento superior al del resto de los países comunitarios también en el presente año. Supera incluso a Estados Unidos que acumula dos años creciendo entre el 3,4 y el 4%. Los países centrales de la Unión Europea (Alemania, Francia y Reino Unido) presentan también crecimientos positivos. No obstante, todos los países mencionados han desacelerado bastante el ritmo en el segundo trimestre de este año, una cuestión bastante preocupante caso de consolidarse. En todo caso, su crecimiento es superior al de Japón que acumula tres trimestres en recesión (crecimiento negativo del producto de hasta el -3,7% en uno de ellos).

En circunstancias normales, la cifra alcanzada durante el primer semestre sería suficientemente significativa para marcar la tendencia del resto del año, y en consecuencia poder manejar una perspectiva optimista para el futuro. El avance conocido para el IIIT98 parece mantener los parámetros positivos. Sin embargo, la fuerte inestabilidad económica y política en zonas significativas del planeta, plantea algunos interrogantes sobre el comportamiento de cualquier economía, incluso en el corto plazo.

El crecimiento de la economía española en el presente año está impulsado por la demanda interna (+4,5%) que ve recortada ligeramente su influencia por el saldo negativo con el exterior (-0,6%).

La demanda interna española muestra un gran dinamismo en sus dos componentes: consumo e inversión. El ahorro acumulado en el pasado reciente, la sustancial rebaja de los tipos de interés y la creación de empleo son factores básicos para explicar el buen momento económico. Las importantes ganancias acumuladas en las Bolsas de valores en el último año (junio 97- julio 98) es otro factor explicativo.

⁷ Análisis más detallado en *El momento económico*. INE.



El consumo privado tiene un fuerte protagonismo (+3,4%) aunque presenta en el último trimestre una leve desaceleración que aconseja esperar un poco de tiempo para confirmar su tendencia futura. El consumo público mantiene su desmejorada presencia por la continua disminución de empleados públicos.

El crecimiento de la inversión es especialmente significativo, (+8.9%). Continúa el proceso expansivo de las inversiones en bienes de equipo (+14.1%) acompañado de un repunte del segmento de construcción (+5,5% frente a un escaso +1.3% el año anterior). La obra civil y edificación residencial parecen salir de un largo letargo, influenciadas sin duda por el efecto de las rebajas de los tipos de interés en las decisiones de ciudadanos y empresas. La aportación de la inversión pública parece también activa, por encima de lo previsto inicialmente ⁸.

En % anual real	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1998/1990
FBC	14,0%	13,8%	6,9%	1,4%	-4,8%	-10,5%	2,4%	7,8%	1,8%	5,0%	9,0%	12,3%
bienes equipo	16,3%	12,0%	1,4%	-2,4%	-4,9%	-17,0%	3,3%	11,7%	7,0%	11,0%	14,1%	22,8%
construcción	12,4%	15,1%	10,8%	3,9%	-4,7%	-6,6%	1,9%	5,7%	-1,1%	1,3%	5,5%	5,9%

En el periodo 1990-1993 se produjo una fuerte contracción de las inversiones en bienes de equipo reduciéndose en una cuarta parte del nivel de partida. Lentamente se ha recompuesto la tasa de inversión inicial hasta alcanzar en 1997 el nivel de 1990 y superarlo durante el presente ejercicio. Hay que valorar positivamente el esfuerzo del sector privado, pero recordando la necesidad de mantenerlo durante largo tiempo para mejorar sustancialmente la calidad y competitividad de los bienes y servicios españoles.

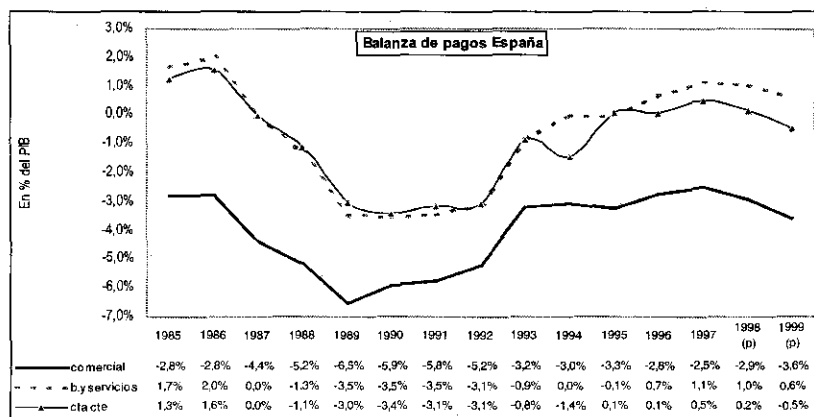
El contrapunto al buen comportamiento de la demanda interna viene marcada por la desaceleración en el crecimiento de las exportaciones (+11.4% equivalente a -3,4 puntos menos del año anterior), mientras las importaciones

⁸ Se han autorizado ampliaciones de crédito en los capítulos VI y VII por valor superior a 300 mmpas.

mantienen un ritmo similar de aumento en lo que va de año (+12,5%). Este resultado, ralentizador del crecimiento, es consecuencia de tres factores:

- La limitación del tejido productivo español para absorber aumentos de demanda interna, en especial en bienes de equipo. Sin superar esta restricción los efectos positivos de los crecimientos de la demanda interna se verían seriamente limitados al trasladarse al exterior buena parte de la riqueza creada.
- El recorte del consumo en los países afectados por la crisis. Una disminución del comercio mundial a la que sumar la mayor competencia a la que se enfrentan algunos bienes españoles al abaratar comparativamente sus productos los países obligados a devaluar sus monedas.
- La depreciación del tipo de cambio del dólar en los últimos meses empeora las posibilidades exportadoras de los bienes españoles en un área significativa.

Con una tendencia como la apuntada hasta el IIT98 de desaceleración de las exportaciones en mayor medida que las importaciones, el resultado final para el presente año será todavía de ligero superávit de la balanza de bienes y servicios (0,7% del PIB). El excedente se reduce hasta casi el equilibrio (-0,1% del PIB) en el saldo por cuenta corriente al incluir el balance de rentas (déficit) y transferencias (superávit).



Desde la perspectiva de la oferta, el crecimiento de la economía española está apoyado en las ramas industriales y de la construcción, con un comportamiento menos dinámico del sector servicios y, aún inferior de las ramas agrarias y ganadera.

El sector de la construcción está aumentando fuertemente su ritmo de actividad (+5,6%) consecuencia del buen momento de todos los tipos de obra. Es previsible un comportamiento similar para el futuro próximo, gracias al elevado

impulso en la construcción de viviendas residenciales (normalmente dieciocho meses de obra).

El ritmo de actividad de las ramas industriales sigue siendo muy fuerte (+5,6%), aunque muestra algunos signos de agotamiento en los dos últimos trimestres. Una tendencia compartida por los servicios no destinados a la venta, habitualmente más ligados a las actividades industriales, que sin terminar de despegar (máximo de +2%), muestra también una caída en el ritmo de actividad en los tres últimos trimestres.

En el caso de las ramas industriales, la elevada tasa de crecimiento de partida permite algún margen de maniobra a la baja. Pero la construcción aparece como principal baza para alcanzar la previsión oficial de crecimiento del PIB en el conjunto del año (+3,7% corregida desde el +3,4% de los PGE98).

El sector servicios mantiene un menor dinamismo con un comportamiento dual en los dos segmentos en los que se divide. Los servicios destinados a la venta (comercio y hostelería fundamentalmente) mantienen un ritmo de actividad respetable (+3,3%) muy superior a los servicios no destinados a la venta que mantienen dígitos reducidos y en proceso de desaceleración (+0,5% en el IIT98).

Dadas las especiales condiciones provocadas por la crisis que afecta a las economías asiática y latinoamericana y sus repercusiones en las economías de los países más desarrollados, es difícil realizar una previsión de crecimiento económico para el conjunto del año. La desaceleración en el ritmo de actividad de determinadas partidas durante el segundo trimestre (exportaciones y ramas industriales) presionan a la baja la actividad pero estos efectos se pueden ver compensados en un periodo inicial por la excepcional temporada turística y el descenso de tipos decidido inmediatamente después de la presentación de los PGE99. **En resumen, salvo catástrofe, es muy posible que se cumplan las previsiones oficiales de crecimiento para el conjunto del año (PIB: +3,7%).**

Al igual que durante el ejercicio pasado, el crecimiento de la riqueza nacional en el presente año ha venido acompañada de un gran estabilidad de los precios y de una profundización en el proceso de rebaja de los tipos de interés.

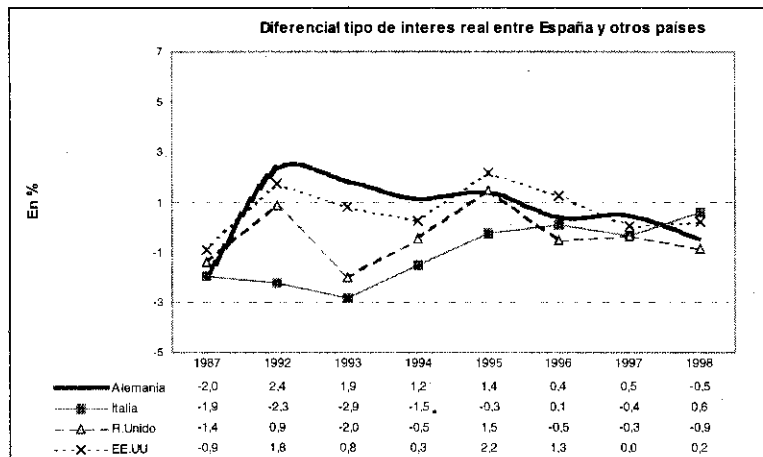
A partir del uno de enero de 1999, la moneda única estará acompañada de una sola política monetaria y, por tanto, de un tipo de interés común para los once países que inicialmente comparten el EURO. El nuevo tipo de intervención estará en manos del nuevo Banco Central Europeo y se situará en la banda baja de los tipos actuales (alrededor del 3,3%). Una decisión modificada recientemente, hasta hace poco era del 3,75%, a consecuencia de la crisis internacional que ha rebajado las perspectivas de crecimiento económico y los nuevos aires que corren en el Consejo Europeo que llevan a declarar la necesidad de coordinar las políticas económicas para crear empleo.

El Banco de España había rebajado dos veces hasta el mes de septiembre el tipo de intervención (tipo de interés a corto plazo), situándolo en el 4,25%. El nacimiento del EURO el próximo enero le obliga a reducirlo hasta la cuantía de convergencia antes de esa fecha. Dentro del margen disponible, ha determinado

reducirlo en -0,75 puntos inmediatamente después de conocer el Proyecto de Presupuestos para 1999, situándolo en el 3,5%, el porcentaje más bajo alcanzado por la economía española desde 1940.

TIPOS DE INTERES NOMINAL A LARGO PLAZO (Rendimiento Deuda LP)							
	Alemania	Francia	Italia	R.Unido	EE.UU.	Japón	España
1.981	10,1	16,3	19,4	15,7	12,9	8,7	15,8
1.990	8,8	10,4	13,5	11,1	8,7	7,5	14,7
1.995	6,8	7,7	11,8	8,3	6,9	3,2	11,0
1.996	6,2	6,5	8,9	8,1	6,8	3,0	8,8
1.997	5,7	5,6	6,6	7,0	6,7	2,1	6,4
1998 (set)	4,1	4,2	4,5	5,0	4,4	0,9	4,5
Deflactor consumo (tasa media anual)							
	Alemania	Francia	Italia	R.Unido	EE.UU.	Japón	España
1981	5,9	13,3	17,8	11,9	10,4	4,9	15,6
1990	2,7	3,4	6,1	9,5	5,4	3,1	6,7
1995	1,9	1,8	5,2	3,4	2,8	-0,1	4,7
1996	1,5	2,0	3,8	2,4	2,9	0,1	3,6
1997	1,8	1,2	1,8	2,3	2,3	1,7	2,0
1998 (set)	0,7	0,6	2,2	1,3	1,7	0,4	1,6
Tipos de interés real a largo plazo (Interés nominal - deflactor consumo)							
	Alemania	Francia	Italia	R.Unido	EE.UU.	Japón	España
1.981	4,2	3,0	1,6	3,8	2,5	3,8	0,2
1.990	6,1	7,0	7,4	1,6	3,3	4,4	8,0
1.995	4,9	5,9	6,6	4,9	4,1	3,3	6,3
1.996	4,7	4,5	5,1	5,7	3,9	2,9	5,2
1.997	3,9	4,4	4,8	4,7	4,4	0,4	4,4
1.998	3,4	3,6	2,3	3,7	2,7	0,5	2,9

Fuente: Síntesis de indicadores económicos del Mº de Economía y Hacienda y cuentas anuales financieras del Banco de España.
Alemania: A partir de 1990 es del territorio unificado.



El resto de la rebaja es posible que se demore hasta el último momento ya que el tipo de interés real español es el más bajo de la Unión Europea a consecuencia de la mayor inflación.

La evolución del IPC hasta setiembre es muy positiva (1,6% en tasa interanual) aunque sus cimientos son algo frágiles. El crecimiento del +1,2% hasta el tercer trimestre concede muchas posibilidades para acabar el año por debajo de la previsión inicial (+1,8 - 1,9% frente a 2,1%). La cifra actual es excepcional en términos históricos, sólo se ve empañada al constatar una inflación en los países centrales de la Unión Europea inferior en un punto.

Este diferencial tiene algunas influencias negativas en la competitividad de los bienes y servicios españoles, de superior incidencia con la entrada en vigor de la moneda única. No obstante, este hecho debe ser tratado con la debida prudencia. Los parámetros de inflación españoles son bastante correctos y se pueden calificar de forma ortodoxa como de estabilidad de precios, es la evolución de los precios en Francia y Alemania la que se comporta de manera excesivamente moderada dada su cercanía a la deflación (crecimiento negativo de los precios). La política monetaria comunitaria debería ser en el futuro suficientemente flexible y no perseguir un objetivo deflacionista, menos todavía con una situación de crisis internacional tan marcada.

Las preocupaciones españolas en esta materia son una serie de síntomas que ponen en entredicho el mantenimiento futuro de la estabilidad alcanzada. La estructura dual de la inflación española, muy moderada en precios agrarios e industriales y muy elevada en los de servicios puede traer consecuencias negativas para el futuro, además de incorporar un reparto muy desequilibrado e insolidario de los esfuerzos entre la población.

La evolución de los precios españoles no sería tan positiva (algunas décimas adicionales) si no se hubiera contado con algún factor exógeno significativo: bajada importante del precio de las materias primas, especialmente del petróleo, con el precio más bajo desde 1973. Por tanto, **no cabe hablar de una estructura sólida de estabilidad de precios.**

Una apreciación constatada con el negativo comportamiento de una parte de los empresarios españoles que de forma reiterada utilizan los precios para mejorar de forma rápida y excesiva sus beneficios ante el más mínimo crecimiento de la demanda interna. El Gobierno tampoco ayuda en exceso a consolidar la tendencia eludiendo introducir medidas de competencia en sectores dominados por grupos económicos influyentes. En el presente ejercicio refuerza su inoperancia para romper posiciones oligopólicas, e incluso las protege más, como demuestra la aprobación de las abusivas tarifas para beneficio exclusivo de Telefónica Española S.A., una compañía totalmente privada pero con un presidente cercano al Presidente del Gobierno.

Por último, el tipo de cambio de la peseta mantiene una fuerte estabilidad con el marco alemán. El anuncio de creación del EURO ha surtido un efecto balsámico sobre los especuladores evitando las habituales turbulencias monetarias que acompañan situaciones de crisis como la actual. La estabilidad en el tipo de cambio no es extensible al dólar que se ha depreciado con relación a la zona EURO. La rebaja de tipos y la inclinación a potenciar sus exportaciones al soportar un déficit comercial desmesurado se han traducido en un pérdida de valor del dólar (-14%). Un hecho que empeora las perspectivas exportadoras de la economía española en amplias zonas del mundo donde el dólar sigue siendo moneda de referencia.

3 EL MERCADO DE TRABAJO.

3.1 Perspectivas de empleo y paro.

3.1.1 Actividad y ocupación en 1998.

El año 1998 se cerrará con un importante crecimiento del empleo (3,2%), según las estimaciones del Gobierno, por encima incluso de sus previsiones iniciales (2,5%) contenidas en los presupuestos para ese año. Así, a lo largo de 1998 se habrán creado 409.000 nuevos puestos de trabajo, 50.000 más que en 1997 (ver tabla).

A pesar de estos buenos resultados, las previsiones del Gobierno para el conjunto del año implican una desaceleración en el ritmo de creación de empleo durante el segundo semestre del año. En efecto, la previsión de crecimiento para el conjunto del año 1998 (3,2%), está por debajo del crecimiento del empleo estimado por el Encuesta de Población Activa (EPA) durante el primer semestre del año (3,4%).

PREVISIONES PRESUPUESTARIAS PARA EL EMPLEO				
		Previsiones		
		PGE 98	PGE 99	
	1997	1998	1998	1999
En miles				
Población activa	16.121,0	16.266,1	16.266,1	16.396,2
Ocupados	12.764,6	13.083,2	13.173,1	13.543,1
Parados	3.356,4	3.182,9	3.093,0	2.853,1
Diferencia en miles				
Población activa	174,3	145,1	145,1	130,1
Ocupados	357,0	318,6	408,5	370,0
Parados	-182,6	-173,5	-263,4	-239,9
Variación porcentual				
Población activa	1,1	0,9	0,9	0,8(*)
Ocupados	2,9	2,5	3,2	2,8
Parados	-5,2	-5,2	-7,8	-7,8
Tasa de paro	20,8	19,5	19,0	17,4
(*) Supuesto. Los datos para 1997 han sido corregidos del efecto de adaptación de la EPA al nuevo censo. En negrita la información suministrada por el Proyecto de PGE. Fuente: Área de Economía del GTC de CC.OO. a partir del Proyecto de PGE 1998 y 1999, y EPA.				

Esta previsión a la baja para el segundo semestre, la suscriben parcialmente los indicadores *adelantados* del empleo (contratación y paro registrado), de los que ya se dispone para el tercer trimestre del año. De julio a septiembre, la contratación crece a un ritmo menos intenso al registrado durante el primer semestre. El paro registrado experimenta, por el contrario, reducciones

superiores a las del primero y el segundo trimestres, aunque esto puede deberse también a un aumento de los '*parados desanimados*'⁹ o de la economía sumergida.

El empleo creado tiene las siguientes características:

- **Todo el empleo creado es empleo asalariado.** Es más, los asalariados crecen por encima de la ocupación, es decir, trabajadores autónomos dejan su negocio para ser contratados por cuenta ajena. Este trasvase desde la ocupación hacia la 'asalarización', es propio de las etapas de fuerte crecimiento de la ocupación.
- **Todo el empleo lo genera el sector privado, mientras que en el sector público se reduce.** Esta caída del empleo en el sector público se explica por dos motivos: en primer lugar se produce un importante trasvase de empleos del sector público al privado como consecuencia de las privatizaciones (alrededor de 66.000 empleos). En segundo lugar, la oferta de empleo público de la Administración Central sólo se convoca para cubrir una de cada cuatro bajas que se producen, de lo que resulta un crecimiento negativo de su plantilla.
- **La mayoría del empleo creado en 1998 es a tiempo completo e indefinido, cuando se trata de trabajadores asalariados.** Ocho de cada diez puestos de trabajo generados son fijos de plantilla. Esto supone un cambio muy significativo con respecto a la etapa de crecimiento anterior, donde todo el empleo creado tenía un carácter temporal e incluso se sustituyó empleo fijo por temporal. En menos de cuatro años el 30% de la población asalariada pasó a tener un contrato temporal, una modalidad hasta entonces prácticamente inexistente en el mercado de trabajo español. La etapa de crecimiento anterior se construye, por tanto, sobre la base de la precariedad laboral, aspecto que contribuirá al duro ajuste del empleo durante la crisis posterior.

El cambio operado en la etapa de crecimiento actual se puede atribuir a dos factores fundamentalmente:

- La tasa de temporalidad del 33%, con la que se abre esta etapa de auge, parece constituir un techo difícil de superar. Las empresas necesitan un mínimo de plantilla fija para asegurar la estabilidad y continuidad del negocio. Este mínimo es mayor según aumenta el tamaño de las empresas y su especialización en actividades que requieren mano de obra cualificada, patrón hacia el que evoluciona la estructura productiva española.
- La firma del Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo (AIEE) entre los agentes sociales -cuyos resultados a lo largo de su año y medio de vigencia se analizan más adelante-

⁹ .- Se trata de parados que se desaniman y dejan de buscar activamente empleo como consecuencia del empeoramiento de la actividad económica.

ha supuesto un importante incentivo para eliminar cautelas frente a la contratación de mano de obra fija. Con el acuerdo empieza a transformarse una *cultura de la contratación* instalada en la precariedad, como consecuencia en gran medida del fomento gubernamental que durante años se hizo de la temporalidad.

- **El empleo aumenta más intensamente entre los jóvenes (hasta 24 años) y las mujeres.** No obstante, la mujeres todavía presentan una tasa de actividad¹⁰ veinticinco puntos por debajo de la de los hombres. Por su parte, los jóvenes aumentan más rápidamente su empleo entre los hombres, mientras que entre las mujeres el tramo de edad que más crece es entre 25 y 54 años.
- **La industria es el sector donde el empleo crece más rápidamente, a una tasa que duplica a la del conjunto de la economía.** Esta evolución se explicaría en gran medida por la recuperación del empleo destruido durante la dura etapa de ajuste -eminentemente industrial- sufrida entre 1992 y 1994.

Comparación con Europa.

A pesar de la buena evolución del empleo en España a lo largo de los últimos años, éste continúa manteniendo diferencias estructurales con el de los países de la Unión Europea:

- **Menor tasa de actividad.** El porcentaje de personas en edad de trabajar que están empleadas o buscan trabajo está en España siete puntos por debajo de la media europea, lo que equivale a 1.840.000 personas¹¹. Esta diferencia se explica fundamentalmente por la baja incorporación de las mujeres al mercado de trabajo español (once puntos de diferencia con respecto a la UE), mientras que los hombres mantienen una tasa más parecida, con menos de tres puntos de diferencia.
- **Menor tasa de ocupación.** En España no sólo existen menos personas en edad de trabajar incorporadas al mercado de trabajo (activos) en relación a la UE, sino que además el porcentaje que representan los activos ocupados es también más bajo. Como se observa en la tabla, la tasa de ocupación ha crecido en España considerablemente entre 1985 y 1997 (sobre todo entre las mujeres adultas), mientras que permanecía estancada en la UE. No obstante, se mantiene todavía un diferencial de casi nueve puntos¹², lo que equivale a 2.313.000 ocupados más, cantidad que representa el 75% del volumen total de paro que padece hoy la economía española.

¹⁰.- El porcentaje de mujeres en edad de trabajar que están ocupadas o buscan empleo.

¹¹.- Considerando una población en edad de trabajar de entre 15 y 64 años.

¹².- Si se mide en tasa de ocupación equivalente a tiempo completo.

EVOLUCIÓN DE LA TASA DE OCUPACIÓN ¹ POR EDADES Y SEXOS				
(En %)	UE 15		España	
	1985	1997	1985	1997
Ambos sexos	60,0	60,5	44,1	48,6
15-24	44,3	35,9	24,7	24,9
25-54	71,1	73,2	54,3	61,8
55-64	38,0	35,9	36,6	33,7
Hombres	74,8	70,6	62,7	63,5
15-25	48,4	39,4	29,7	29,6
25-55	88,7	84,5	78,7	80,1
55-65	54,3	46,6	56,1	50,9
Mujeres	45,6	50,5	25,8	33,9
15-26	40,2	32,4	19,6	20,1
25-56	53,4	61,9	30,2	43,6
55-66	23,6	25,9	18,1	18,1

(1): Se calcula sobre una población en edad de trabajar entre 15 y 64 años.
Fuente: 'Informe sobre la tasa de empleo 1998'. COM/98/572.

La menor tasa de ocupación nace en España de una menor capacidad de generar empleo en la industria y sobre todo en los servicios (ver tabla). Por contra, subsiste una mayor presencia del empleo agrario, a pesar del duro ajuste operado entre 1985 y 1997. En la industria, las mayores diferencias en el nivel de ocupación se concentran en la industria manufacturera (química, metal, informática y electrónica). En los servicios, las mayores diferencias se dan en los 'servicios destinados a las empresas' y en los 'servicios colectivos' de 'sanidad y servicios sociales'.

- **Mucha más temporalidad.** El porcentaje de trabajadores temporales sobre el total de asalariados es en España (33%) tres veces superior a la media europea (11%).
- **Menos trabajadores a tiempo parcial.** El porcentaje de asalariados a tiempo parcial supone en España (8%) la mitad de lo que representa en el ámbito europeo (16%).

El empleo asalariado a tiempo parcial se caracteriza por estar fundamentalmente concentrado en las mujeres y por soportar una tasa de temporalidad (60%) muy superior a la media nacional y de la UE (17%).

EVOLUCIÓN DE LA TASA DE OCUPACIÓN¹ POR SECTORES

(Cantidades en %)	UE 15		España	
	1985	1997	1985	1997
Agricultura	5,0	3,1	8,1	4,1
Industrias extractivas	0,5	0,3	0,4	0,3
Industria manufacturera	14,9	12,8	10,1	9,2
Energía	0,6	0,5	0,4	0,3
Construcción	4,5	4,6	3,2	4,9
Industria	20,5	18,2	14,0	14,7
Distribución y hostelería	10,6	11,2	8,2	10,3
Transportes	3,6	3,7	2,6	2,9
Serv. financieros y a empresas	4,1	6,3	1,9	3,5
Servicios colectivos	16,0	18,0	9,4	13,1
Servicios	34,3	39,2	22,0	29,8
TOTAL	59,8	60,5	44,1	48,6

(1): Se calcula sobre una población en edad de trabajar entre 15 y 64 años.

Fuente: 'Informe sobre la tasa de empleo 1998'. Comisión Europea.COM/98/572.

Esta elevada tasa de temporalidad es uno de los obstáculos para su desarrollo del tiempo parcial. A este obstáculo se unen otras razones (menor protección social, dificultades de acceso a la formación, peor remuneración¹³, etc.), que están detrás de que el 23% de los asalariados españoles a tiempo parcial no esté a gusto con su situación, o que sea España el país de la UE donde se registra el porcentaje más bajo (3%) de trabajadores a tiempo parcial que declaran no desear un trabajo a tiempo completo (según datos de la Encuesta sobre la Fuerza de Trabajo de Eurostat).

Asimismo, España registra el porcentaje más elevado dentro de la UE (66%), de ocupados que trabajan a tiempo parcial por 'otras razones' distintas a estar recibiendo formación, encontrarse enfermo o discapacitado, no haber encontrado un trabajo a tiempo completo, no haber querido un trabajo a tiempo completo, o ninguna de las anteriores¹⁴.

A estos obstáculos para el desarrollo del contrato a tiempo parcial intenta dar respuesta el preacuerdo suscrito recientemente entre el Gobierno y las Centrales Sindicales.

¹³ - Según la 'Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios', un asalariado a tiempo parcial ganaba por hora, sólo el 57% de lo que gana un asalariado a tiempo completo.

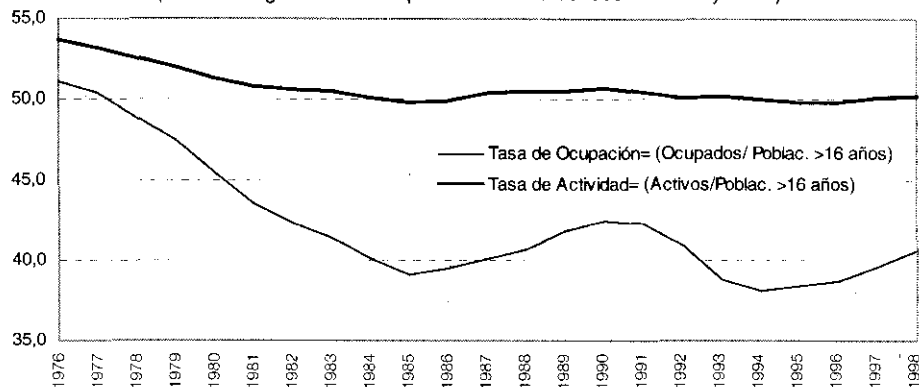
¹⁴ - Parece razonable pensar, tal y como ha señalado el CES (Pág. 26. 'El trabajo a tiempo parcial'. Informe 4, septiembre, 1996), que entre esas 'otras razones' se encuentran sobre todo razones familiares. La voluntariedad con la que se elige un trabajo a tiempo parcial no vendría, por tanto, sólo explicada por el porcentaje de ocupados que declara no estar a gusto con su trabajo a tiempo parcial, 'puesto que la toma de decisiones respecto al trabajo en los hogares con varios miembros es una cuestión de estrategias familiares que, particularmente en el caso de las mujeres, condiciona en gran manera su opción por uno u otro tipo de empleo y, en definitiva, cuestiona el hecho mismo de la voluntariedad'.

El contenido del preacuerdo:

- Define la jornada a tiempo parcial como aquella inferior al 77% de la jornada a tiempo completo prevista en convenio o, en su defecto, prevista por la Ley. Hasta ahora la definición era mucho más amplia, se consideraba jornada a tiempo parcial aquella inferior a la jornada a tiempo completo.
- Se establece como contenido esencial del contrato, el número de horas contratadas como ordinarias. Asimismo, figurará su distribución mensual, semanal y diaria.
- Se crea la figura de las horas complementarias sólo para los contratos indefinidos a tiempo parcial. Se pactarán en contrato y el empresario podrá recurrir o no a su realización. No podrán superar el 15% de las contratadas inicialmente como ordinarias (este umbral se podrá ampliar por negociación colectiva hasta el 30%). Su distribución será como máximo de un cuarto dentro de cada trimestre del mismo año natural. No obstante, será transferible hasta un 30% de las horas no utilizadas en el trimestre anterior. Su realización deberá avisarse al trabajador con una antelación de siete días.
- Se consolidarán como ordinarias las horas complementarias, el 30% de la media de horas complementarias realizadas durante los dos primeros años y el 50% de la media de horas complementarias realizadas durante el cuarto y quinto año.
- Mejora la protección social. Las horas complementarias (a diferencia de las extraordinarias) se computan a los efectos de protección. Asimismo, se establece un mecanismo corrector para calcular los períodos de carencia de las prestaciones de jubilación e incapacidad permanente, así como para calcular el porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión de jubilación. Por otro lado, se suprime el coeficiente reductor que se aplica en la actualidad a los contratos a tiempo parcial inferiores a 12 horas a la semana o 48 horas al mes.
- Se prohíben las horas extraordinarias en los contratos a tiempo parcial.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ACTIVIDAD LABORAL

(Serie corregida de las adaptaciones a los censos de 1981 y 1991)



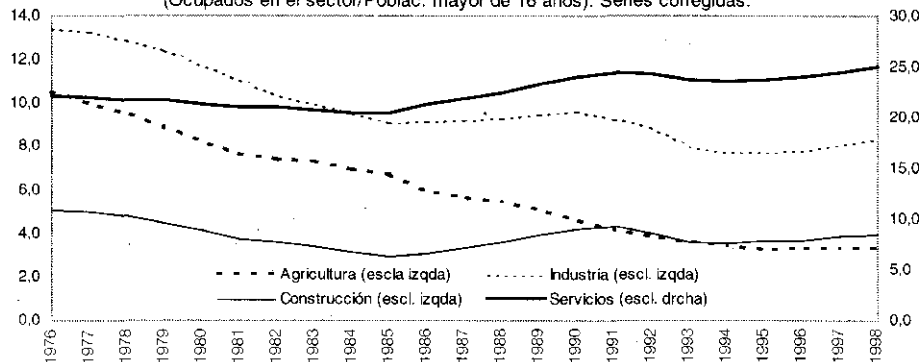
Fuente: Área de Economía del Gabinete Técnico Confederal de CC.OO., a partir de la EPA, INE

Perspectiva histórica.

Desde una perspectiva histórica, el ciclo actual de creación de empleo ha superado ya la cifra récord de trece millones de ocupados. Sin embargo, no ha conseguido todavía recuperar los niveles de ocupación relativos alcanzados durante la etapa de crecimiento anterior (ver gráfico).

TASA DE OCUPACIÓN POR SECTORES

(Ocupados en el sector/Poblac. mayor de 16 años). Series corregidas.



Fuente: Área de Economía del Gabinete Técnico Confederal de CC.OO., a partir de la EPA, INE

En efecto, la tasa de ocupación¹⁵ se sitúa en 1998 en el 40,7%, casi dos puntos por debajo del nivel máximo alcanzado durante la etapa de crecimiento anterior en el año 1990 (42,5%), lo que equivale a 583.000 puestos de trabajo adicionales. Esta diferencia aumenta ligeramente si se tiene en cuenta que desde 1990 ha habido un importante crecimiento de la ocupación

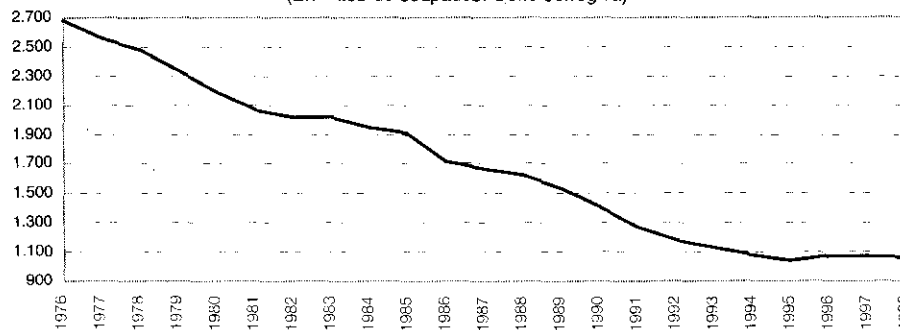
¹⁵ .- Porcentaje de ocupados sobre la población en edad de trabajar (mayores de 16 años).

a tiempo parcial, cuya jornada viene a representar en media la mitad de la de un trabajador a tiempo completo¹⁶.

El diferencial entre tasas de ocupación se amplía aún más si la comparación se realiza con los niveles alcanzados a mediados de los años setenta. En el gráfico adjunto se observa que la importante pérdida que se produce desde entonces se explica por la caída de la tasa de ocupación agrícola (que pierde siete puntos) y la tasa de ocupación industrial (que pierde cinco puntos). Estas pérdidas son absorbidas parcialmente por la ocupación del sector servicios (que gana tres puntos).

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO AGRÍCOLA

(En miles de ocupados. Serie corregida)



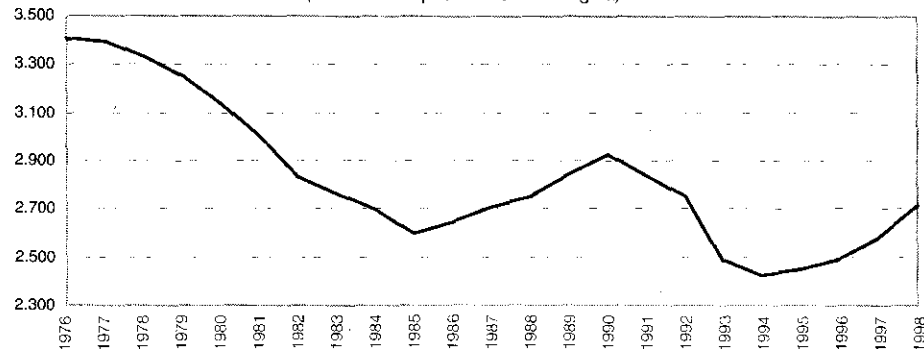
Fuente: Área de Economía del Gabinete Técnico Confederal de CC.OO., a partir de la EPA, INE.

En particular, es el carácter estructural del fuerte ajuste que sufre el empleo industrial a lo largo de las últimas décadas, el principal responsable de la caída de la tasa de ocupación global. En efecto, el empleo del sector agrario se viene reduciendo de manera secular independientemente del ciclo económico (ver gráfico). El empleo industrial, en cambio, evoluciona con el ciclo (ver gráfico). La importante reducción de la ocupación en la industria que tiene lugar durante el final de los años setenta y la primera mitad de la década de los ochenta, no sólo no se recupera durante la etapa de crecimiento posterior, sino que se profundiza durante la crisis subsiguiente, que será especialmente dura en este sector (en cuatro años se destruye medio millón de empleos). Por ello puede hablarse de ajuste estructural del empleo, puesto que las crisis destruyen cada vez más puesto de trabajo, sin que estos se recuperen totalmente durante los períodos de auge.

¹⁶.- Para calcular esta diferencia en términos homogéneos habría que considerar que la jornada de un ocupado a tiempo parcial viene a representar la mitad de la de un trabajador a tiempo completo. Por tanto un trabajador a tiempo parcial debería ponderar la mitad en el cálculo de la tasa de ocupación.

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO INDUSTRIAL

(Miles de ocupados. Serie corregida)



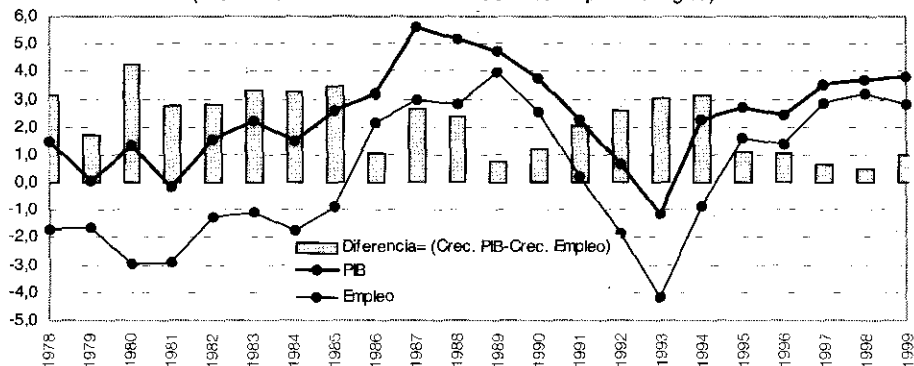
Fuente: Área de Economía del Gabinete Técnico Confederal de CC.OO., a partir de la EPA, INE.

Elasticidad del empleo sobre el PIB.

El ciclo actual de crecimiento de la actividad está siendo bastante intenso en lo que a la creación de empleo se refiere. Tal y como se observa en el gráfico, los diferenciales entre el crecimiento del PIB y el empleo son cada vez más pequeños a partir del año 1995, aunque el Gobierno prevé una deterioro de esta relación en 1999.

CRECIMIENTO DEL PIB Y DEL EMPLEO

(Tasa de crecimiento interanual. Serie de empleo corregida)



Fuente: Área de Economía del Gabinete Técnico Confederal de CC.OO., a partir de datos del INE.

La relación entre los crecimientos del PIB y el empleo también parecen haber mejorado con respecto a la etapa de crecimiento anterior. Esto les ha servido a algunos como prueba de las bondades de la reforma del mercado de trabajo de 1994. Sin embargo, esta interpretación parece bastante dudosa por dos motivos:

- En primer lugar, un análisis más detallado revela diferencias importantes en la naturaleza del crecimiento entre ambas etapas, que explican parte de la mejora que se observa a lo largo de los últimos años en la elasticidad del empleo con respecto al PIB. En efecto, el crecimiento económico que se produce entre 1985 y 1991, se caracteriza por fuertes inversiones en capital destinadas a la reconversión de un aparato productivo obsoleto. Se trata de un proceso de cambio tecnológico ahorrador de mano de obra, que no se compensa plenamente como consecuencia de que gran parte de los bienes de equipo se importan. Prueba de ello es que se produce una importante sustitución de empleo fijo por temporal y un mayor volumen de extinciones de empleo a través de expedientes de regulación, que el registrado actualmente.
- En segundo lugar, la etapa actual se ve precedida por una crisis durísima, en tres años se destruyen 879.000 puesto de trabajo. Cuando la actividad vuelve a crecer nuevamente en 1995, las empresas se encuentran con plantillas muy ajustadas a las necesidades de una demanda recortada por la crisis. A partir de ahí, -y a pesar del importante recurso que se da a las horas extraordinarias- cualquier crecimiento adicional de la demanda requiere contratar nueva mano de obra.

3.1.2 El desempleo en 1998.

El paro se reducirá, según las previsiones gubernamentales, en 263.000 personas en 1998. Esto sitúa la cifra total en 3.093.000 desempleados, lo que representa el 19% de la población activa y está 1,8 puntos por debajo de la tasa de paro registrada en 1997.

La reducción más intensa del paro se da entre los jóvenes (hasta 24 años) y los hombres. El paro femenino disminuye menos, a pesar de que el empleo crece entre las mujeres más rápidamente. Esto se explica por una mayor incorporación de mujeres al mercado de trabajo, debido a factores demográficos: un aumento muy por encima al de los hombres de la población femenina en edad de trabajar.

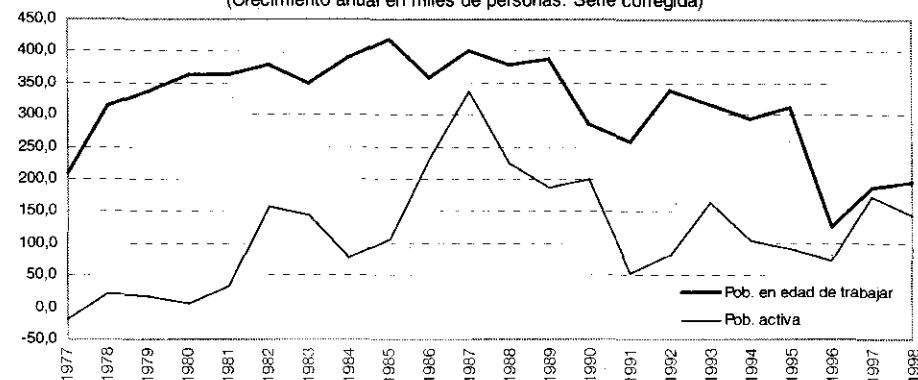
Influencia demográfica sobre la tasa de paro.

La tasa de paro se viene reduciendo desde 1994, momento en el que alcanza un máximo histórico. Esta reducción se explica por el crecimiento de la actividad económica, pero también tiene detrás razones demográficas.

El aumento espectacular de los nacimientos que se inicia a mediados de los años cincuenta y termina a finales de los años setenta (fenómeno conocido como *baby boom*), supone un importante aumento de la presión sobre el mercado de trabajo a lo largo de las últimas décadas, que ve como la población en edad de trabajar (los mayores de 16 años) se incrementa a una media de 347.000 personas por año (ver gráfico).

POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR Y POBLACIÓN ACTIVA

(Crecimiento anual en miles de personas. Serie corregida)



Fuente: Área de Economía del Gabinete Técnico Confederal de CC.OO., a partir de la EPA, INE

A partir de 1995, los efectos de este fenómeno demográfico desaparecen y la población en edad de trabajar crece ahora a una media de 170.000 personas por año, es decir, a menos de la mitad del ritmo al que había venido creciendo en el período anterior.

Esto obviamente reduce la presión sobre la tasa de desempleo, a pesar de que durante estos últimos años -y como resultado del buen momento económico- el aumento de la población en edad de trabajar se absorbe en un mayor porcentaje por el crecimiento de la población activa. Si antes sólo 36 de cada cien personas que cumplía los dieciséis años pasaban a formar parte de la población activa (ocupada o parada), ahora esa relación aumenta hasta el 75%, es decir, tres de cada cuatro personas en que aumenta la población en edad de trabajar se convierten en activos.

El Instituto Nacional de Estadística prevé -en sus proyecciones sobre el crecimiento de la población de derecho¹⁷ basadas en el censo de 1991- que la población en edad de trabajar deje de crecer en términos interanuales tras el año 2000, y se reduzca a partir del 2005.

Este comportamiento demográfico abre un amplio margen para disminuir o en su caso contener -si no se mantiene el ciclo de bonanza económica- la tasa de paro. En efecto, si la población en edad de trabajar deja de crecer primero, para luego disminuir, el crecimiento de la población activa sólo podrá producirse a través de la reducción de la población inactiva, es decir, por la incorporación de personas en edad de trabajar hasta ahora inactivas (fundamentalmente mujeres) al mercado de trabajo como ocupados o como demandantes de empleo.

Hasta ahora el aumento del empleo tenía que absorber el crecimiento de la población en edad de trabajar y la posible disminución de la población inactiva,

¹⁷ - Hay que aclarar que la evolución de la población en edad de trabajar no sólo está determinada por la evolución de la población de derecho sino también por la población de hecho, es decir, también está condicionada por las variaciones en la población inmigrante.

para que el volumen de desempleo no creciera y, en consecuencia, se redujera la tasa de paro. En adelante, el margen para reducir la tasa de paro se amplía, puesto que en el futuro sólo habrá de atenderse a la población que decida dejar de ser inactiva (y que actualmente se compone por cinco millones y medio de hombres, y diez millones y medio de mujeres), el resto del aumento de la ocupación disminuirá el volumen total de paro.

Bajo las condiciones actuales, es decir, si se mantiene un crecimiento medio anual de la ocupación en torno al 3% y el de la población activa en el 0,9%, la tasa de paro española alcanzaría un nivel similar al que registra actualmente la Unión Europea (10,3%), entre el año 2003 y 2004.

No obstante, mantener un crecimiento tan intenso del empleo a lo largo de un período tan largo parece un supuesto poco realista, si atendemos a lo que ha ocurrido en el pasado y en consonancia con las previsiones del propio Gobierno, que prevé una desaceleración en la creación de empleo en 1999. Pues bien, **si suponemos que el crecimiento medio del empleo será del 1,8% en los próximos siete años y que la población activa crecerá en ese mismo período a una tasa media anual del 0,8%, la disminución de la tasa de paro ya no sería tan pronunciada, situándose alrededor del 15% en el año 2004 por encima de la media actual de la Unión Europea.**

Características del desempleo.

El desempleo, a pesar de su buena evolución en los últimos años, sigue teniendo las siguientes características estructurales:

- **España sigue siendo el país de la Unión Europea con la tasa de desempleo más alta.** Aquí se localizan las tres regiones europeas con la mayor tasa de paro de toda la Unión: Andalucía, Extremadura, y Ceuta y Melilla. En agosto de 1998, la tasa de paro española era del 18,7%, frente al 10,0% de la UE. No obstante, la reducción de la tasa de paro a lo largo del último año ha sido más intensa en España (-2 puntos) que en la Unión (-0,6 décimas), gracias a que se ha creado más empleo.
- **El paro afecta principalmente a las mujeres y a los jóvenes.** La tasa de desempleo de las mujeres duplica a la de los hombres. En la UE, en cambio, las diferencias no son tan acentuadas: la tasa de paro femenina está sólo tres puntos por encima de la masculina. Por otro lado, 35 de cada cien jóvenes menores de 25 años están desempleados. Si además de ser joven se es mujer, este ratio aumenta hasta el 43%.
- **Algo más de la mitad de los parados lo son de larga duración,** es decir, llevan más de doce meses en el desempleo. La permanencia en el paro es más alta entre las mujeres (60%) y los mayores de 45 años (65%). Los jóvenes, en cambio, permanecen menos tiempo en el desempleo, a pesar de que el paro les afecta en mayor proporción.

Paro estimado y paro registrado.

Una polémica recurrente en los medios de comunicación suele ser las diferencias entre la cifra de paro estimada por la Encuesta de Población Activa y la registrada por el Instituto Nacional de Empleo en sus oficinas. La diferencia entre una y otra radica en cuestiones exclusivamente metodológicas y desaparece una vez que se homologan los criterios de cálculo de ambas fuentes. La polémica obedece por tanto a intereses particulares de aquellos que piensan que la lucha contra el desempleo es un problema estadístico.

El Instituto Nacional de Estadística ha hecho últimamente un esfuerzo por aclarar definitivamente y de una vez por todas esta realidad. En la tabla adjunta se concilian los criterios empleados para calcular el paro estimado y el registrado, para 1997.

COMPARACIÓN ENTRE EL PARO ESTIMADO (EPA) Y EL PARO REGISTRADO (INEM)	
(Miles de personas)	Media 1997
Total demandantes de empleo en el INEM	3.829,9
Demandantes no incluidos en el paro registrado por causa de exclusión:	1.711,2
Demanda suspendidas	134,4
Colaboración social	5,6
Jubilados (a)	42,7
Pluriempleados	35,8
Mejora de empleo	410,8
Empleo coyuntural (b)	45,0
Jornada de menos de 20 horas (c)	132,0
Estudiantes (d)	215,6
Compatibilidad de prestaciones	195,8
Trabajadores eventuales agrarios (e)	219,2
Rechazo de acciones de inserción social	75,1
Otras	199,5
Total excluidos en el paro registrado que serían considerados parados en la EPA (a+b+c+d+e)	654,4
Paro registrado	2.118,8
Paro registrado + excluidos que serían parados según la EPA (f)	2.773,1
Paro EPA	3.356,5
Parados EPA inscritos en el INEM (g)	2.841,6
	0,0
Diferencia (g-f)	68,5
Fuente: INE, a partir la EPA y el Registro de Demandantes de Empleo del INEM.	

Vaya por delante que la condición de parado registrado no se adquiere simplemente inscribiéndose en una oficina de empleo, sino que además hay que cumplir una serie de requisitos administrativos, cuya alteración puede estar sujeta a criterios de oportunidad política.

Asimismo hay que tener en cuenta, que no todos los parados buscan empleo inscribiéndose en el INEM¹⁸ (por lo que es normal que, en cualquier caso, el paro EPA esté por encima del paro registrado) y que la inscripción en un registro de empleo público a lo largo del tiempo depende también del tipo de ventajas (subsidios, cursos de formación, etc.) que el desempleado obtenga con ello.

El paro estimado, en cambio, no está sujeto a este tipo de fluctuaciones. La EPA es resultado de una encuesta cuya metodología está homologada por la Organización Internacional del Trabajo y sobre la que los Gobiernos nacionales no tienen una influencia directa.

En la tabla adjunta se homologan los criterios de cálculo dentro de lo posible. Para ello se compara:

- el paro registrado incluidos los colectivos de demandantes de empleo inscritos en el INEM que son considerados como parados según la definición de la EPA¹⁹,
- con los parados estimados por la EPA que declaran a su vez en la encuesta estar inscritos como demandantes de empleo en el INEM.

Ambas cifras son muy similares, lo que permite concluir que tanto la EPA como el Registro de Demandantes de Empleo del INEM arrojan cifras de paro coherentes cuando para su cálculo se emplean criterios similares.

Si esto es así, entonces ¿porqué el Ministerio de Trabajo da publicidad a una cifra de paro que poco tiene que ver con la definición aceptada internacionalmente como válida?. Esto sólo contribuye a generar confusión y perplejidad entre los ciudadanos que se preguntan cuál de las dos cifras de paro - la de la EPA o la del INEM- refleja mejor la realidad de aquellos que quieren trabajar y no encuentran empleo.

Este Ministerio va incluso más allá y no sólo difunde datos de paro registrado en volumen, sino que también ofrece una tasa de paro que obtiene dividiendo el paro registrado por la población activa estimada por la EPA, lo cual alcanza un grado de incongruencia imposible de justificar.

El Ministerio de Trabajo debería acabar con esta situación dejando de publicar la cifra de paro registrado o, al menos, cambiarle el nombre por otro que no genere tanta confusión. Como en cualquier caso conocer la evolución de los demandantes de empleo inscritos en el INEM es un dato interesante para el análisis de la coyuntura económica, la mejor solución sería sustituir el concepto de paro registrados por el de Demandantes de

¹⁸.- Medio millón de personas buscan empleo por vías distintas al Instituto Nacional de Empleo.

¹⁹.- Estudiantes, trabajadores eventuales agrarios, jubilados, inválidos o mayores de 64 años, y demandantes de un empleo de jornada reducida (menos de 20 horas semanales) o de corta duración (menos de tres meses).

Empleo No Ocupados (DENOS)²⁰, que el INEM ya utiliza internamente como instrumento de gestión de los acuerdos derivados de la Cumbre de Luxemburgo.

3.1.3. Perspectivas de empleo y paro para 1999.

El Gobierno prevé un crecimiento del empleo del 2,8% para 1999, cifra inferior al 3,8% del presente año. Además, esta previsión supone una pérdida de intensidad en la creación de empleo, puesto que la actividad si aumenta, en cambio, más que el año anterior (3,8%, frente al 3,7%).

El Gobierno no aporta ninguna explicación acerca de porqué se produce esta desaceleración en la creación de empleo, a pesar del mayor incremento del PIB. Se puede pensar que detrás de esta previsión está la convicción de que se ha alcanzado la parte alta del actual ciclo, de auge y que a partir de aquí sólo cabe esperar aumentos del empleo más moderados.

Aunque cae el ritmo de creación de empleo, la tasa de paro se reduce de manera importante, para situarse en el 17,4%. Esta reducción se explica en parte por la moderación del crecimiento de la población activa, debido a razones demográficas.

²⁰ .- Paro registrado + Estudiantes + Trabajadores eventuales agrarios + Jornada reducida + Rechazo de una acción de inserción social.

3.2 Resultados del Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo.

3.2.1 Contenidos del AIEE: un pequeño recordatorio²¹.

El Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo (AIEE) firmado por los agentes sociales en abril de 1997 tiene como objetivo actuar contra la tasa de desempleo y la temporalidad y rotación de la mano de obra. Para ello planteó, por un lado, promover la contratación indefinida creando una nueva figura contractual indefinida a tiempo completo: el contrato para el fomento del empleo indefinido²².

Este contrato se dirige a los colectivos más castigados por el paro: parados inscritos al menos un año en el desempleo, jóvenes de 18 a 29 años, mayores de 45 años y minusválidos. El contrato se podrá realizar durante los próximos cuatro años con los parados incluidos en los colectivos citados o con cualquier trabajador temporal. No obstante, a partir de mayo de 1997 (transcurrido un año desde la firma del acuerdo), la conversión de contratos temporales en indefinidos de fomento no es posible si no está prevista en la negociación colectiva.

El plazo de un año que abre el AIEE para convertir automáticamente temporales en fijos sin intervención de la negociación colectiva, se explica por el avanzado estado de desarrollo en el que se encontraba la misma a la firma del acuerdo. El establecimiento de un año de carencia frente a la apertura de los convenios cerrados, se valoró como la vía más adecuada para que los temporales pudieran beneficiarse igualmente del AIEE, regularizando su situación. Superado dicho año, la regulación de las conversiones por la negociación colectiva debería servir para evitar que la contratación temporal fuera como hasta ahora para muchos trabajadores, un paso obligado antes de acceder al contrato fijo.

Por otro lado, el AIEE busca recuperar la causalidad en la contratación temporal, es decir, la existencia de una razón que justifique el carácter temporal y no indefinido del contrato. Para ello propone eliminar el contrato temporal de fomento del empleo (que no necesitaba de causa justificatoria) y el contrato de lanzamiento de nueva actividad. Asimismo establece un límite a la disponibilidad en la negociación colectiva sobre el período y duración del contrato eventual. No obstante, el acuerdo contempla que la contratación eventual se siga rigiendo por los convenios colectivos en vigor hasta su finalización, por lo que los efectos de esta medida se verán diferidos en el tiempo.

²¹ - Este apartado resume una reseña sobre el contenido del AIEE elaborada por Pilar Varas del Gabinete Jurídico Confederal de CC.OO.

²² - Con una indemnización de 33 días por año, con un máximo de 24 mensualidades (en lugar de 45 días por año, con un máximo de 42 mensualidades, del indefinido ordinario), para el caso en el que el despido objetivo -no en el disciplinario- sea declarado improcedente.

El AIEE también propone la sustitución del contrato de aprendizaje por un nuevo contrato para la formación, que recupera su causa formativa, reduce la edad y duración, y mejora el salario y la protección. Además, reserva al convenio colectivo -y no al contrato individual- la distribución y duración de la formación. Asimismo, en el nuevo contrato se sustituye la sanción por incumplimiento en los requerimientos formativos por la consideración de 'contrato realizado en fraude de ley.

Todas estas innovaciones fueron asumidas por el Gobierno e introducidas en el ordenamiento jurídico por la Ley 63/97. No obstante, todavía están pendientes de desarrollo legal otros compromisos incluidos en el AIEE como son: mejorar la protección de los contratos a tiempo parcial (para lo que en principio se equipara la protección de los contratos a tiempo parcial de menos 12 horas a la semana o 48 horas al mes) y potenciar el contrato de relevo.

El AIEE también abordó el tema del tiempo de trabajo y la creación de empleo, iniciando una discusión todavía abierta, donde se incluye la revisión de la actual regulación de las horas extraordinarias. Este proceso, que comienza en España mucho antes que en otros países de nuestro entorno, ha tenido a la postre un desarrollo más lento debido a la importancia dada al consenso entre los agentes sociales. El consenso se ha considerado condición indispensable para garantizar la efectividad práctica de la reducción del tiempo de trabajo y, sobre todo, su efecto positivo sobre la creación de empleo.

Por último, el AIEE crea una grupo tripartito para tratar las Empresas de Trabajo Temporal y da una nueva redacción a los supuestos de despido objetivo recogidos en el Estatuto de los Trabajadores.

3.2.2. Incentivos.

El Gobierno como complemento del AIEE, también estableció incentivos económicos para el fomento de la contratación indefinida a tiempo completo. La Ley 64/97 que los regula tiene una vigencia de dos años, hasta mayo de 1999.

Los incentivos se conceden en forma de bonificaciones a la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes, que financia el INEM con cargo a sus presupuestos. Con lo que los ingresos de la Seguridad Social no sufren ningún recorte.

La duración y cuantía de las bonificaciones varían según los colectivos (ver cuadro). Por lo general su duración es de dos años y su cuantía es de un 40% si se contrata desde el paro a miembros de los colectivos a los que se dirige el contrato de fomento del empleo.

La bonificación es superior (el 50%) en el caso de las conversiones de contratos temporales en fijos. Hecho que fue cuestionado en su momento por CC.OO. No obstante, sólo pueden beneficiarse de las bonificaciones los contratos temporales celebrados antes del 17 de mayo de 1997. Los contratos en prácticas y para la formación, de relevo y de sustitución por anticipación de la

edad de jubilación si podrán, en cambio, transformarse en indefinido cualquiera que sea su fecha de celebración.

INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA LEY 64/97		
Colectivo	Bonificación	Duración
Desempleados menores de 30 años y mayores de 18 años	40% de la cuota empresarial a la S.S. por contingencias comunes	Dos años siguientes a la contratación
Desempleados inscritos como demandantes de empleo al menos un año	40% de la cuota empresarial a la S.S. por contingencias comunes	Dos años siguientes a la contratación
Mayores de 45 años desempleados, temporales o con contrato formativo, que se transformen en indefinidos	1. 60% de la cuota empresarial a la S.S. por contingencias comunes 2. 50% de la cuota empresarial a la S.S. por contingencias comunes	1. Durante los dos primeros años del contrato 2. Durante el resto de la vigencia del contrato
Mujeres contratadas en profesiones subrepresentadas, inscritas como desempleadas al menos un año o con contrato temporal o formativo que se transforme en indefinido	60% de la cuota empresarial a la S.S. por contingencias comunes	Dos años siguientes a la contratación
Conversión de temporales con contrato firmado antes del 17/5/97	50% de la cuota empresarial a la S.S. por contingencias comunes	Dos años siguientes a la contratación
Conversiones desde contratos de aprendizaje, prácticas, formación, relevo y sustitución por anticipación de la edad de jubilación	50% de la cuota empresarial a la S.S. por contingencias comunes	Dos años siguientes a la contratación
Para el cálculo del rendimiento neto en las actividades donde resulte aplicable la modalidad de signos, índices o módulos del método de estimación objetiva del IRPF, no se computarán como asalariados los contratados indefinidos bonificados, durante los dos años siguientes a la contratación.		

La Ley 64/97 elimina los incentivos a la contratación temporal, tan importantes en la etapa anterior y tan responsables del uso abusivo y fraudulento de este tipo de contratos. Sólo se continúa fomentando la contratación temporal de trabajadores minusválidos.

Por último, los beneficios de la Ley 64/97 no pueden superar, en concurrencia con otras ayudas públicas a la contratación, el 60% del coste salarial anual del contrato que se bonifica. Este límite -aunque de difícil control y, por tanto, cumplimiento- viene a reconocer la importante actividad desarrollada por las Comunidades Autónomas en materia de incentivos a la contratación a través de sus Planes de Empleo. En algunas Comunidades estos incentivos superan a los estatales y en algún caso incluso continúan fomentando la contratación temporal (es el caso de Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Madrid y Navarra) en contraposición con la política establecida en el ámbito estatal²³.

²³ .- A este respecto se puede consultar: 'Análisis de la política contractual en materia de empleo en el ámbito de las Comunidades Autónomas (Planes de Empleo)' . Secretaría Confederal de Empleo. Septiembre, 1998.

El Gobierno prepara una nueva ley de incentivos que entraría a funcionar en el segundo semestre de 1999, sustituyendo a la Ley 64. La nueva ley, todavía en estudio, incorpora algunos cambios significativos sobre el esquema que ha funcionado hasta la fecha:

- Prorroga los incentivos contenidos en la Ley 64 durante un año más, aunque con una bonificación menor (20% de la cuota empresarial por contingencias comunes).
- A diferencia de lo ocurrido hasta ahora, la contratación inicial (33%) se bonifica más que la conversión (25%).
- La bonificación es decreciente con el tiempo: 36%, en media, el primer año y 29% el segundo año.
- La bonificación aumenta en cinco puntos cuando la contratación, dentro de los mismo colectivos establecido por la ley 64, se realice con mujeres.

3.2.3 Resultados

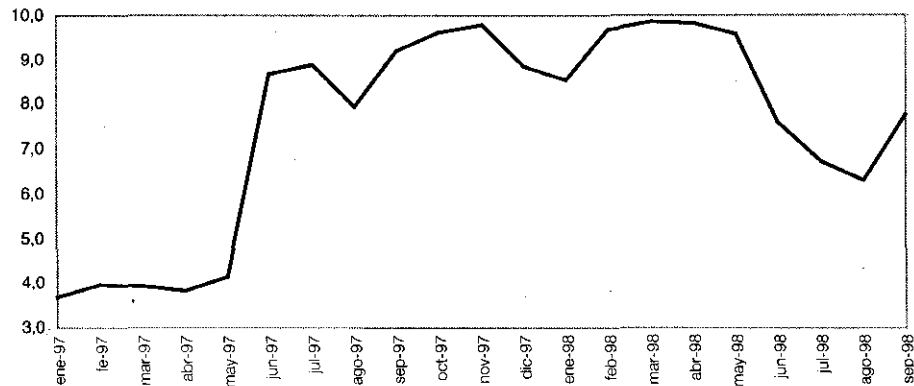
3.2.3.1 Evolución de la contratación.

Contratación indefinida.

La contratación indefinida experimenta un importante crecimiento a partir de mayo de 1997, tras la firma del AIEE. Mientras que en la etapa anterior los contratos fijos no representaban ni el 5% de la contratación total, a partir de mayo estos porcentajes se duplican (ver gráfico). Se trata asimismo de contratos indefinidos firmados en su mayoría a jornada completa (85% de los casos).

Esta evolución se mantiene hasta mayo de 1998, es decir, hasta un año después de la firma del acuerdo. A partir de entonces la contratación fija empieza a perder peso de manera importante sobre el conjunto de la contratación, aunque el dato de septiembre puede haber abierto una senda de recuperación.

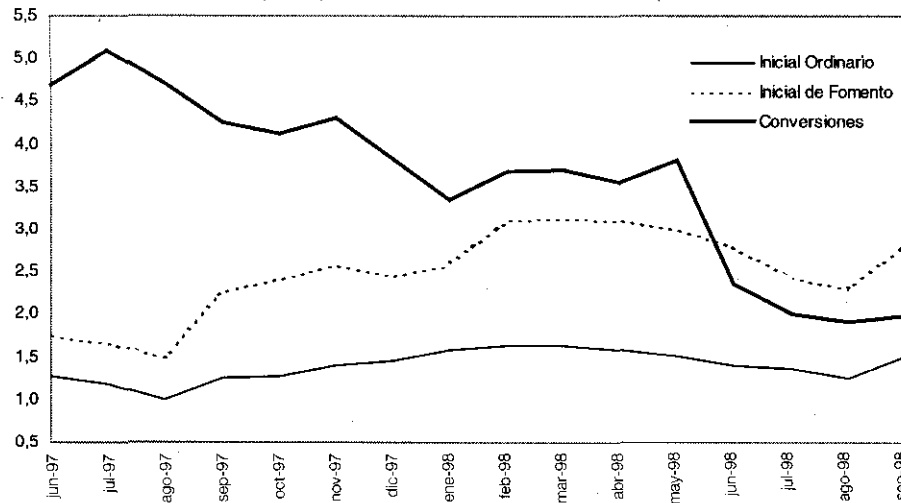
EVOLUCIÓN DE LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA (Peso porcentual sobre el total de contratos)



Fuente: Área de Economía del GTC de CC.OO. a partir de datos del INEM.

La razón parece estar en las conversiones de contratos temporales en indefinidos. Las conversiones han ido perdiendo peso sobre el total de la contratación de manera moderada desde la firma del acuerdo, pero a partir de mayo esta caída se agudiza.

INDEFINIDOS A TIEMPO COMPLETO POR TIPO DE CONTRATO (Peso porcentual sobre el total de contratos)



Fuente: Área de Economía del GTC de CC.OO. a partir de datos del INEM.

La tendencia mantenida hasta entonces se explicaba por el agotamiento progresivo del colectivo de contratos temporales bonificables (los firmados antes de mayo de 1997). A partir de mayo a esta tendencia se suma el hecho de que transcurrido un año desde la firma del acuerdo sólo se pueden realizar aquellas

conversiones al contrato de fomento del empleo previstas por la negociación colectiva²⁴ (ver gráfico).

La negociación colectiva de 1998 ha ido incorporando poco a poco -a pesar de la resistencia patronal- cláusulas de conversión. No obstante, éstas son todavía pocas, hasta septiembre, afectan sólo al 17% de los convenios y al 22% de los trabajadores cubiertos²⁵. La dificultad para introducirlas ha sido consecuencia de la resistencia empresarial a regular la contratación temporal en los convenios, lo que les exigía en gran parte dejar de realizar contratos temporales sin causa, es decir, en fraude de ley. La permanencia de la temporalidad y el fuerte crecimiento de la contratación eventual -que se analiza más adelante- así lo atestiguan.

Ahora bien, la reducción de las conversiones era una consecuencia esperada y dentro de la lógica del AIEE. Desde la perspectiva sindical estas cláusulas deberían servir para reforzar la causalidad de la contratación temporal desde los convenios y, por tanto, para ir reduciendo progresivamente el volumen de contratos convertibles en indefinidos por no ajustarse a una causa que los justificara. En consecuencia, el funcionamiento correcto del AIEE relegaba las conversiones a jugar en el futuro un papel marginal dentro de la contratación indefinida. Esta lógica exigía, además, que las conversiones fuesen sustituidas progresivamente por contratación fija inicial (ordinaria o de fomento).

En la práctica, se reducen las conversiones, pero como consecuencia de un mecanismo opuesto al acordado con la patronal (la ausencia de negociación colectiva) y, por tanto, sin los efectos esperados en la contratación inicial. Así, el recorte de las conversiones no se sustituye por un aumento paralelo de la contratación inicial que mantenga -e, incluso que aumente- el peso de la contratación indefinida sobre el total de contratos²⁶. Esta falta de respuesta de la contratación inicial se explica por la ausencia de una negociación colectiva que logre restringir el contrato temporal como principal vía de acceso al contrato de trabajo. Y no lo logra porque **los empresarios prefieren renunciar a costes de despido más bajos o recortes de los costes laborales (vía bonificaciones), antes que regular junto con la representación de los trabajadores el uso racional de la contratación temporal.**

Llegados a este punto, al Gobierno -si comparte todavía que los niveles de temporalidad que registra el mercado de trabajo español son excesivos-, le queda actuar sobre el aspecto de la temporalidad que aún no se han tocado: su penalización. Si ya se ha incentivado el uso de la contratación estable

²⁴ .- Si se pueden realizar, no obstante, conversiones no intermediadas por la negociación colectiva al contrato indefinido ordinario. A pesar de que el INEM no aporta información sobre el destino de las conversiones (hacia el contrato de fomento o hacia el ordinario), si cabe pensar que a partir de mayo han podido ganar peso las del contrato ordinario.

²⁵ .- A este respecto ver: *'Balance anual de negociación colectiva. Primera aproximación'*. Octubre, 1998. Secretaría Confederal de Acción Sindical.

²⁶ .- No obstante, en el mes de septiembre se registra un aumento de la contratación inicial que, de momento, no constituye un cambio de tendencia y que, en cualquier caso, es insuficiente, puesto que el peso contratación indefinida sobre el total de la contratación (6,3%) ni alcanza el porcentaje que representó en septiembre del año pasado (7,8%).

(reduciendo su coste laboral y de despido) y los empresarios no han respondido al llamamiento de sus representantes y firmantes del AIEE de regular la temporalidad en los convenios, se trataría ahora de limitar por ley el uso del contrato temporal a través de su desincentivo.

A este respecto, el Gobierno parece estar valorando la oportunidad de adoptar una serie de medidas:

- Aumento de medio punto de la cuota empresarial de cotización por desempleo para todos los contratos temporales, excepto: los de obra y servicio en el sector de la construcción, formativos, relevo interinidad y discapacitados.
- Incremento de 1,5 puntos de la cuota empresarial de cotización por desempleo de los contratos temporales realizados por las empresas de trabajo temporal, cualesquiera que sea su modalidad o duración.
- Incremento de dos puntos de la cuota empresarial de cotización por desempleo para aquellos contratos temporales que se sucedan en exceso. Por sucesión excesiva se entenderá la realización de más de dos prórrogas o contratos entre los que hayan transcurrido menos de dos meses.
- El contrato eventual por circunstancias de la producción sólo se podrá prorrogar una única vez.

Indefinido de fomento del empleo ²⁷.

La mayoría de los contratos indefinidos realizados desde la entrada en vigor del AIEE, corresponde a la nueva figura creada de fomento de la contratación indefinida (70%).

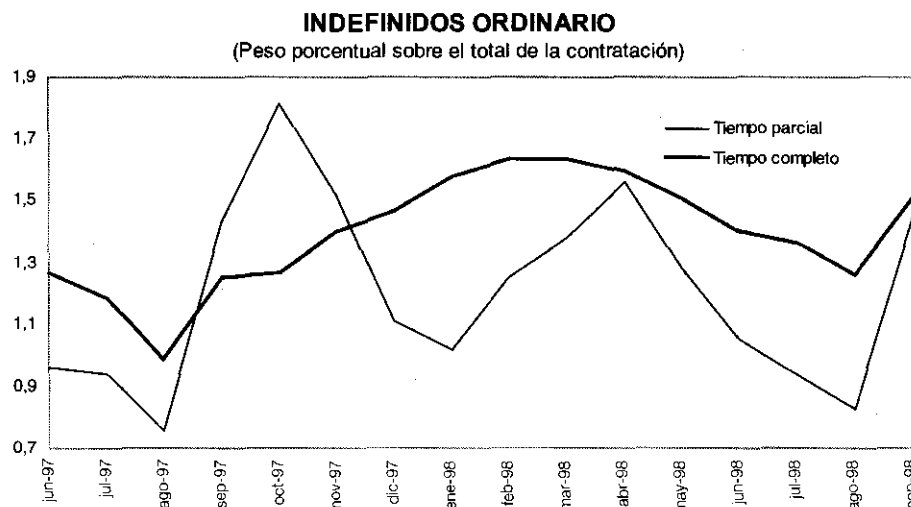
El contrato indefinido ordinario representa, por tanto, el 30% restante, porcentaje significativo que no apoya los argumentos de los que anunciaron su desaparición del marco de relaciones laborales. De hecho el contrato ordinario a tiempo completo, tras una primera etapa de caída, coincidiendo con el lanzamiento del contrato indefinido de fomento, fue ganando peso sobre el total de la contratación hasta los primeros meses de 1998 (ver gráfico). A partir de aquí inicia una senda descendente, que tiene su origen en el aumento de la contratación temporal, mientras que el volumen de contratos indefinidos ordinarios permanece estable.

La mayoría de los contratos indefinidos de fomento proceden de conversiones (60%)²⁸, por lo que parece que el acuerdo ha servido

²⁷ - Ver 'Un año de Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo (abril 1997 - abril 1998)'. Secretaría Confederal de Empleo y Gabinete Técnico Confederal. Mayo, 1998.

²⁸ - Suponemos que todas las conversiones dan lugar a la firma de un contrato indefinido de fomento. Ahora bien esto no tiene porqué ser así, podría haber conversiones al contrato indefinido ordinario. El INEM no detalla esta información, aunque así se le ha solicitado por parte de CC.OO.

fundamentalmente para estabilizar plantillas precarias. Éstas han ido, sin embargo, perdiendo cada vez más peso, por las razones que se detallaron en el apartado anterior. Los contratos iniciales (realizados con desempleados) ganan en cambio importancia hasta principios de 1998, para ir perdiéndola después de manera suave.



Fuente: Área de Economía del GTC de CC.OO. a partir de datos del INEM.

La mayoría de las conversiones proceden del contrato eventual (30%), seguidas por las del contrato de lanzamiento de nueva actividad (26%) -que desaparece con la reforma-, obra y servicio (18%) y tiempo parcial²⁹ (8%).

El perfil más habitual de las personas que han sido contratadas bajo la nueva modalidad contractual es: hombre entre 20 y 45 años, contratado temporal en una pequeña y mediana empresa del sector servicios y con una titulación académica equivalente baja.

Contratación temporal.

A pesar del AIEE, la contratación temporal experimenta un aumento importante desde el momento de su firma. Durante el primer año de vigencia del acuerdo se firmaron casi diez millones de contratos temporales, un 10% más que el año anterior. Pero es sobre todo a partir de mayo de 1998, cuando los crecimiento interanuales de la contratación temporal observados mes a mes empiezan a ser mayores. **El principal responsable de este incremento es el contrato eventual por circunstancias de la producción, seguido por los**

²⁹ - El tiempo parcial no es una modalidad de contratación sino una característica de la jornada pactada en el contrato. CC.OO. ha solicitado en múltiples ocasiones al INEM que registre el tiempo parcial por tipos de contratos temporales, al igual que ya lo hace para los indefinidos. Esta petición cobra ahora aún más importancia, tras la firma del preacuerdo sobre la nueva regulación del tiempo parcial.

contratos a tiempo parcial y, a mayor distancia, por el contrato de obra o servicio.

El 20% de los contratos eventuales se localiza en la agricultura y el 59% en el sector servicios. Mientras que el 40% de los contratos de obra o servicio se concentran en la construcción y un 39% en el sector servicios.

Contrato formativos.

El nuevo contrato para la formación está siendo usado en términos relativos, más que el contrato de aprendizaje al que sustituye. La rebaja de 25 a 21 años que establece la nueva regulación rebaja el colectivo de potenciales beneficiarios de este tipo de contratos a la mitad. La mayoría de los contratos formativos se realizan entre hombres en el sector servicios.

Por otro lado, los contratos en prácticas aumentan su volumen en el último año en relación al período anterior a la firma del acuerdo. Aquí y a diferencia de los contratos para la formación, la distribución por sexos es casi al cincuenta por ciento.

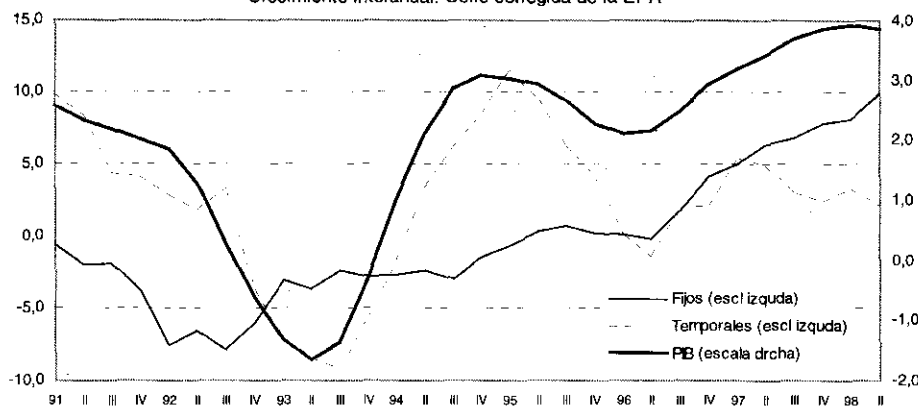
3.2.4 Contratación y empleo.

El aumento de la contratación indefinida registrada por el INEM que se produce tras la firma del AIEE tiene su reflejo en la creación de empleo fijo estimado por la EPA, que cree también de manera significativa a lo largo del siguiente año.

No obstante, hay que advertir que el empleo indefinido ya crecía a tasas importantes antes de la firma del acuerdo, aunque no siempre por encima del empleo temporal (ver gráfico). **Lo que consigue el AIEE en mayor medida es moderar el crecimiento del empleo temporal, a través de la estabilización de plantillas.** Aunque como se verá mas adelante, el recorte en el crecimiento del empleo temporal no ha conseguido grandes resultados sobre la tasa de temporalidad.

EMPLEO ASALARIADO EN EL SECTOR PRIVADO Y PIB

Crecimiento interanual. Serie corregida de la EPA



Fuente: Área de Economía del Gabinete Técnico Confederal de CC.OO., a partir de datos del INE.

Por otro lado, se ha advertido por parte de algún analista que la relación entre el número de contratos fijos registrados por cada empleo fijo creado aumenta mucho tras la firma del acuerdo. Este ratio pasa de 1,7 contratos indefinidos por puesto de trabajo fijo a 2,6 (ver tabla).

CONTRATACIÓN Y EMPLEO TRAS LA FIRMA DEL AIEE		
	I trm. 96 al I trm. 97	II trm. 97 al II trm. 98
Contratos indefinidos total:	348.819	999.289
Conversiones	27.550	424.286
Resto	321.269	575.003
Asalariados indefinidos total:	207.400	386.500
Total cont. indef./Total asalar.	1,7	2,6
Conversiones/Total asalariados	0,1	1,1
Resto de contrat./Total asalariados	1,5	1,5

Esta evolución podría explicarse por una combinación de razones:

- Un aumento en la rotación de los contratos fijos, es decir, habría disminuido el tiempo que transcurre entre la firma del contrato y su cancelación.
- Un aumento en las denegaciones de bonificación por parte del INEM de los contratos previamente registrados.

En relación a estas dos razones, el INEM estima que entorno al 1% de los contratos indefinidos registrados en un mes, susceptibles de obtener bonificación, se dan de baja (por cancelación o denegación). Saber si

esta es una tasa alta o baja es difícil, puesto que no es fácil encontrar un punto de referencia con el que comparar.

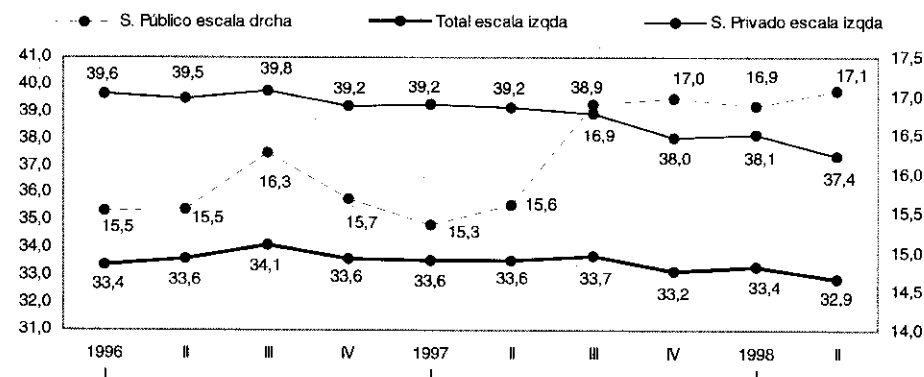
- Muchas de las conversiones que se realizaban antes de la firma del AIEE no se registraban en el INEM y por tanto no aparecen reflejada en su estadística. Tras su firma, en cambio, existe un incentivo en forma de bonificación que anima a que todas la conversiones se registren.

3.2.5 Temporalidad y rotación.

Temporalidad.

La tasa de temporalidad, es decir, el porcentaje que representan los asalariados temporales sobre el total de asalariados disminuyó en siete décimas en el últimos año (ver gráfico). Este pobre resultado encierra, sin embargo, una realidad distinta si se observan por separado el sector público y el sector privado. Así, mientras que el sector público aumenta en punto y medio su tasa de temporalidad a lo largo del último año, el sector privado la disminuye en 1,8 puntos.

EVOLUCIÓN DE LA TASA DE TEMPORALIDAD



Fuente: Área de Economía del GTC de CC.OO. a partir de la EPA, INE.

El aumento de la temporalidad en el sector público es injustificable, dado el supuesto compromiso de las autoridades con la estabilidad en el empleo y aunque, efectivamente, su tasa suponga la mitad de la registrada por el sector privado.

Los responsables de este aumento parecen ser la Administración Central que está sustituyendo empleo fijo por temporal y las Corporaciones Locales que crean más empleo temporal que fijo.

El resultado del sector privado no es para echar las campanas al vuelo. Pero esos casi dos puntos de reducción de la temporalidad significan, que del

medio millón de puestos de trabajo que generó el sector privado en el último año, 440.000 son indefinidos, o dicho de otra manera que de cada cien empleos que se crearon 88 son fijos.

Reducir la temporalidad va a ser un proceso lento, que va a requerir constancia en las políticas y medidas que se adopten. Por otro lado, promover medidas que comporten efectos instantáneos puede tener efectos contraproducentes sobre el empleo, en particular si como parece la temporalidad tiene un marcado carácter estructural que viene determinado no sólo por los modos y costumbres en la política de contratación de las empresas, sino también por el tipo de tejido productivo. Pero esta cuestión se trata en profundidad en el siguiente apartado.

Por sectores, la temporalidad sólo se reduce en los servicios (donde el 85% del empleo creado en el último año es fijo), aumenta en la construcción (sólo cuatro de cada cien empleos creados son fijos en este sector) y se mantiene prácticamente constante en la industria y en la agricultura (que tiene la tasa de temporalidad más alta, 65%).

Las causas de la temporalidad. Eficacia de las políticas de empleo.

¿Por qué España tiene un índice que temporalidad tan elevado?. Cabe pensar en dos escenarios explicativos no excluyentes:

1. El fraude de ley en la contratación temporal causal es mayor en España. Los empresarios utilizan contratos temporales para atender actividades permanentes de manera más prolífica. Esta tendencia puede ser a su vez consecuencia de dos factores:
 - El comportamiento de los empresarios viene determinado por una pauta inercial, que a veces se ha calificado como *cultura de la precariedad*, y que tendría su origen en el fomento sin medida - que por ley y con fondos públicos- se hizo de la contratación temporal desde 1984. Lo importante entonces era que el empleo creciera cuanto más mejor e independientemente de su calidad y la volatilidad de las actividades que lo generaban. Los empresarios se resisten ahora abandonar la costumbre de utilizar al temporal como contrato de entrada en el empleo.
 - El coste del despido es mucho más elevado en España, lo que obliga a los empresarios a incurrir en fraude y realizar contratos sin causa, para no hipotecarse con unos costes de ajuste futuros insoportables.

Se puede pensar que el coste del despido es más gravoso para los empresarios españoles, no como consecuencia de las indemnizaciones estatutarias, procedimientos legales y actitud de los jueces de lo social, si no debido a un aparato productivo más especializado que el europeo en actividades donde el coste de la mano de obra es una variable más determinante para competir

en los mercados. Parece haber indicios en este sentido en muchos segmentos de las ramas manufactureras; se trata de actividades:

- Que requieren trabajadores poco cualificados, es decir, donde su permanencia en la empresa -la acumulación de experiencia- no constituye ningún valor añadido para el empresario. De ahí el exiguo gasto en formación de los empresarios españoles.
- Estas actividades son, por lo general, subsidiarias de otras actividades principales controladas por empresas multinacionales. Hecho que se comprueba en: el elevado grado de colonización sectorial del capital foráneo (sin contrapartida por parte de capital industrial nacional), la mayor intensidad del ajuste durante las caídas del ciclo (que las casas matrices derivan hacia la periferia) y el menor gasto en I+D de las empresas nacionales (que las multinacionales concentran en su sede central localizada en su país de origen).

A este respecto, desde el Área de Economía del GTC se señaló en su momento, que la más lenta evolución del patrón de especialización productiva español con respecto al europeo (desde las ramas de bajo y medio contenido tecnológico e intensidad de demanda, hacia las de alto), se debía entre otras razones al balón de oxígeno que había supuesto para estas actividades la reforma de 1984 y el posterior fomento de la contratación temporal. Con esta política de empleo se termina incentivando una localización, a la larga, ineficiente de las inversiones, puesto que muchos recursos de capital permanecen más tiempo del que hubiera regulado el propio mercado en actividades más propias de un país de desarrollo periférico.

2. Por otro lado, se puede pensar que no existe fraude de ley. Toda -o por lo menos una gran parte- de la contratación temporal se ajusta a las causas establecidas por ley. Esta hipótesis implica que el tejido productivo español se caracteriza entonces por un mayor volumen de actividades igualmente eventuales o, si se prefiere precarios.

El caso más claro a este respecto es el del sector de la construcción, donde la mayoría de los contratos de obra o servicio se ajustan a causa y donde la tasa de temporalidad está 44 puntos por encima de la europea. ¿Por qué ocurre esto?. Bien, el sector de la construcción español se caracteriza por una mayor abundancia de microempresas y un mayor recurso a la subcontratación, incluso se da encadenamiento de subcontratas, lo que, dicho sea de paso, acaba afectando a la calidad y a la seguridad en el trabajo. Según cuenta la Federación de Construcción de CC.OO., en una misma obra puede haber hasta 19

empresas distintas. Se contrata incluso poner los ladrillos de los tabiques por plantas con empresas distintas.

En conclusión, la eficacia de la política de incentivo al empleo indefinido viene determinada por la hegemonía de lo que se ha denominado *cultura de la precariedad*, como factor explicativo de la temporalidad. Si por el contrario el factor explicativo más importante son las características de tejido productivo -que como se ha comentando no están sujetas necesariamente a la existencia de fraude de ley- entonces dicha política de empleo no sería del todo eficaz para disminuir la temporalidad. Para ello serían más eficaces otras políticas, como las sectoriales, diseñadas para actuar sobre las características y estructura del aparato productivo³⁰.

A la vista de los resultados obtenidos por el AIEE hasta la fecha, parece que ambas explicaciones conviven. Es decir, existe un importante volumen de contratación en fraude de ley que no se explica por razones estructurales, sino por prácticas habituales, y existe también otro importante colectivo de contratos temporales que deben su naturaleza a la precariedad del tejido productivo instalado en España. Por tanto, la manera más aconsejable de tratar el problema de la temporalidad pasa por combinar y coordinar las políticas de empleo con las políticas sectoriales y regionales.

Rotación, prórrogas y encadenamiento de contratos.

La rotación se puede definir de varias formas, según se tome como punto de referencia el puesto de trabajo o el trabajador. A los efectos de este apartado se define como la velocidad de entrada y salida de un trabajador en el empleo. Dicha velocidad se puede aproximar por la duración media de los contratos o por el número medio de contratos que firma un mismo trabajador a lo largo de un período.

El AIEE pretendía no sólo atender el problema de la temporalidad, sino también *estabilizarla* disminuyendo su rotación, es decir, aumentando la duración media de los contratos temporales. Para ello solicitaba se adoptasen las medidas oportunas para evitar el encadenamiento excesivo de prórrogas o contratos con una misma persona.

Hasta la fecha, tal y como se observa en la tabla adjunta, la duración media de los contratos ha seguido cayendo de manera continua, incluso después de la reforma de 1997. Esta caída no es atribuible, como han señalado algunos analistas, a la eliminación de las formas de contratación temporal más estables, puesto que si la comparación se realiza en términos homogéneos (es decir, considerando sólo los contratos disponibles antes y después de la reforma), la rebaja de la duración media de los contratos temporales persiste. Por contra, la caída se explica porque tras la reforma ganan peso dentro del volumen total de contratación, los contratos temporales con una duración más breve (en particular, el contrato eventual con una duración media de 52 días).

³⁰ - Esto ya lo ha señalado Toharia, ver pág. 39 de: *'El mercado de trabajo en España'* Toharia et al. Mc Graw Hill, 1988.

DURACIÓN MEDIA DE LOS CONTRATOS TEMPORALES					
(En días)					
	1995	1996	De enero a mayo de 1997	De enero a mayo de 1997	Hasta agosto de 1998
Temporal	369	373	374	371	371
T. parcial	95	92	93	71	71
Prácticas	228	226	223	226	226
Formación				192	192
Aprendizaje	200	199	205		
Obra o servicio	83	79	84	84	84
Eventual	58	51	50	52	52
Interinidad	43	38	36	36	36
Nueva actividad	211	208	207		
Otros	133	90	100	72	72
Total	90	81	82	69	69
Incluidas prórrogas	152	137			

Fuente: INEM.

La importancia de las prórrogas y el encadenamiento de contratos es manifiesta en el mercado de trabajo. Hay una prórroga por cada tres contratos que se firman en un año. Esta relación es incluso mayor para algunas modalidades de contrato, como el eventual por circunstancias de la producción (que es además la de mayor crecimiento), donde se hay una prórroga por cada dos contratos. Además, el 55% de las prórrogas de contratos suceden a una prórroga anterior, es decir, se encadenan y el 40% de las prórrogas tienen una duración superior a los tres meses. Estos datos dan una idea de las posibilidades de *estabilizar* la temporalidad que ofrece limitar el uso abusivo de las prórrogas.

El encadenamiento de contratos con un mismo trabajador y dentro de una misma empresa parece ser otra de las características del mercado de trabajo. Los datos incluidos en la tabla adjunta, constituyen una aproximación al concepto de encadenamiento de contratos³¹. Se observa que el fenómeno del encadenamiento se localizaría en un colectivo pequeño de trabajadores³² (el 20% del total de trabajadores). Este colectivo firma la mitad de todos los contratos, lo que parece indicar que muchos de estos contratos se debe estar encadenando, sobre todo, según se asciende hacia los colectivos de trabajadores que firman más contratos. Por ejemplo, el colectivo que firma más de quince contratos al año, tiene una media de 29 contratos por persona, lo que sugiere un encadenamiento importante de contratos.

³¹ .- Para que un contrato se considere encadenado no sólo debe realizarse con el mismo trabajador, sino también en la misma empresa o grupo de empresas, dentro de un período de tiempo lo suficientemente breve (dos meses, por ejemplo) como para considerara que puede dar lugar a una relación laboral más estable. Los datos que se aportan corresponden a un mismo trabajador, pero no necesariamente a una misma empresa. El INEM espera facilitar en breve información adicional a este respecto: desde el punto de vista de las empresas que encadenan contratos con un mismo trabajador.

³² .- Se considera que se puede producir encadenamiento a partir de la firma del segundo contrato.

APROXIMACIÓN AL ENCADENAMIENTO DE CONTRATOS

Número de contratos	1997				Hasta agosto de 1998			
	Personas físicas	% acumulado	Contratos	% acumulado	Personas físicas	% acumulado	Contratos	% acumulado
1 ¹	2.383.268	54,4	2.383.268	26,1	2.260.842	63,2	2.260.842	34,4
2	1.103.423	79,6	2.206.846	50,2	772.562	84,8	1.545.124	58,0
3	418.683	89,2	1.256.049	63,9	261.575	92,1	784.725	69,9
4	187.457	93,4	749.828	72,1	111.874	95,2	447.496	76,7
5	96.790	95,6	483.950	77,4	55.583	96,8	277.915	81,0
6	55.155	96,9	330.930	81,1	32.560	97,7	195.360	84,0
7	34.147	97,7	239.029	83,7	20.666	98,3	144.662	86,2
8	22.493	98,2	179.944	85,6	14.364	98,7	114.912	87,9
9	15.695	98,6	141.255	87,2	9.279	98,9	83.511	89,2
10	11.460	98,8	114.600	88,4	6.517	99,1	65.170	90,2
11	8.670	99,0	95.370	89,5	4.822	99,2	53.042	91,0
12	6.987	99,2	83.844	90,4	3.691	99,3	44.292	91,7
13	5.045	99,3	65.585	91,1	3.086	99,4	40.118	92,3
14	3.759	99,4	52.626	91,7	2.425	99,5	33.950	92,8
15	3.243	99,4	48.645	92,2	2.020	99,5	30.300	93,2
más de 15	24.267	100	711.530	100	16.335	100,0	443.708	100,0
Total	4.380.542		9.143.299		3.578.201		6.565.127	

(1): Se eliminan los indefinidos de este primer tramo.

Fuente: Área de Economía del Gabinete Técnico Confederal de CC.OO. a partir de datos del INEM.

Por otro lado, parece razonable pensar también, que es en el 80% restante de los trabajadores -que sólo firma un contrato o como mucho dos a lo largo del año-, donde se concentra el mayor número de prórrogas y entre éstas, las que tienen una mayor duración. Simplemente por el hecho de que en el otro colectivo se firman tantos contratos que queda menos tiempo material entre contrato y contrato para las prórrogas.

En 1998 (al menos hasta agosto) puede haberse reducido el encadenamiento de contratos, puesto que, por un lado, disminuye al 15%, el porcentaje de personas más proclives a estar experimentando encadenamiento de contratos y, por otro lado, se reduce el volumen de contratos que se concentra en este colectivo (42%).

3.3 Jornada laboral.

Este apartado analiza la evolución de la jornada laboral expresada en términos anuales, lo cual deja fuera otros algunos aspectos relacionados con el tiempo de trabajo que sobresalen cuando se aborda el tema desde una perspectiva de vida laboral, como es el caso de la jubilación³³ o las excedencias.

Asimismo, tampoco se realiza un análisis comparado en términos internacionales, como si se ha hecho en otros apartados para algunos aspectos relevantes. El motivo es las importantes limitaciones que presenta la principal fuente disponible (la Encuesta sobre la Fuerza de Trabajo de Eurostat) para estimar las horas habitualmente trabajadas y, sobre todo, las efectivamente trabajadas³⁴.

Por último, no se aborda el tema de la reducción del tiempo de trabajo de manera intencionada, aunque es un tema de máxima actualidad y el Área de Economía del Gabinete Técnico Confederal de CC.OO. ha realizado trabajos al respecto. El tema la suficiente entidad como para merecer un análisis en un documento aparte, donde se le pueda dar todo el espacio que requiere.

3.3.1 Medición y evolución de la jornada laboral.

Los cambios en la jornada de trabajo se suelen observar habitualmente a través de la evolución de la jornada pactada en convenio y la jornada efectivamente trabajada.

Jornada pactada.

La jornada pactada comprende el total de horas ordinarias que se compromete a realizar el trabajador a jornada completa -o si se prefiere que contrata el empresario- por lo general durante un período de un año. No se incluyen, por tanto, en la jornada pactada las horas extraordinarias, ni las horas que se dejan de trabajar por vacaciones.

La jornada pactada en los convenios colectivos se ha venido reduciendo históricamente y con independencia del subidas o bajadas del ciclo económico (ver gráfico). Esta tendencia a la baja de la jornada pactada -que ha sido más intensa en los convenios de empresa- se rompe a partir de 1994, año a partir del cual la jornada empieza aumentar de manera ligera pero ininterrumpida³⁵.

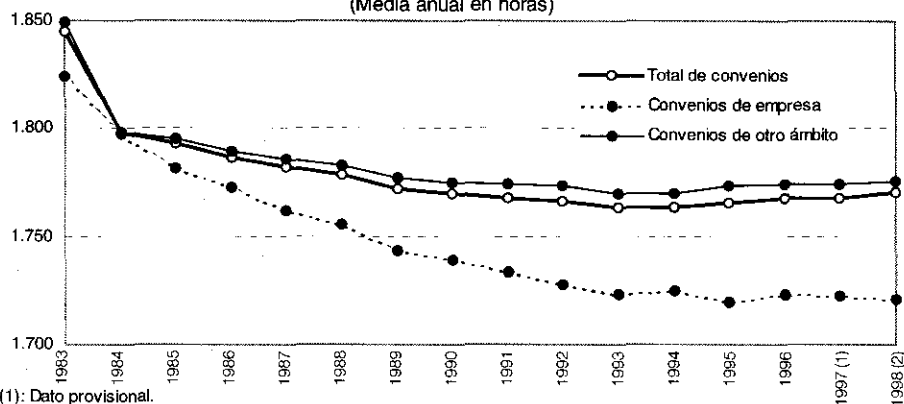
³³ .- Sobre este aspecto si se ha realizado un trabajo desde el Área de Economía del GTC. A partir de los trabajos previos realizados por la C.S. de CC.OO. de Euskadi y entorno a la reforma del contrato de relevo, se diseñó y evaluó la viabilidad de una nueva modalidad contractual: 'Contrato para la anticipación de la edad de jubilación'.

³⁴ .- A este respecto se puede consultar: Carlos Martín. 'Demandas y Oferta de Estadísticas de Tiempo de Trabajo en el Unión Europea'. 5th CEIES Seminar: 'Working Time and Working Patterns'. Viena, 1998.

³⁵ .- Dicha tendencia no es tan clara entre los convenios de empresa, que tiende más al estancamiento.

JORNADA PACTADA EN CONVENIO

(Media anual en horas)



(1): Dato provisional.

(2): Dato provisional hasta septiembre.

Fuente: Área de Economía del GTC de CC.OO., a partir de datos del Registro de Convenios del MTAS.

El aumento de la jornada pactada no parece deberse a que en las mesas de negociación se estén pactando jornadas más altas³⁶, sino a un efecto de recomposición de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva (ver gráfico).

La jornada pactada se calcula como suma de la jornada negociada en cada convenio, ponderada por el peso de los trabajadores cubiertos por dicho convenio, sobre el total de trabajadores a los que alcanza la negociación colectiva. De esta manera, la jornada media se ve afectada por los cambios en la distribución sectorial de los trabajadores cubiertos, aún en el caso en el que la jornada negociada no se altere.

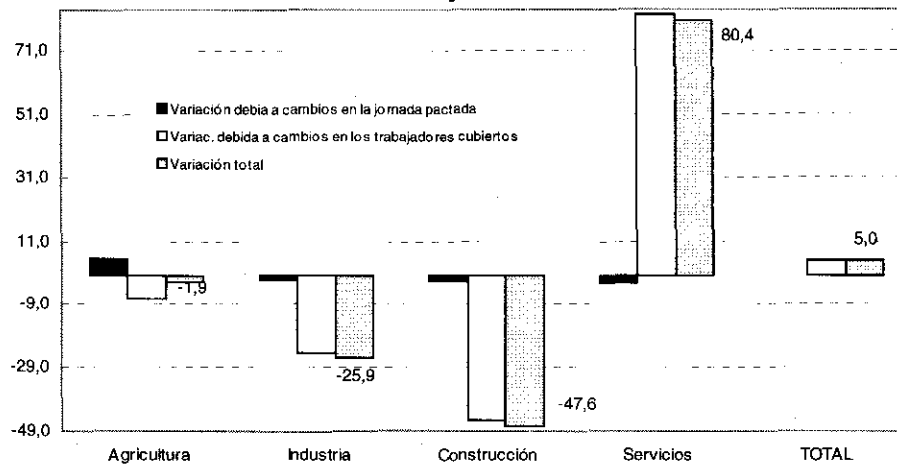
El efecto composición que se produce entre 1993 y 1997, parece explicarse porque las ramas de servicios con una jornada pactada más alta³⁷ ganan peso, mientras lo pierden las ramas industriales con jornada más alta³⁸. Esta recomposición no parece sólo deberse a una distribución distinta del crecimiento del empleo entre los convenios ya existentes, sino también a la ampliación del ámbito de la negociación colectiva con la firma de convenios nuevos, nunca antes suscritos.

³⁶.- Excepto tal vez en la agricultura.

³⁷.- En concreto, la que vive este proceso con más intensidad es 'Otras actividades empresariales'.

³⁸.- Sobre todo, 'Fabricación de productos metálicos excepto maquinaria'.

Componentes de la variación de la jornada pactada entre 1997 y 1993



Fuente: Área de Economía del GTC de CC.OO., a partir de datos del Registro de Convenios del MTAS.

Hay que advertir que el análisis que se ha desarrollado en los párrafos anteriores, se apoya sobre uno de los datos más débiles del Registro de Convenios: el número de trabajadores cubiertos. Esta es al mismo tiempo la variable más importante dentro del registro, puesto que permite calcular la importancia relativa de todas las demás. Comisiones Obreras ha expresado en repetidas ocasiones y foros, a éste y a otros Gobiernos, la importancia de buscar una estimación alternativa que permita reforzar la capacidad explicativa del Registro de Convenios³⁹. Dado que las últimas reformas del mercado de trabajo dan mayor protagonismo a la negociación colectiva, se hace más necesario que nunca contar con un instrumento registral o estadístico eficaz, que permita gobernar este proceso.

Jornada efectiva.

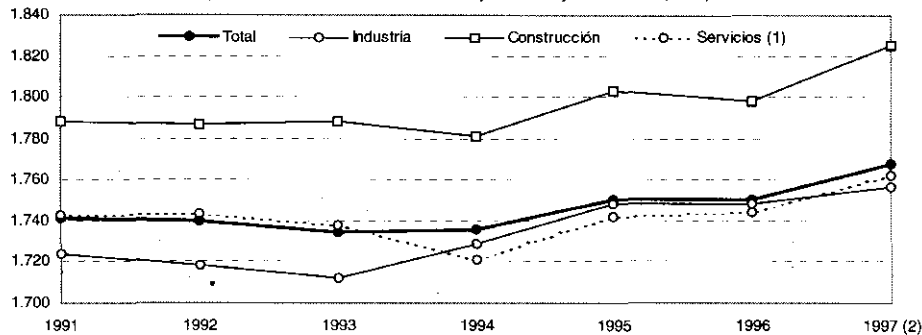
La jornada efectiva computa las horas efectivamente trabajadas y es el resultado de sumarle a la jornada pactada, por un lado, las horas extraordinarias y las vacaciones y festivos que se quedan sin disfrutar y de restarle, por otro lado, las horas que se dejan de trabajar por: incapacidad transitoria, maternidad, permisos remunerados, expedientes de regulación de empleo, conflictividad laboral, actividades de representación sindical, absentismo no justificado, formación y otros motivos⁴⁰.

³⁹.- CC.OO. y UGT hemos propuesto, en este sentido, incluir en la información que suministran las empresas a la Seguridad Social sobre sus asalariados, el código de convenio.

⁴⁰.- Asimismo, de acuerdo a la legislación vigente (OIT y art. 34 del ET) se considera tiempo de trabajo efectivo las paradas en la producción por razones técnicas no imputables al trabajador y el tiempo correspondientes a breves períodos de descanso (para tomar el bocadillo, café, etc.).

JORNADA EFECTIVA

(Media anual en horas Sólo trabajadores a jornada completa)



(1): No se incluye la Administración Pública, Defensa y Seguridad Social.

(2): Incluye también a las empresas de menos de seis trabajadores.

Fuente: Área de Economía del GTC de CC.OO. a partir de datos de la ECL del MTAS.

La jornada efectiva también registra, al igual que la jornada pactada, un aumento sostenido a partir de 1993⁴¹.

Estos aumentos de la jornada efectiva se explicarían por:

- Un aumento de la jornada pactada, que se analizó en el apartado anterior.
- Un aumento del volumen medio de horas extraordinarias por trabajador a tiempo completo, que se analiza más adelante.
- Y una disminución de las horas no trabajadas (ver tabla). Las horas que se dejan de trabajar por diferentes causas sufren un recorte significativo entre 1993 y 1996⁴², casi se ganan 25 horas por trabajador⁴³. Este recorte se logra por la reducción de las horas perdidas por incapacidad transitoria y por la disminución de las vacaciones disfrutadas por trabajador.

La reducción de las vacaciones se explica por la creciente temporalidad y rotación del mercado de trabajo español. Así, se puede calcular, como consecuencia fundamentalmente de esta causa, que alrededor de un 18% de las vacaciones (30 días por año) y festivos establecidos por ley, se quedan sin disfrutar. Existe aquí, por tanto, una importante veta que explotar desde la negociación colectiva al objeto de reducir la jornada por una doble vía. Por un lado, exigir que los trabajadores temporales disfruten de todas las vacaciones que les correspondan. Por otro lado, trabajar desde los convenios por estabilizar

⁴¹.- El dato incluido en el gráfico para 1997 no es entrante comparable al del año anterior, puesto que en 1996 no se incluyen a las empresas de cinco y menos trabajadores. No obstante, realizando la comparación sobre las mismas bases sigue aumentando la jornada entre ambos años.

⁴².- La comparación no se ha realizado con 1997 porque este año la ECL incluye a las empresas de menos de seis trabajadores.

⁴³.- No se a podido considerar sólo los trabajadores a jornada completa.

las plantillas significa hacerlo igualmente por la disminución de la jornada laboral, puesto que supone transformar trabajadores temporales que tienen más dificultades a la hora de hacer cumplir sus derechos de vacaciones, por otros fijos donde los incumplimientos son menores.

HORAS NO TRABAJADAS POR TRABAJADOR SEGÚN CAUSA			
	1993	1996	Diferencia (96-93)
Vacaciones y festivos	227,5	217,2	-10,3
Causas ocasionales:			
Total	70,0	55,5	-14,5
Incapacidad temporal y maternidad	48,2	42,3	-5,9
Permisos remunerados	4,7	4,7	0,0
Expedientes de regulación de empleo	10,7	2,1	-8,6
Conflictividad laboral	1,1	0,7	-0,4
Actividades de representación sindical	2,8	2,5	-0,3
Absentismo no justificado	1,7	1,4	-0,3
Otros motivos	0,7	1,9	1,2
Total	297,6	272,7	-24,9
Fuente: Área de Economía del GTC de CC.OO. a partir de datos de la ECL del MTAS.			

3.3.23.3.2 Las horas extraordinarias.

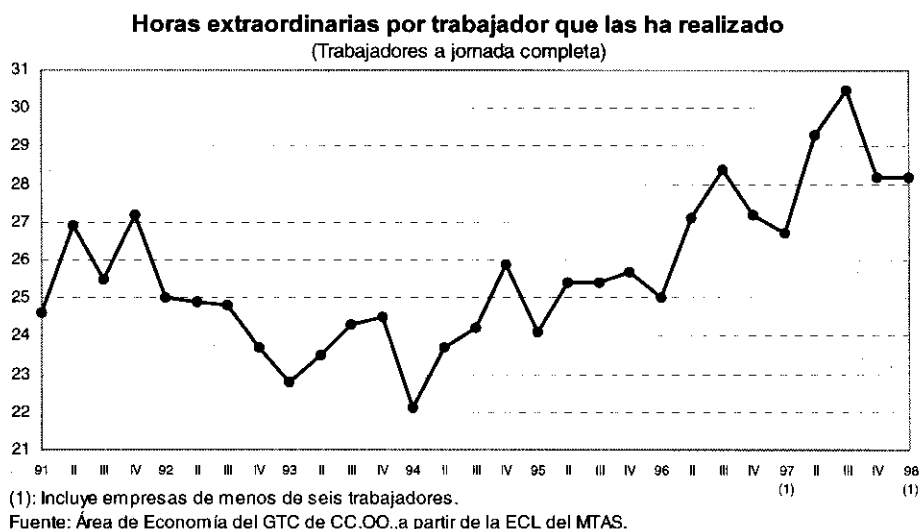
El volumen de horas extraordinarias que estiman a través de las estadísticas debe tomarse como un nivel mínimo, no sólo por las discrepancias entre las distintas fuentes, sino porque éstas sólo detectan las *horas extraordinarias legales*.

Las horas extraordinarias vienen aumentando de manera ininterrumpida, al igual que la jornada laboral, desde 1993 (ver gráfico). Este aumento se detecta tanto si se mide en términos absolutos o relativos (por trabajador).

La evolución de las horas extraordinarias no es sólo atribuible a la mejora de la actividad económica. En efecto, en la etapa actual se superan los niveles alcanzados durante el anterior ciclo de crecimiento.

Asimismo, se observa una tendencia a la concentración de las horas extraordinarias en:

- un colectivo cada vez más reducido de trabajadores.
- en las grandes empresas.
- en el sector servicios, que es donde las horas extraordinarias por trabajador que las ha realizado están más por encima de los umbrales alcanzados durante la etapa de crecimiento anterior.



Estos dos elementos (concentración y niveles de horas extraordinarias por encima de la anterior etapa de crecimiento) sumados a su mayor coste económico⁴⁴, hacen pensar que si se adoptan las medidas legales oportunas muchas de estas horas se pueden convertir en empleo.

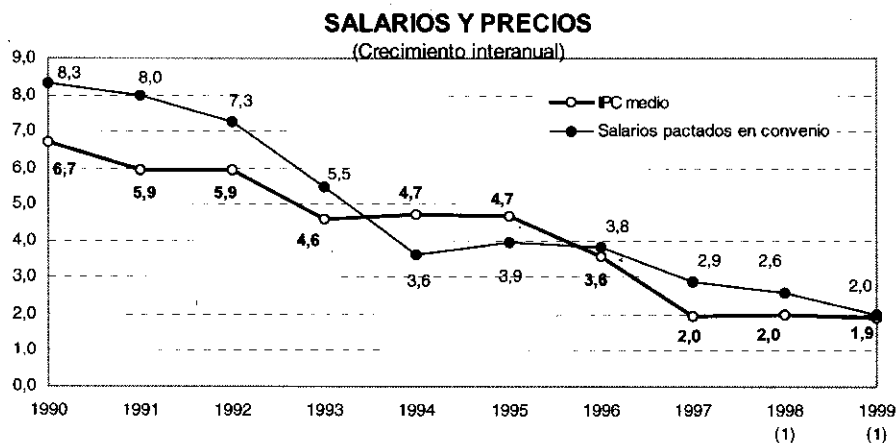
⁴⁴ .- Un 32% superior al de la hora ordinaria.

3.4 Salarios, beneficios y distribución de la renta.

3.4.1 Salarios y poder adquisitivo.

Los salarios negociados en convenio crecieron un 2,6% en 1998⁴⁵, según el Registro de Convenios del Ministerio de Trabajo, con lo que continúa el proceso de moderación salarial. Moderación que también se observa a través de la Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios (en adelante, ES) del INE. El Gobierno espera que 1999 se ajuste también a esta tendencia y prevé un crecimiento de los salarios pactados del 2% (ver gráfico).

Cuando se compara en el mismo ámbito sectorial, el crecimiento de los salarios pactados en convenio en 1998 (2,8%), con el estimado por la ES (2,6%⁴⁶), se observa un ligero deslizamiento negativo. Éste se localiza en la parte del sector servicios cubierto por la ES⁴⁷ y también se registró en 1997. Su explicación podrían ser muchas, tal vez se deba a la sustitución de trabajadores con más antigüedad y experiencia (y, por tanto, con salarios más altos) por otros más inexpertos y con menor remuneración. Este razonamiento lo apoya el que sea el sector servicios donde se han colocado más jóvenes a lo largo de 1998 (ver tabla).



Ni la ES, ni el Registro de Convenios recogen información sobre los cerca de dos millones de empleados públicos⁴⁸, cuyos salarios crecieron en 1998 un

⁴⁵.- Dato hasta septiembre.

⁴⁶.- Primer semestre del año.

⁴⁷.- Comercio, Hostelería, Transportes y Comunicaciones, Banca y Seguros, y Servicios Inmobiliarios y de Empresa.

⁴⁸.- Sólo una pequeña parte de estos están cubiertos por la negociación colectiva.

2,1%, en concordancia con la previsión de inflación del Gobierno (diciembre sobre diciembre) para el presente año.

COMPARACIÓN ENTRE FUENTES QUE MIDEN LA EVOLUCIÓN SALARIAL			
	Tarifa salarial ¹ (hasta septiembre 98)	Ganancia salarial ² (1º semestre 98)	Deslizamientos (Ganancia-Tarifa)
Agricultura	2,90		
Industria	2,39	3,0	0,61
Construcción	2,38	3,2	0,82
Servicios:			
Incluidos en la ES³	2,77	2,6	-0,17
Resto de servicios⁴	2,57		
TOTAL	2,59		
Excluida la agricultura y resto de servicios	2,78	2,6	-0,18

(1): Pactada en los Convenios Colectivos, que a esa fecha alcanza a 5.913.000 asalariados, el 78% de los habitualmente cubiertos.
 (2): Estimada por la Encuesta de Salarios (ES). No investiga las empresas de menos de seis trabajadores, ni incluye la agricultura y gran parte de los servicios (excluidos, ver nota nº4).
 (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 Área de Economía del Gabinete Técnico Confederal de CC.OO. a partir de datos del Ministerio de Trabajo y del INE.

Por otro lado, los salarios en la agricultura crecieron en 1998 según el Ministerio del ramo un 4,9%⁴⁹, lo que supone una apreciable aceleración con respecto al año anterior, consecuencia del buen momento que vive el sector como resultado de las buenas cosechas, lo que permite aumentar los salarios sin generar tensiones de precios.

Extrapolando para el conjunto del año los incrementos que hasta la fecha arrojan la fuentes disponibles⁵⁰ y ponderándolas por el volumen de trabajadores a los que afectan, se puede estimar que los salarios subieron un 2,65% en 1998 para el conjunto de la economía. Esta subida supone una moderación con respecto al año anterior (2,83%) y una ganancia de poder de compra (seis décimas y media), aunque por debajo de la registrada en 1997 (ocho décimas).

La distribución de esta ganancia no es uniforme entre los trabajadores, ni alcanza a todos. Por ejemplo, los cerca de dos millones de empleados públicos prácticamente mantuvieron su poder de compra en 1998, a pesar del fuerte crecimiento económico.

⁴⁹.- Dato hasta junio.

⁵⁰.- Se toma como referencia el Registro de Convenios para aquellos sectores no investigados por la ES, excepto el agrario, para el que se toma la estimación del Ministerio de Agricultura. Este planteamiento es bastante cauto, obsérvese que en los servicios que investiga la ES, se detectan deslizamientos negativos. Si este comportamiento es extrapolable al resto de los servicios, entonces el incremento salarial apuntado por el Registro de Convenios constituye una estimación al alza.

La mayoría de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva⁵¹ (el 66%) mejoran su poder de adquisitivo en 1998. Aunque al menos para la mitad de ellos esa mejora es muy ligera. **Este año se aprecia también que el abanico de subidas salariales está más abierto que el año pasado.** Hay una menor concentración de trabajadores entorno a la subida de referencia (la previsión de inflación del Gobierno diciembre /diciembre, 2,1%) y un mayor colectivo situado en los extremos, superior e inferior. Esto significa una distribución menos equitativa de la subida salarial general (ver tabla).

DISTRIBUCIÓN DEL CRECIMIENTO SALARIAL PACTADO EN CONVENIO (De enero a septiembre de 1998)			
Tramos de aumento salarial (en porcentaje)	Número de trabajadores afectados	Porcentaje de trabajadores sobre el total	Aumento salarial medio (en porcentaje)
Inferior al 1,00	6.266	0,1	0,40
Del 1,00 al 1,49	65.358	1,1	1,02
Del 1,50 al 2,09	660.524	11,2	1,98
Igual al 2,10	1.285.089	21,7	2,10
Del 2,11 al 2,50	1.948.748	32,9	2,39
Del 2,51 al 3,00	1.196.961	20,2	2,71
Del 3,01 al 3,50	240.263	4,1	3,29
Del 3,51 al 4,00	351.848	6,0	3,84
Superior al 4,01	158.232	2,7	7,71
TOTAL	5.913.289	100,0	2,59
Fuente: Elaborado por el Área de Economía del Gabinete Técnico Confederal de CC.OO. partir del Registro de Convenios del Ministerio de Trabajo.			

Por último, hay que señalar que la ganancia de poder adquisitivo que se va a registrar en 1998 ha sido compatible con un elevado nivel de creación de empleo y moderación en el crecimiento de la inflación.

3.4.2 Beneficios empresariales.

Los beneficios de las empresas aumentan de manera espectacular a lo largo de 1998. Así, por ejemplo, las empresas no financieras incluidas en el Central de Balances del Banco de España (que fundamentalmente comprende empresas grandes) aumentaron su beneficio bruto de explotación un 9,6%, durante el primer semestre del año. Mientras, el empleo sólo creció un 0,8% en el mismo período y a costa de reducir el empleo fijo y aumentar el temporal.

Las empresas que cotizan en Bolsa muestran un panorama similar. Los beneficios antes de impuesto crecieron un 19% en el primer trimestre y las plantillas aumentaron un 3% en el mismo período.

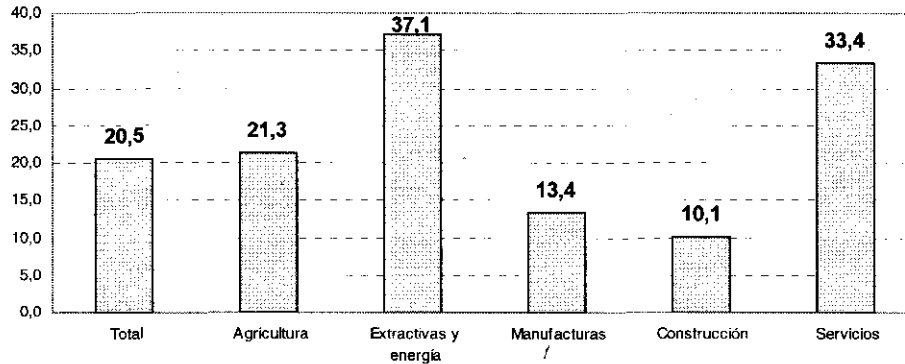
Esta sería la fotografía que arrojan las empresas más consolidadas. Un análisis más global muestra un crecimiento del beneficio no tan espectacular. Según el Gobierno el excedente bruto de explotación crecerá en 1998 un 1,7%, mientras que el empleo lo hace al 3,2%.

⁵¹ .- Alrededor del 80% de los asalariados.

El margen bruto empresarial por unidad de producto, es decir, el beneficio que obtiene el empresario por cada unidad que se produce, es mayor o menor dependiendo del sector. La industria extractiva, de energía y los servicios son los sectores donde los márgenes empresariales son mayores. Estos sectores son a su vez los más protegidos de la competencia internacional. La falta de competencia al primero que beneficia es al empresario (ver gráfico).

MARGEN BRUTO EMPRESARIAL UNITARIO 1996

(Porcentaje sobre la producción. Empresas no financieras)

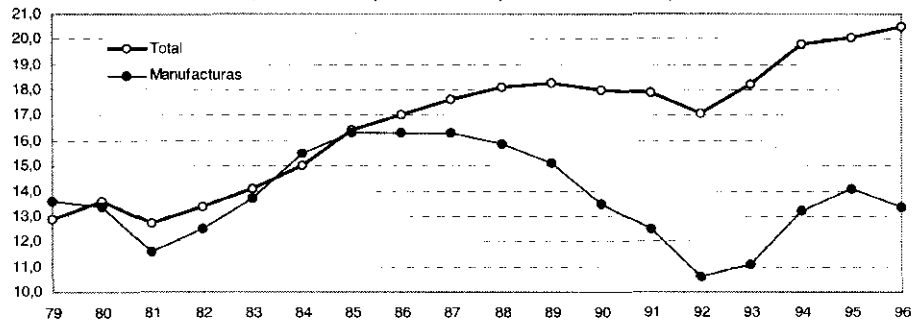


Fuente: Estada, A. et al. (1998). 'Indicadores de precios, costes y márgenes...'. Banco de España. Doc. Trabajo nº9801.

El margen empresarial expresado como porcentaje de la producción, viene aumentando para el conjunto de la economía desde principios de los ochenta. Sin embargo, este panorama es menos alentador en el sector más abierto a la competencia, el manufacturero, que sufre con dureza la última crisis y actualmente está en fase de recuperación de sus márgenes (ver gráfico).

MARGEN BRUTO EMPRESARIAL UNITARIO

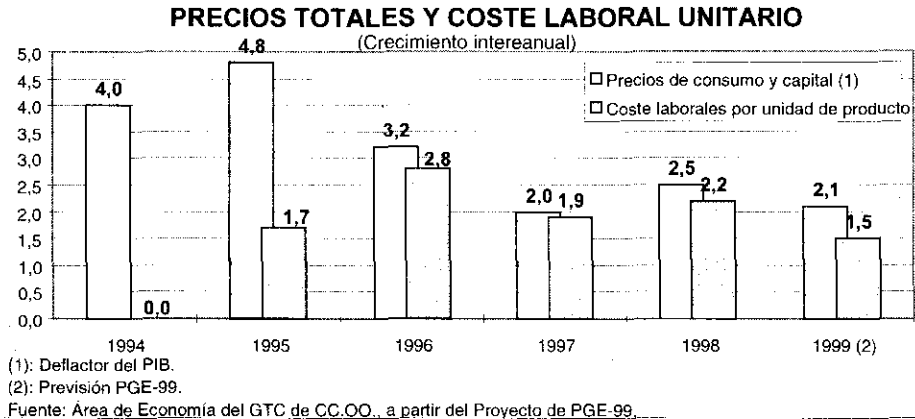
(En % sobre la producción. Empresas no financieras)



Fuente: Estada, A. et al. (1998). 'Indicadores de precios, costes y márgenes...'. Banco de España. Doc. Trabajo nº9801.

3.4.3 Coste laboral.

Los costes laborales por cada unidad producida crecieron un 2,2% en 1998, según las estimaciones del Gobierno. Este aumento estuvo por debajo del crecimiento de los precios al que se vende los bienes y servicios (2,5%), lo que unido a la rebaja de los costes financieros ha permitido -como se observó en el apartado anterior- un aumento del beneficio empresarial superior al registrado en 1997 (ver gráfico).



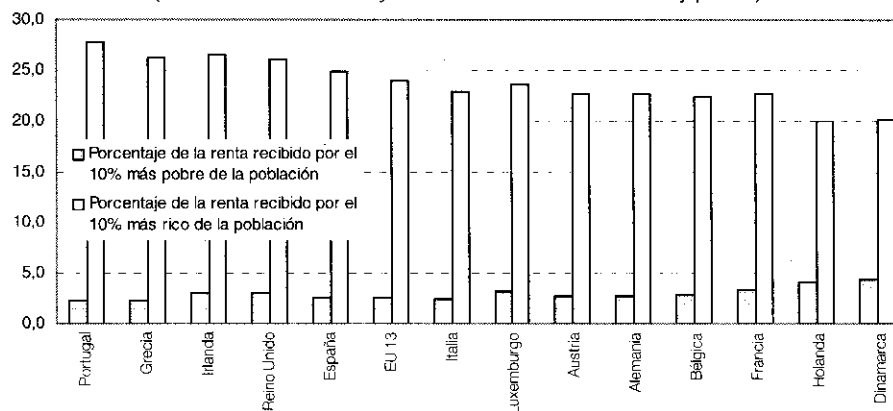
El Gobierno espera una moderación aún mayor del crecimiento del coste laboral unitario en 1999 (1,5%), abriéndose aún más la brecha con el crecimiento de los precios de los bienes y servicios finales (2,1%), lo que significa implícitamente el incremento del margen empresarial, si se mantiene como hasta ahora la rebaja de los costes financieros y de las materias primas (en particular, de las energéticas).

3.4.4 El reparto de la renta.

España es uno de los países de la Unión Europea donde el reparto de la renta es más desigual. Sólo Portugal, Grecia, Irlanda y el Reino Unido (tras décadas de Gobiernos conservadores y políticas neoliberales) superan a España en el reparto desigual de la renta entre pobres y ricos. El 10% de la población más pobre obtiene en España el 2,5% de la renta, mientras que el 10% más rico se queda con el 24,9%. El elevado nivel de paro y temporalidad propician este reparto desigual.(ver gráfico).

DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA ENTRE RICOS Y POBRES

(Países ordenados de mayor a menor diferencia entre ricos y pobres)



Fuente: Eurostat, datos referidos a 1994.

La remuneración de asalariados parece haber aumentado su peso sobre el PIB en 1998, gracias a un aumento de los costes laborales unitarios del 2,2% y del 0,8% en la tasa de asalarización (el porcentaje de asalariados sobre el total de ocupados). Con éste, ya serían tres los años en los que crece la remuneración de asalariados, aunque hasta un nivel todavía por debajo del alcanzado en 1993 (ver tabla).

REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS/PIB

(En porcentaje)

1993	1994	1995	1996	1997	1998
53,2	51,2	49,7	49,8	50,4	50,8

Fuente: Área de Economía del GTC de CC.OO. a partir de la Contabilidad Nacional, INE y del Informe Económico Financiero. Tomo I del Proyecto de PGE-99, MEH.

3.5 Conclusiones.

El mercado de trabajo español atraviesa un período de fuerte creación de empleo. En los últimos tres años la economía ha generado casi un millón de nuevos puestos de trabajo, superándose la cifra récord de trece millones de ocupados. Este intenso aumento ha permitido recuperar en volumen, el empleo destruido durante la breve pero intensa crisis anterior. No obstante, la ocupación está todavía 583.000 empleos por debajo de la tasa de ocupación máxima alcanzada durante la etapa de crecimiento previa.

En paralelo, el desempleo se reduce también de manera intensa en 1998 y la tasa de paro cae casi dos puntos hasta situarse en el 19%. Esta reducción -y en mayor medida las que se produzcan en adelante- se explica no sólo por el aumento del empleo, sino también por el relajo del crecimiento de la población activa, debido a razones demográficas (el final de la incorporación al mercado de trabajo de los hijos del *baby boom*).

El Gobierno prevé que el aumento significativo del empleo continúe en 1999 y que la tasa de paro se reduzca hasta el 17,4%. Estas previsiones suponen, no obstante, que en 1999 la intensidad en la creación de empleo será inferior a pesar de mantener un crecimiento económico similar al del presente año.

Si efectivamente se confirman las previsiones gubernamentales para 1999, la economía española podría entonces haber tocado techo en 1998, en lo que al crecimiento del empleo se refiere. Aunque los signos de desaceleración de la actividad son hoy más claros, el Gobierno ya se equivocó en 1998 cuando estimó también un crecimiento por debajo del registrado en 1997, que a la postre ha resultado superior.

El aumento del empleo en 1998 se ha localizado entre los asalariados del sector privado. Se trata fundamentalmente de empleo indefinido y a tiempo completo. Las mujeres, los jóvenes y el sector industrial son los principales beneficiarios de este aumento.

El Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo (AIEE) es uno de los responsables de la buena evolución del empleo asalariado indefinido, pero sobre todo de la contención del crecimiento del empleo temporal, que no de la contratación temporal. Ésta, por contra, crece a tasa superiores a las registradas antes de la firma del acuerdo, lo que ha reducido la duración media de los contratos temporales, aumentado la rotación de la mano de obra, el número de prórrogas y, presumiblemente, el encadenamiento de contratos temporales. El principal responsable de esta evolución de la contratación temporal es el contrato eventual por circunstancias de la producción.

El AIEE ha servido principalmente para estabilizar plantillas temporales, en el sector privado, lo que ha permitido reducir su tasa de temporalidad en casi dos puntos, a lo largo del último año. En el sector público, por contra, la temporalidad aumenta, lo cual es injustificable dado el supuesto compromiso con la estabilidad

en el empleo del actual Ejecutivo. Los responsables de este comportamiento parecen ser la Administración Central y las Corporaciones Locales.

La rebaja de la temporalidad en el sector privado puede parecer pobre si se tiene en cuenta la elevada tasa de partida y aunque, en efecto, el resultado no es para echar las campanas al vuelo, dicha reducción significa que del medio millón de empleos que crea el sector privado en el último año, el 88% es indefinido.

La reducción habría sido, no obstante, mayor si los empresarios no se hubiesen resistido a desarrollar los contenidos del AIEE en la negociación colectiva de 1998. Hasta septiembre, sólo un 17% de los convenios (que cubren al 22% de los trabajadores) incluyen cláusulas para la conversión de contratos temporales en indefinidos. Esta actitud ha provocado un bajón en la evolución de la contratación fija, que pierde peso sobre el conjunto de contratos desde mayo, fecha a partir de la cual la Ley exige la intermediación de la negociación colectiva para realizar conversiones al contrato de fomento del empleo indefinido.

A la vista de estos resultados se puede pronosticar que reducir la temporalidad va a ser un proceso lento, que requerirá constancia en las políticas a favor de la estabilidad. Por otro lado, promover medidas de efecto instantáneo puede ser contraproducente para el empleo, puesto que parece que la temporalidad no es sólo una consecuencia de los modos y costumbres adquiridos por las empresas tras el importante fomento que se dio de la misma en el pasado, sino que es también consecuencia del tipo de tejido productivo que caracteriza a la economía española.

Desde esta perspectiva, es básico que a la acción de las políticas de empleo se sumen otras destinadas a orientar la evolución del aparato productivo hacia aquellas actividades y tipo de empresas, donde la estabilidad de la mano de obra se considera un valor. Junto a éstas es necesario:

- Reforzar, el que hasta ahora ha sido el talón de Aquiles del AIEE, la negociación colectiva. Los empresarios deberían sentirse más obligados a desarrollar los contenidos de un acuerdo firmado por sus representantes.
- Y que el Gobierno adopte medidas para limitar la contratación temporal y la rotación de la mano de obra.

En cuanto la jornada laboral -tanto la pactada en convenio como la efectivamente trabajada- viene aumentando desde 1993. Dicho aumento parece explicarse para la jornada pactada, no porque en las mesas se pacten aumentos en el volumen de horas, sino por una recomposición del empleo cubierto por la negociación colectiva, desde los convenios con menor jornada hacia los convenios con jornada más alta.

Por otro lado, el aumento de la jornada efectiva se explica, además de por el crecimiento de jornada pactada, por el incremento de las horas extraordinarias y la reducción de las vacaciones y las horas perdidas por incapacidad temporal.

El recorte de la vacaciones tiene a su vez su causa principal en el aumento de la temporalidad y la rotación de la mano de obra. Alrededor del 18% de las vacaciones y festivos reconocidos por ley, se quedan sin disfrutar como consecuencia de este fenómeno. De ello se puede deducir que una política a favor de la estabilidad del empleo constituye, al mismo tiempo, una política a favor de la reducción del tiempo de trabajo.

Las horas extraordinarias, por otro lado, vienen aumentando, al igual que la jornada laboral, desde 1993, tanto en términos absolutos como relativos (por trabajador). Su realización por encima de los umbrales alcanzados en la etapa de crecimiento anterior, así como su mayor concentración en un colectivo cada vez más reducido de trabajadores y en las grandes empresas, apoyan la idea de que su limitación y mejor control, se traduciría en un crecimiento mayor del empleo.

En lo que respecta a las rentas, continúa la moderación salarial en 1998, siendo también extensible, según las previsiones del Gobierno, a 1999. Los salarios experimentarán una ganancia en su poder de compra de algo más de medio punto en 1998, lo que no ha sido incompatible ni con un fuerte proceso de creación de empleo, ni con la disminución de la inflación. Esta mejora está, sin embargo, por debajo de la obtenida el año anterior y parece estar peor distribuida, al menos en lo que se refiere a la negociación colectiva, donde se abre el abanico salarial. No obstante, el importante colectivo de empleados público si consigue este año mantener su poder de compra.

Los beneficios, por su lado, aumentaron de manera significativa en 1998. Este año ha sido también un ejercicio de aumento de los márgenes empresariales, sobre todo en aquellos sectores protegidos de la competencia.

Por último, a pesar del importante aumento del empleo y de la ganancia de poder adquisitivo a lo largo de los últimos años, España es uno de los países de la Unión Europea donde el reparto de la renta es más desigual. Prueba de ello, es que el 10% de la población más pobre no llega a obtener ni el 3% de la renta, mientras que el 10% más rico se queda con el 25%. Este resultado tiene entre sus causas la elevada tasa de paro y temporalidad que sufre el mercado de trabajo español y se agrava con reformas fiscales como la promovida por el Gobierno, donde el 1% de los contribuyentes más ricos obtienen el 20% de los alrededor de 500.000 millones que supone el coste total de la rebaja fiscal.

4 Avance de liquidación de los PGE98.

Los países miembros de la Unión Europea tienen como una seña de identidad la amplia presencia del sector público en las relaciones sociales y económicas. España presenta ratios de participación inferiores a la media, pero la influencia de las cuentas públicas sobre la actividad económica no es una excepción. Por este motivo, antes de analizar las presentadas para el próximo año, es conveniente conocer un avance de liquidación de las aplicadas en el presente ejercicio. De esta forma, se puede evaluar en mejores condiciones su posible influencia, manteniendo las necesarias y cambiando o, eliminando, aquellas otras con rendimientos menos positivos.

La Ley General Presupuestaria pretende ayudar en esta labor. Las recientes reformas han limitado, con buen criterio, el uso abusivo de la ampliación de créditos iniciales y habilitación de nuevas partidas de gasto. Esta norma reduce las posibilidades de incurrir en desviaciones al alza sobre el gasto inicial, práctica habitual hasta hace pocos años. Pero esta norma no puede cumplir por sí sola las tareas informativas, al permitir la no ejecución de compromisos de gastos incluidos en los PGE y estar imposibilitada para fijar los ingresos realmente percibidos. Una variable ésta última relacionada con el ritmo de actividad económica, la creación de empleo y, en los últimos ejercicios, con la privatización de empresas públicas.

Como es costumbre, la información facilitada no permite hacer el ejercicio de análisis necesario. Más al contrario, la información es insuficiente y contradictoria limitando seriamente anticipar los efectos del próximo presupuesto al desconocer cual va a ser el gasto aplicado en el presente ejercicio presupuestario. Entre las múltiples deficiencias se pueden reseñar las siguientes:

- Presupuesto consolidado de las Administraciones Centrales: no se presenta avance de liquidación de ingresos y de gastos. Una información conocida por el Gobierno al anunciar la previsión de déficit para todo el ejercicio (1,9% del PIB para la Administración Central).
- Presupuesto del Estado: Se dispone del avance de ejecución de ingresos pero no la de gastos por capítulos o políticas (solo la cuantía total).
 - ✓ Ingresos: la fórmula utilizada es muy enrevesada, mencionando indistintamente los términos de recaudación líquida, criterio de caja o de Contabilidad Nacional, dificultando su comprensión. Se contabilizan por caja ingresos extras por valor de 794 mmptas sin posibilidad de utilizarlos para calcular el déficit oficial a presentar ante la Comisión Europea.
 - ✓ Gastos: la información es contradictoria por valor de 670 mmptas. Los gastos se van a realizar (por caja) pero se desconoce su destino, sin saber si corresponden a operaciones extraordinarias (relacionadas con la Deuda Pública), ordinarias del ejercicio, a

pagos de años anteriores o, incluso anticipos sobre futuras obligaciones.

Presupuesto del Estado			
criterio caja			
	1.998		
	(i)	(p)	dif
Ingresos no financieros	16.657	17.449	792
Pagos no financieros	18.140	18.817	678
déficit mmptas	-1.483	-1.368	
en % PIB	-1,8%	-1,7%	
Ingresos no financieros (mmptas)			
no se pueden incluir con criterio SEC			
Privatizaciones	460		
Primas emisión DP	340		
Total	800		

Fuente: IEF de los PGE 99 (pag 133 y 331 y ss)

El elemento central para analizar el presupuesto de 1998, y por extensión el venidero, es conocer cual ha sido el destino de los ingresos extras obtenidos (794 mmptas) que el Sistema Europeo de Cuentas impide utilizar para calcular el déficit. La única aplicación conocida es un gasto de 210 mmptas para renegociar Deuda en mejores condiciones de financiación. Por tanto, falta saber el destino de casi 600.000

millones de pesetas :

- ❑ Si se han utilizado para cubrir gastos ordinarios correspondientes al presente ejercicio o, se reducen en la misma cuantía otras políticas de gasto o se está falseando el déficit declarado ante los Organismos Europeos. La segunda opción condiciona el análisis del presupuesto de gasto para el próximo año al partir de cuantías de gasto ordinario más elevadas.
- ❑ Si por el contrario se han aplicado a destinos extraordinarios de otros años, no se entiende que aparezcan en la documentación oficial como pagos no financieros de este ejercicio ⁵². Además, siempre es necesario conocer los motivos de una práctica tan irregular.

Ante la ausencia de información fiable solo se pueden hacer algunas conjeturas amparadas en fuentes informativas adicionales. Las ampliaciones de créditos del Estado en el Parlamento alcanzan los 730 mmptas pero no existe seguridad de ejecución total al disponer de la capacidad de realizar los nuevos y no ejecutar algunos de los aprobados inicialmente.

La distribución es la siguiente:

Capítulo II +69,7 mmptas
 Capítulo III ... +210,0 mmptas.
 Capítulo IV ... +107,0 mmptas. OPERACIONES CORRIENTES +386,7 mmptas
 Capítulo VI ... +150,6 mmptas.
 Capítulo VII ... +151,0 mmptas. OPERACIONES CAPITAL +301,6 mmptas.

De las ampliaciones de gasto, la única partida para la que existe seguridad de ejecución es la dirigida a la renegociación de una parte de la Deuda Pública en circulación (1,2 bptas) con objeto de reducir su coste financiero en el futuro (+210 mmptas adicionales en 1998).

La información para el capítulo de inversiones es contradictoria. La Intervención General del Estado (IGAE) muestra una elevada ejecución hasta el

⁵² IEF de los PGE 99. El déficit del estado y su financiación. Página 133.

mes de septiembre, mientras el Ministerio de Hacienda traslada un grado de reconocimiento de deuda (devengo) y ejecución muy inferior a la del IGAE. Todo un problema para alcanzar conclusiones.

La información disponible referente al resto de los Organismos que componen la Administración Central apunta hacia un cumplimiento bastante elevado de lo marcado inicialmente en el capítulo de gastos. La Seguridad Social cumplirá probablemente con sus dotaciones iniciales y, tan solo es probable una pequeña desviación en el gasto por Incapacidad Temporal, consecuencia de una previsión excesivamente optimista. En el resto de los Organismos Autónomos merece destacar el menor gasto en prestación por desempleo (-85,5 mmptas) sobre la previsión inicial, utilizado por el INEM para cubrir el desfase incurrido en el pago de bonificaciones sobre las cotizaciones sociales por nuevas contrataciones.

Si las ampliaciones aprobadas para el Estado están acompañadas con menores ejecuciones en otras partidas, el resultado final para el consolidado de la Administración Central podría ser muy similar al presupuestado inicialmente (tabla adjunta).

PGE CONSOLIDADO (Estado, Organismos Autonomos y Administrativos y S. Social)				
GASTO POR CAPITULOS (mmpts corrientes)				
	1997	1998		
CAPITULOS	(c)	(c)	(p)	98(p)/97
I. Personal	4,184.2	4,323.0	4,323.1	0.8%
II. Compra bienes y servicios	1,005.8	1,081.8	1,081.8	4.9%
III. Gastos financieros	3,596.1	3,210.4	3,420.4	-7.2%
IV Transferencias corrientes	18,426.1	19,363.0	19,313.6	2.3%
OP. CORRIENTES	27,212.2	27,978.2	28,138.9	0.9%
VI Inversiones reales	897.2	1,131.0	1,122.8	22.1%
VII Transferencias capital	749.4	841.3	829.6	8.0%
OP. DE CAPITAL	1,646.6	1,972.3	1,952.4	15.7%
TOTAL OP. NO FINANCIERAS	28,858.8	29,950.5	30,091.3	1.7%
(-) gastos financieros	3,596.1	3,210.4	3,420.4	-7.2%
TOTAL gastos economía real	25,262.7	26,740.1	26,670.9	3.0%

Fuente PGE

(c) Las cantidades del capítulo IV están armonizadas incluyendo la deducción de la cesión del 15% del IRPF a las CC.AA. (670 mmptas en 1998)

(p) previsión de liquidación elaboración propia al no existir avance oficial.

En el capítulo III se incorporan +210 mmptas por renegociación de una parte de la DP.

Con esta hipótesis, el gasto de la Administración Central tendría una evolución en este ejercicio del +1,7% en términos reales, bastante por debajo del ritmo de actividad económico previsto (+3,7%). Una evolución muy similar a la asumida oficialmente aunque sin precisar como la obtienen.

Pero si se deduce la partida destinada a gastos financieros, el gasto público dedicado a la economía real muestra una tasa de crecimiento bastante superior (+3,0%), mucho más cercana a la evolución del PIB. La política de gasto público es restrictiva pero en menor medida a la presentada oficialmente.

En todo caso, el gasto de la Administración Central pierde peso sobre la riqueza nacional (del 33,2 al 33% del PIB), aunque en menor medida de lo que puede aparecer observando solo el total de gastos no financieros.

La conclusión cambia radicalmente si el gasto total coincide con las ampliaciones de crédito. Entonces el presupuesto de gastos crecería el +2,5% real y el dirigido a la economía productiva (+4% real) superaría al ritmo de actividad económica. No se podría hablar en esta hipótesis de presupuesto restrictivo pero arrastraría una conclusión distinta para el del próximo año 1999 al partir de un nivel de gasto superior.

Bajo el primer supuesto, el gasto por capítulos presentaría la siguiente evolución:

- El capítulo de personal crecería ligeramente en términos reales (+0,8%) resultado de una subida nominal de los salarios del +2,1% y, una política de personal restrictiva cubriendo tan solo el 25% de las bajas vegetativas. Con la evolución de la inflación conocida hasta septiembre es posible que los empleados públicos puedan ganar algunas décimas de poder adquisitivo.
- El capítulo de compra de bienes y servicios aumentaría sensiblemente sus dotaciones (+4,9% real), aunque la ejecución de los pagos parece diferirse al futuro (previsión del 75,6%).
- Los gastos financieros reducen su crecimiento de forma importante (-176 mmptas equivalente al -7,2% real) y todavía sería mayor (-386 mmptas equivalente a -12%) si no se hubiera incurrido en gastos adicionales para renegociar una parte de la Deuda Pública y lograr futuros ahorros. La evolución de este capítulo constituye una buena noticia al abrir la posibilidad de ubicar ese dinero en otros capítulos de gasto.
- Las transferencias corrientes alcanzarían un crecimiento real del +2,3%, inferior al ritmo de actividad económica. Sin restar importancia al resto de las políticas, por su peso relativo, la asistencia sanitaria, pensiones y las prestaciones por desempleo juegan un papel protagonista aunque diferente. Las dos primeras presentan un sensible crecimiento (+2,9 y +4,2% real) mientras la prestación por desempleo se reduce (-127 mmptas equivalentes al -10,5% real), en una cuantía todavía superior a la esperada (-88 mmptas).
- Las operaciones de capital (inversiones y transferencias de capital) aumentan de forma significativa (+15,7%) aunque su peso en relación con la riqueza (2,35% del PIB) queda lejos de parámetros alcanzados a principio de la década de los noventa y su estructura de gasto puede ser cuestionable en algunos aspectos al no ajustarse a las necesidades prioritarias.

El gasto público real en inversiones aumenta en +180 mmptas comprometidos con proyectos encargados a empresas bajo el criterio de pago aplazado. Este sistema dejará de operar en los próximos presupuestos y ha acumulado una deuda de 320 mmptas no incluidos en las cuentas públicas. El gasto total en inversiones aumenta con este epígrafe hasta el 2,57% del PIB.

Como se ha mencionado, el resultado cambia totalmente si la ampliación en los gastos del Estado, en el exceso de lo utilizado para renegociar Deuda (superior a trescientos mil millones de pesetas), se está aplicando a gastos ordinarios del ejercicio. Especialmente en inversiones como reconoce la IGAE.

En el capítulo de ingresos hay importantes desviaciones respecto a las previsiones iniciales. De acuerdo a la previsión oficial, **los ingresos agregados cumplen las expectativas y la recaudación del Estado aumenta el +8,9%, aunque con una aportación muy desigual dependiendo de los epígrafes.** Esta previsión corresponde al criterio de caja y cambia al +6,8% o al +10,7%, si se utilizan los criterios de devengo o de Contabilidad Nacional.

INGRESOS DEL ESTADO									
Diferencia caja, devengo y CN (sin privatizaciones)									
	1.997			1.998			98/97 nominal		
	caja	derechos	CN	caja (p)	derechos	CN	caja	derechos	CN
IRPF	4.677,0	4.985,9		5.057,6	5.168,5	5.102,7	8,1%	3,7%	
I. Sociedades	2.076,3	2.226,3		2.119,0	2.216,9	1.999,6	2,1%	-0,4%	
Cuota derechos pasivos				104,9	104,9	104,9			
Otros	245,3	246,2		38,0	38,2	38,2	-84,5%	-84,5%	
I. DIRECTOS	6.998,6	7.458,4	6.802,9	7.319,5	7.528,5	7.245,4	4,6%	0,9%	6,5%
IVA	3.961,8	4.132,8		4.387,8	4.501,9	4.456,9	10,8%	8,9%	
I. Especiales	2.068,7	2.094,6		2.343,8	2.350,0	2.350,0	13,3%	12,2%	
Otros	180,9	183,1		250,1	247,5	247,9	38,3%	35,2%	
I. INDIRECTOS	6.211,4	6.410,5	5.925,6	6.981,7	7.099,4	7.054,8	12,4%	10,7%	19,1%
Tasas y precios publ.	437,4	564,9		656,8	752,3		50,2%	33,2%	
transferencias	433,1	672,1		841,7	841,7		94,3%	25,2%	
ingresos patrimoniales	1.284,1	1.285,1		1.247,4	1.248,3		-2,9%	-2,9%	
enaj. Inversiones	22,2	25,7		27,1	28,1		22,1%	9,3%	
transf. Capital	281,5	281,5		329,4	329,4		17,0%	17,0%	
RESTO INGRESOS	2.827,5	2.827,5	2.355,8	3.147,5	3.199,8	2.399,8	11,3%	13,2%	1,9%
TOTAL	16.037,5	16.696,4	15.084,3	17.448,7	17.827,7	16.700,0	8,8%	6,8%	10,7%
	953	1.612		749	1.128				
	1.997			1.998			98/97		
	caja	derechos	CN	caja (p)	derechos	CN	caja	derechos	CN
gastos no financieros	18.047,1		16.763,3	18.817,0		18.120,0	4,3%		8,1%
déficit	-2.009,6		-1.679,0	-1.368,3		-1.420,0			
en % PIB	-2,58%		-2,16%	-1,65%		-1,71%			
1997									
Se descuenta en el IRPF la parte equivalente a la cesión del 15% del IRPF realizado en 1998. Recaudado 5.605 mmptas									
Idem en gastos no financieros									
1.998									
criterio de caja: I. Sociedades: ingresos especiales por privatización empresas públicas.									
Resto ingresos: diferencia entre primas emisión y reembolso DP (340,0 mmptas) y privatización empresas (460 mmptas).									

Los impuestos indirectos están a una altura superior a la marcada por las circunstancias económicas y las decisiones adoptadas. Tanto el IVA como los Impuestos Especiales aumentan sensiblemente su recaudación, incluso por encima de lo esperado: superior al +10% real.

No sucede lo mismo con los impuestos directos. El Impuesto de Sociedades presenta una evolución negativa respecto al ejercicio anterior (-2% real), explicada parcialmente por el aumento de las retenciones a las grandes empresas realizado en 1997 (efecto escalón por anticipación de ingresos). No obstante, la recaudación prevista no coincide con un escenario de fuerte crecimiento de los beneficios empresariales y puede estar influida por los efectos

negativos de la actualización de activos en balance puesta en práctica en 1997 (-80 mmptas al año).

El comportamiento más difícil de explicar vuelve a ser el del IRPF. Dentro de una confusa explicación oficial en la que se mezclan obligaciones reconocidas, cobros por caja y recaudación líquida fruto de la anticipación de las devoluciones, se concluye con un aumento respecto al año anterior del +8,1% nominal en términos de caja y del +3,7% con el criterio de derechos reconocidos.

Es significativo que con las actuales características económicas, el IRPF aumente tan solo el +1,1% real (+183 mmptas nominales). Las explicaciones oficiales a tan negativa evolución se centran en los efectos sobre las retenciones por rendimientos de capital de los menores tipos de interés. Por muy importante que sea ésta caída (-16%) parece una causa poco convincente, si se le añade un aumento del +10% en las retenciones sobre las rentas del trabajo que agrupan más del 80% de los ingresos del impuesto y las grandes plusvalías ejecutadas en Bolsa hasta el tercer trimestre de este año que deben aportar al impuesto el 20% de las mismas.

A falta de explicaciones convincentes, es poco creíble la información presentada en los PGE99 sobre el avance de recaudación en este ejercicio. Una presentación irregular en el presente año inferior a lo realmente percibido puede ayudar a camuflar una pérdida de recaudación en años sucesivos, precisamente cuando entra en vigor la reforma del impuesto y se puede reabrir la polémica sobre el coste de la operación para la Hacienda Pública.

La recaudación del Estado está acompañada fundamentalmente por los ingresos obtenidos mediante las cuotas sociales (más de diez billones de pesetas). Esta fuente de ingresos puede haber compensado otras, al mantener un ritmo de recaudación muy positivo hasta agosto (+7,4% nominal), por lo que, de seguir así, se superarían las previsiones iniciales (+5,4%). Un excelente resultado, desacostumbrado en los últimos años, que permite incluso cerrar una parte del diferencial entre caja y devengo en la Seguridad Social (de 350 a 240 mil millones de pesetas) y generar más excedente en el INEM.

En este presupuesto vuelven a aparecer ingresos extraordinarios con origen en la privatización de empresas públicas (460 mmptas) y de las primas positivas por emisión de Deuda Pública en una etapa de bajada de los tipos de interés. **El exceso sobre la previsión inicial obtenido a través de estos dos conceptos, se acercan a 750 mil millones de pesetas (1.128 mmptas por devengo).**

El déficit anunciado oficialmente en 1998 para el conjunto de las Administraciones Públicas es del 2,1% del PIB: 1,7% del Estado, el 0,15% para la Seguridad Social y 0,2% de las Administraciones Territoriales ⁵³. Si se cumple esta previsión al final del ejercicio, las cuentas del Estado han mejorado sus resultados respecto a la previsión inicial realizada hace un año (2,4% del PIB).

⁵³ Como muestra de las múltiples incoherencias de la información oficial de los PGE, utilizando las cifras asignadas al Estado (el 1,65% en la página 133 del IEF), el déficit total sería del 2% del PIB.

El déficit para el presente año es inferior al del año anterior. **En 1997 se declaró el +2,86% del PIB para el conjunto de la Administración Central** (2,1% para el Estado; 0,5% para la Seguridad Social y 0,2% para las Administraciones Territoriales) utilizando el método autorizado por el Sistema Europeo de Cuentas. Aunque, las cifras son bien diferentes si se utiliza el criterio de caja, sólo decir que el Estado aumenta su déficit hasta el 2,6% del PIB, a pesar de disponer de +953 mmptas de ingresos extraordinarios. Con esta cifra, **el déficit agregado en 1997 alcanzaría el +3,3% del PIB.**

La previsión de déficit anunciada oficialmente para el presente año debería ser valorada de forma positiva si no tuviera algunas sombras sobre la veracidad del mismo y, caso de ser cierto, el método utilizado para conseguirlo.

La primera aparece con las operaciones no financieras excluidas del presupuesto al estar financiadas mediante préstamos del Estado. Entre ellas, cabe destacar las prestaciones universales de la Seguridad Social no pagadas con transferencias del Estado al atribuir a la Seguridad Social ingresos incobrables (240 mmptas) o, la financiación de obras de infraestructura con la fórmula del pago diferido (180 mmptas). **Sólo por estos dos conceptos el déficit del conjunto de las Administraciones Públicas aumentaría en 0,43 décimas del PIB, alcanzando el 2,53% del PIB en 1998.**

Habría que sumar otras operaciones cuya financiación por préstamos del Estado está poco justificada y, que por tanto, deberían estar incluidas en la parte no financiera del presupuesto (un mínimo de 150 mmptas).

La falta de información sobre el destino de más de medio billón de pesetas en el capítulo de gastos del Estado cobra un carácter adicional a lo ya mencionado. A falta de las necesarias explicaciones oficiales sólo queda pensar en una peculiar forma de contabilizar las políticas de gasto. No se debe descartar una buena cantidad de *ingeniería financiera* durante los ejercicios 1997 y 1998, para cumplir con el requisito de convergencia monetaria (activación de gastos no financieros superior a la conocida).

No existen pruebas suficientes para realizar acusaciones sobre irregularidades en el tratamiento del presupuesto, pero mientras que el Gobierno no ofrezca información más detallada y transparente, incluidos *los correspondientes ajustes para la Contabilidad Nacional* en el capítulo de gastos, se mantendrá una sombra de duda nada conveniente para los intereses de la sociedad española y su credibilidad ante terceros.

5 Proyecto de presupuestos para 1999 del consolidado de la Administración Central (Estado + Organismos Autónomos + Seguridad Social).

5.1 Resumen de ingresos y gastos PGE99 consolidado.

El proyecto de presupuesto consolidado de la Administración Central presentado por el Gobierno fija como objetivo prioritario, según sus autores, profundizar en el saneamiento de las cuentas públicas. Este objetivo se busca con un escenario de reducción del peso del gasto público estatal dentro de la economía, acompañado de un modesto crecimiento de los ingresos sustentado en la imposición indirecta y las cuotas sociales. Por el contra, se renuncia a una parte de ingresos de los impuestos directos al introducir una reforma del IRPF con fuerte coste presupuestario.

En un horizonte de fuerte ritmo de la actividad económica (+3,8% del PIB), las cifras del presupuesto consolidado presentan un crecimiento del gasto del +2,2% (+4,3% nominal) y un aumento de los ingresos del +2,5% (+4,6% nominal).

Un presupuesto con estas características podría ser calificado de ligeramente restrictivo. Pero no se puede alcanzar esta conclusión, ni la contraria, al tratarse de una simple comparación sobre dotaciones iniciales y conocer que las serias posibilidades de asistir a desviaciones en 1998.

PGE consolidado Administración Central						
	1997	1998 (i)	1999 (i)			
Ingresos no financieros	27.467	28.269	29.578			
evolución nominal		2,9%	4,6%			
evolución real		0,4%	2,5%			
Gastos no financieros	29.370	29.900	31.197			
evolución nominal		1,8%	4,3%			
evolución real		-0,7%	2,2%			
PIB	77.896	82.837	87.772			
evolución nominal		6,3%	6,0%			
evolución real		3,7%	3,8%			
DEFICIT AA.CC.			oficial por capítulos	oficial caja	oficial CN	dña
déficit mmpas	-1.903	-1.631	-1.619	-1.510	-1.229	-390
en % PIB	-2,44%	-1,97%	-1,84%	-1,72%	-1,40%	-0,44%

Fuente: Informe Económico y financiero PGE 99

* pag 474:
 impuestos directos del Estado +1,4%; cuotas sociales +5,5%
 para llegar a esta conclusión con las cifras facilitadas para 1999:
 los ingresos de 1998 son criterio caja y los de 1999 coinciden con criterio CN (pag 95)

déficit 1999 de la Administración Central

* oficial por capítulos es resultado de las cifras de ingresos y gastos (página 474 y ss del IEF PGE99)

* déficit oficial por caja: -1,71% --> (Estado: -1,61%) ;(S. Social: -0,1%). Pagina 133 IEF

* déficit oficial criterio CN (SEC): -1,4% --> (Estado: -1,3%) (S. Social: -0,1%)

sin explicación desagregada (conclusión irregular ya que en 1999 (i) utiliza ingresos con criterio CN).

Para alcanzar una valoración solvente sobre las repercusiones de las políticas de gasto en 1999 es preciso conocer el nuevo dinero disponible. Para ello, con carácter previo se necesita conocer el destino dado en 1998 a la diferencia entre los gastos reconocidos por caja y los contabilizados con criterio

de Contabilidad Nacional (600 mil millones de gastos). Es imprescindible conocer si corresponden a gastos ordinarios o extraordinarios. De otra forma, **la comparación entre dotaciones iniciales se limita a lo virtual o anecdótico.**

La confusión se acrecienta al comprobar el presupuesto de ingresos y gastos del Estado (tabla siguiente) para 1998 y 1999. Comparando las dotaciones iniciales, los ingresos y gastos del Estado crecen en términos nominales el +4,5 y +3,8% respectivamente. Pero si la comparación se hace sobre la previsión presentada por el propio Gobierno, los ingresos pierden en términos nominales el -0,2% y los gastos se mantienen invariables.

Causa sorpresa al observar que disminuyendo los ingresos y manteniendo los gastos, los responsables económicos presenten ante la opinión pública una reducción del déficit del Estado desde el 1,7% al 1,3% del PIB. La respuesta aparece cuando realizando las operaciones aritméticas, el déficit resultante para el Estado no es del 1,3% sino del 1,62%, un porcentaje del PIB casi idéntico al declarado por caja en 1998. El truco para llegar al 1,3% del PIB está en utilizar el criterio de Contabilidad Nacional después *de realizar los ajustes oportunos.*

Presupuesto del Estado (en mmptas y evolución nominal)					
	1.998		1.999	Evolución 1999/1998	
	(i)	(p)		(i)	(p)
Ingresos no financieros	16,657	17,449	17,413	4.5%	-0.2%
Pagos no financieros	18,140	18,817	18,834	3.8%	0.1%
déficit mmptas	-1,483	-1,368	-1,421		
en % PIB	-1.81%	-1.65%	-1.62%		
déficit oficial CN (SEC)		-1.70%	-1.30%		
día en % PIB			-0.32%		
día en mmptas			-280		

Fuente IEF de los PGE99

Con las dotaciones asignadas para el próximo año, la presencia del gasto consolidado de la Administración Central se reduce en relación con la riqueza creada. El gasto público previsto equivale al 35,5% del PIB (37,9% en 1997). Sin embargo, para conocer con mayor precisión su protagonismo hay que hacer algunos ajustes. El primero de carácter metodológico viene dado por la inferior transferencia a las Administraciones Territoriales como compensación a la cesión del 15% del IRPF y el anunciado traspaso de la competencia en educación a algunas Comunidades Autónomas (Aragón y La Rioja). El segundo es aislar el total de gasto dirigido a la economía real después de excluir los gastos dirigidos a financiar la Deuda Pública acumulada.

Realizados estos ajustes **la presencia del gasto público competencia de la Administración Central se reducirá en dos décimas del PIB respecto al presente año 1998 (32,8% frente a 33%).**

ADMINISTRACION CENTRAL. Presencia del gasto público en la economía.

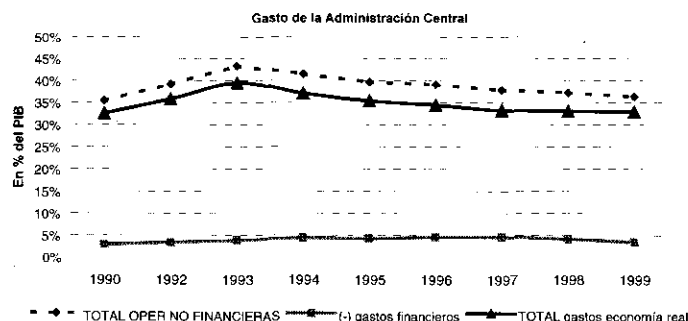
CAPITULOS	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	17.750,0	23.177,4	26.409,8	26.894,0	27.665,2	28.837,6	29.488,7	30.061,3	31.136,5
(-) gastos financieros	1.466,0	2.010,1	2.368,0	2.868,6	2.993,9	3.429,4	3.596,1	3.420,4	3.061,8
TOTAL gastos economía real	16.283,0	21.167,3	24.041,8	24.025,4	24.671,5	25.407,2	25.891,6	26.670,9	28.134,7
PIB	50.087	59.104	60.952	64.790	69.761	73.743	77.897	82.804	87.772

Serie armonizada (1)	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	17.759	23.177	26.410	26.894	27.665	28.837	29.488	30.762	31.887
(-) gastos financieros	1.466	2.010	2.368	2.869	2.994	3.429	3.596	3.420	3.062
TOTAL gastos economía real	16.293	21.167	24.042	24.025	24.672	25.407	25.892	27.342	28.825

En % del PIB

TOTAL OPER NO FINANCIERAS	35,5%	39,2%	43,3%	41,5%	39,7%	39,1%	37,9%	37,2%	36,3%
(-) gastos financieros	2,9%	3,4%	3,9%	4,4%	4,3%	4,7%	4,6%	4,1%	3,5%
TOTAL gastos economía real	32,5%	35,8%	39,4%	37,1%	35,4%	34,5%	33,2%	33,0%	32,8%

(1) Se ha sumado en 1998 y 1999 el gasto en transferencias dirigido a las AA.TT. Cedido actualmente mediante el 15% del IRPF



Con estas premisas, el Gobierno pretende rebajar el déficit de la Administración Central desde el 1,9% al 1,4% del PIB (–400 mil millones de ptas nominales). Cumpliendo sus previsiones, el déficit del conjunto de las Administraciones Públicas se reduciría desde el 2,1% al 1,6% del PIB. Todas estas previsiones utilizando el criterio de Contabilidad Nacional permitido por el Sistema Europeo de Cuentas.

El análisis de la documentación presentada impide comprobar la veracidad de las previsiones oficiales, más bien presenta dudas razonables sobre las afirmaciones oficiales. Con las cifras de ingresos y gastos del Informe Económico y Financiero de los PGE99, el saldo resultante para la Administración Central equivale al 1,84% del PIB⁵⁴, muy lejos del 1,4% publicado en los medios de comunicación por distintos representantes del Gobierno.

Utilizando la información de otro apartado del mismo Informe, se alcanza un déficit de caja del Estado del 1,62% que sumado al 0,1% asignado a la Seguridad Social conforma un saldo negativo de la Administración Central del 1,72% del PIB, cercano que no idéntico al obtenido con las cifras de ingresos y gastos

⁵⁴ página 474 y siguientes del IEF de los PGE99.

La explicación a tan amplia diferencia se podría encontrar en los celebres ajustes hasta llegar al déficit de Contabilidad Nacional. En su ausencia, aparece el mismo interrogante del presente año ¿qué gastos van a reducir para pasar del déficit por caja al previsto en términos europeos?.

Los problemas de credibilidad de la versión oficial sobre el déficit del Estado aumentan por dos motivos añadidos:

- Se siguen financiando mediante préstamos del Estado operaciones de gasto no financieras (*activación de gastos*). Utilizando un criterio prudente 250 mmptas ⁵⁵ deberían contabilizarse como operaciones no financieras (+0,3 % del PIB).
- Se contabilizan como ingresos de la Seguridad Social cantidades no cobrables (criterio de devengo), evitándose la obligada transferencia del Estado para asumir prestaciones universales de sistema de protección social. Este sistema permitido por el SEC, nada conveniente para los intereses generales, implica la ocultación de 210 mmptas, una cuantía igual al 0,23% del PIB (artículo 12.4 Proyecto de Presupuestos) aunque inferior a la del presente año (350 mmptas).

El único avance en el sentido de no ocultar gastos ha sido la renuncia a seguir utilizando el modelo de pago aplazado (modelo alemán en lenguaje coloquial) en la financiación de inversiones que en dos años deja una deuda diferida de 320 mmptas a pagar después del año 2000. Aunque se inicia un nuevo método denominado *peaje a la sombra*, con resultados similares sobre el aplazamiento de los pagos (50 mmptas).

Incluyendo estas partidas **el déficit consolidado del conjunto de las Administraciones Públicas aumentaría hasta el 2,5% del PIB**, muy lejos de la previsión publicitada por el Gobierno.

⁵⁵ 100 mmptas del GIF para el TAV; 100 mmptas políticas de I+D; 50 mmptas a promotores de carreteras (probable anticipo del peaje a la sombra).

5.2 Proyecto de Presupuesto consolidado de gastos.

5.2.1 El gasto consolidado por capítulos.

El total de gastos de la Administración Central previsto para 1999 alcanza los 31,2 billones de pesetas, **un crecimiento del +1,5% real** respecto al presente año ⁵⁶. No obstante, **deducidos los gastos financieros, el total del gasto dirigido a la economía real crece el +3,3%** (con el deflactor fijado para el PIB).

La distribución por capítulos es la siguiente:

- **El gasto de personal** tiene asignado 4,4 bptas, con un crecimiento del +0.2% real ⁵⁷. La dotación es resultado de una subida salarial a los empleados públicos del +1,8% (previsión de inflación anual) y una reposición del 25% de la bajas vegetativas, con excepción de algunos destinos específicos (profesionalización del ejercito, educación, justicia e instituciones penitenciarias).

La dotación destinada a clases pasivas (844 mil millones de ptas) aumenta el +2,2% real (+4,4% nominal) a consecuencia de una subida del +1,8% en las pensiones, del efecto sustitución entre las altas y las bajas y el mayor número de beneficiarios. Los pensionistas de clases pasivas, a diferencia de los empleados activos, cuentan con una cláusula de garantía que les protege en caso de desviación en la inflación prevista.

La cuantía total en este capítulo se reduce en -88,8 mmptas a consecuencia de la transferencia de educación a La Rioja y Aragón. Tomando en cuenta este factor, en términos equivalentes con el año anterior, el capítulo I crece el +2,1% real.

En una situación como la actual de inflación inferior al ritmo de actividad económico medido en términos reales, este capítulo concede un margen elevado para elaborar el resto del presupuesto, incluso manejando un escenario de mejora del poder adquisitivo de los empleados públicos.

- El capítulo de **compra de bienes y servicios** (capítulo II) absorbe 1,156 bptas con una evolución positiva del +4,9% real. Este capítulo repite tasa de crecimiento, después de sufrir un severo recorte del -30% en el periodo 1994 - 1997.

Sin dejar de defender la mejora de la eficacia de la función pública, existen suficientes demandas para argumentar la necesidad de mejorar la calidad de

⁵⁶ La previsión oficial es del +4,3% nominal sobre el inicial de 1998 (+2,1% real) sin tener en cuenta la desviación en gastos financieros.

⁵⁷ La evolución está calculada con el deflactor del PIB (+2,1%) al igual que en todas las series. Dado que esta dotación se refiere a salarios, la evolución real utilizando la previsión de IPC se elevaría hasta el +0,5%.

materiales e instalaciones. Con esta premisa, la evolución prevista parece excesivamente ajustada ante las necesidades denunciadas.

- El capítulo de **gastos financieros** mantiene su tendencia favorable de los últimos años lograda gracias a la rebaja en los tipos de interés. A pesar de esta ventaja, la cuenta alcanzará en 1999 los tres billones de ptas, una cantidad equivalente al 3,5% del PIB. Un porcentaje elevado aunque muy inferior al 4,7% del PIB alcanzado en 1996.

Los autores afirman: “en términos de presupuesto, la carga financiera, gastos por intereses menos ingresos por primas de emisión, pasarán de 2,970, 5 miles de millones previstos para 1998 a unos 2,784 miles de millones previstos para 1999”⁵⁸.

La dotación fijada para el próximo año implica un descenso real del -6,7%, por valor de -150 mmptas nominales respecto al avance de ejecución por pagos ordinarios en el presente ejercicio.

Uno de los factores que está abarantando la financiación es la renegociación de Deuda puesta en práctica en los dos últimos años (volumen superior a los dos billones de pesetas). Si la comparación se realiza incluyendo los gastos en los que se ha incurrido para renegociar una parte de la deuda utilizando ingresos extraordinarios, el descenso es todavía más pronunciado alcanzando los -359 mmptas nominales (-12,3%).

El efecto de ahorro por la bajada de los tipos de interés todavía no se ha agotado. El 35,9% del total de la Deuda está circulación con un tipo medio del 9% y, el 17,8% del total con un tipo superior al 11%.

- El epígrafe de **transferencias corrientes** refleja su preponderancia al acumular 20,4 billones de ptas, casi la cuarta parte del gasto total. Esta dotación implica una evolución del +3,7% real respecto al ejercicio anterior. El porcentaje se reduce al +3,2% si la comparación se realiza en términos homogéneos detrayendo los 88,8 mmptas en los que aumenta este capítulo por la cesión de la transferencia educativa a La Rioja y Aragón.

Las políticas de pensiones (8,8 bptas), asistencia sanitaria (4,1 bptas), y transferencias a las Administraciones Territoriales (3,7 bptas) absorben la tres cuartas partes de los recursos asignados a este capítulo. Las prestaciones por desempleo (1,3 bptas) y otras prestaciones sociales (1,0 bptas) y políticas activas de empleo (740 mmptas) las acompañan.

Dentro de las dirigidas a las Administraciones Territoriales, las Comunidades Autónomas reciben 2,3 bptas (+9,1% real) y las Corporaciones Locales 1,379 bptas (+2,1% real).

Las sociedades y entidades mercantiles públicas reciben 222.5 mmptas. Dentro de ellas destaca por su cuantía la transferencia a RENFE (133,4

⁵⁸ Fuente: Presentación de los PGE99 (pagina 129). Ministerio Economía y Hacienda,

mmptas) aunque disminuye en un -7% real. Las empresas privadas reciben 1,023 billones de ptas en su mayoría forman parte de la Política Agraria Comunitaria (PAC).

- El conjunto de **operaciones de capital** (capítulos VI y VII) ascienden a 2,115 bptas en el próximo año, con una evolución del +6,1% real respecto al presente año.

Sin embargo, la comparación cambia si en el próximo año se han incluido dentro del capítulo de inversiones aquellas que durante los dos últimos años se han realizado mediante el sistema de pago aplazado (180 mmptas en 1998). Utilizando este criterio, la evolución se traduce en un descenso del -2% en términos reales. La cuantía podría quedar compensada parcialmente por la aparición del denominado peaje a la sombra si el préstamo del Ministerio de Fomento a empresas privadas por valor de 50 mmptas está creado bajo este criterio.

Pero, la comparación disminuye aún más si en el presente año se ejecutan las ampliaciones aprobadas en el Parlamento (+330 mmptas) y las dotaciones inicialmente aprobadas. Entonces la evolución será claramente negativa.

El total del gasto en operaciones de capital previsto equivale al 2,4% del PIB, porcentaje idéntico al del año anterior, muy lejos del 4,5% del PIB alcanzado en 1990.

- Las inversiones reales (capítulo VI) dispondrán de 1,261 bptas el próximo año (+10.1% en términos reales). La dotación se reduce a una cuantía nominal similar a la del presente año o, incluso inferior, introduciendo las correcciones mencionadas en el párrafo anterior.
- Las transferencias de capital (capítulo VII) recogen operaciones de carácter muy similar a las inversiones. Tienen fijadas para el próximo año una dotación de 854,1 mmptas, con una evolución del +0,8% real respecto al ejercicio anterior. La distribución por agentes muestra un fuerte protagonismo de las Comunidades Autónomas (34% del total) y las sociedades mercantiles estatales (20% del total). Las empresas privadas recibirán 108,2 mmptas (12% del total).

El presupuesto por capítulos muestra una distribución con fuerte concentración en las transferencias corrientes (65,5%) dentro de un proceso creciente de ganancia en su protagonismo, seguido de lejos por los gastos de personal (14,2%), en una tendencia contraria de pérdida de peso. Los gastos financieros siguen absorbiendo casi el 10% del gasto total y las operaciones de capital tan solo el 6,8%. El menor porcentaje corresponde a la compra de bienes y servicios (3,7%).

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

GASTO POR CAPITULOS (mmpts corrientes)

CAPITULOS						1997		1998		1999
	1990	1993	1994	1995	1996	(p)	(c)	(i)	(p)	(i)
I. Personal	3.077,7	3.946,1	3.932,4	4.129,9	4.260,8	4.184,2	4.184,2	4.323,0	4.323,0	4.421,8
II. Compra bienes y servicios	833,3	1.141,8	1.274,6	1.116,9	1.079,3	1.005,8	1.005,8	1.081,8	1.081,8	1.158,1
III. Gastos financieros	1.466,0	2.368,0	2.868,6	2.993,9	3.429,4	3.596,1	3.596,1	3.190,0	3.400,0	3.061,8
IV. Transferencias corrientes	10.153,0	16.753,8	16.872,2	17.309,3	18.157,0	19.056,0	18.426,1	19.313,0	19.313,6	20.439,1
OP. CORRIENTES	15.530,0	24.209,7	24.947,8	25.550,0	26.926,5	27.842,1	27.212,2	27.907,8	28.118,4	29.080,8
VI Inversiones reales	1.475,0	1.419,8	1.254,9	1.308,7	1.226,4	897,2	897,2	1.131,0	1.122,8	1.261,6
VII Transferencias capital	754,0	780,3	691,3	806,7	683,7	748,4	749,4	841,3	829,6	854,1
OP. DE CAPITAL	2.229,0	2.200,1	1.946,2	2.115,4	1.910,1	1.645,6	1.646,6	1.972,3	1.952,4	2.115,7
TOTAL OPER. NO FINANCIERAS	17.759,0	26.409,8	26.894,0	27.665,4	28.836,6	29.487,7	28.858,8	29.880,1	30.070,8	31.196,5
(-) gastos financieros	1.466,0	2.368,0	2.868,6	2.993,9	3.429,4	3.596,1	3.596,1	3.190,0	3.400,0	3.061,8
TOTAL gastos economía real	16.293,0	24.041,8	24.025,4	24.671,5	25.407,2	25.891,6	25.262,7	26.690,1	26.670,8	28.134,7

Evolución real en %		1994	1995	1996	1997	1998	1999
I. Personal		-4,2%	-0,1%	-0,1%	-3,7%	0,8%	0,2%
II. Compra bienes y servicios		7,3%	-16,5%	-6,5%	-8,6%	4,9%	4,9%
III. Gastos financieros		16,5%	-0,5%	10,9%	2,8%	-7,8%	-11,8%
IV. Transferencias corrientes		-3,2%	-2,2%	1,5%	2,9%	2,3%	3,7%
OP. CORRIENTES		-0,9%	-2,4%	2,0%	1,4%	0,8%	1,3%
VI Inversiones reales		-15,0%	-0,6%	-9,3%	-28,3%	22,1%	10,1%
VII Transferencias capital		-14,8%	11,2%	-18,0%	7,3%	8,0%	0,8%
OP. DE CAPITAL		-14,9%	3,6%	-12,6%	-15,5%	15,7%	6,1%
TOTAL OPER. NO FINANCIERAS		-2,1%	-1,9%	0,9%	0,3%	1,7%	1,8%
(-) gastos financieros		16,5%	-0,5%	10,9%	2,8%	-7,8%	-11,8%
TOTAL gastos economía real		-3,9%	-2,1%	-0,3%	-0,1%	3,0%	3,3%

defactor del PIB

(i) dotación inicial; (p) previsión liquidación; (c) dotaciones corregidas para armonizar series.

En 1997 (c) se reducen las transferencias en la cuantía traspasada en 1998 como cesión del 15% del IRPF a las CC.AA. (armonización de serie).

En 1999 el capítulo I se reduce en 88,8 mmptas incrementados en el IV por la transferencia de la competencia educativa a algunas CC.AA.

% sobre OP. no FINANCIERAS	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
I. Personal	17,3%	14,9%	14,6%	14,9%	14,8%	14,5%	14,4%	14,2%
II. Compra bienes y servicios	4,7%	4,3%	4,7%	4,0%	3,7%	3,5%	3,6%	3,7%
III. Gastos financieros	8,3%	9,0%	10,7%	10,8%	11,9%	12,5%	11,3%	9,8%
IV. Transferencias corrientes	57,2%	63,4%	62,7%	62,6%	63,0%	63,8%	64,2%	65,5%
OP. CORRIENTES	87,4%	91,7%	92,8%	92,4%	93,4%	94,3%	93,5%	93,2%
VI Inversiones reales	8,3%	5,4%	4,7%	4,7%	4,3%	3,1%	3,7%	4,0%
VII Transferencias capital	4,2%	3,0%	2,6%	2,9%	2,4%	2,6%	2,8%	2,7%
OP. DE CAPITAL	12,6%	8,3%	7,2%	7,6%	6,6%	5,7%	6,5%	6,8%
TOTAL OPER. NO FINANCIERAS	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

% sobre el PIB	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
I. PERSONAL	6,1%	6,5%	6,1%	5,9%	5,8%	5,4%	5,2%	5,0%
II. COMPRA BIENES Y SERVICIOS	1,7%	1,9%	2,0%	1,6%	1,5%	1,3%	1,3%	1,3%
III. GASTOS FINANCIEROS	2,9%	3,9%	4,4%	4,3%	4,7%	4,6%	4,1%	3,5%
IV. TRANSFERENCIAS CORR.	20,3%	27,5%	26,1%	24,8%	24,6%	23,7%	23,3%	23,3%
TOTAL OPER. CORRIENTES	31,0%	39,8%	38,6%	36,6%	36,5%	34,9%	33,9%	33,1%
VI. INVERSIONES REALES	2,9%	2,3%	1,9%	1,9%	1,7%	1,2%	1,4%	1,4%
VII. TRANSFERENCIAS CAPITAL	1,5%	1,3%	1,1%	1,2%	0,9%	1,0%	1,0%	1,0%
TOTAL OPER. CAPITAL	4,5%	3,6%	3,0%	3,0%	2,6%	2,1%	2,4%	2,4%
TOTAL OPER. NO FINANCIERAS	35,5%	43,4%	41,6%	39,6%	39,1%	37,0%	36,3%	35,5%

5.2.2 El gasto consolidado por políticas.

El gasto agregado de la Administración Central del Estado se puede analizar también a partir del desglose **de las políticas**. Desde esta perspectiva, se eleva a 31,963 bptas, una cantidad superior en +767 mmptas a la presentada en la estructura de capítulos (0.9% del PIB). La diferencia corresponde a políticas de gasto financiadas a través de préstamos del Estado que, en teoría, alguien debería pagar en algún momento. Sin embargo, en la mayoría de los casos esta premisa no se cumple, pasando a engrosar la Deuda Pública del Estado, pero sin pasar por el déficit anual.

El segundo aspecto a tener en cuenta antes de realizar el análisis desde esta perspectiva, es la ausencia de avance liquidación. Una costumbre ya arraigada desafortunadamente que sería bueno cambiar alguna vez. La comparación, salvo excepciones, se debe realizar con las dotaciones iniciales.

Con estas limitaciones el presupuesto de gasto por políticas para 1999 presenta un aumento del +2,9% real respecto al inicial del presente año (+5% nominal). **La evolución es todavía más positiva si se excluyen los gastos financieros hasta alcanzar el +4% real (+6,2% nominal)**, un porcentaje incluso superior a la previsión de crecimiento de la riqueza.

La distribución del gasto por políticas muestra una concentración muy importante en las de carácter social. Las pensiones, asistencia sanitaria y prestaciones por desempleo e incapacidad laboral agrupan el 47% del total de los recursos disponibles, llegando hasta la mitad del presupuesto si se añade la educación.

Del resto, tan solo las transferencias a las Administraciones Territoriales sobrepasa el 10% del total. Las políticas de Defensa y Seguridad Ciudadana disponen de dotaciones relativamente similares (803 y 700 mmptas) aunque su protagonismo dentro del conjunto es pequeño (2,7 y 2,2%).

La mayoría de las políticas mantienen una tendencia creciente aunque con suerte dispar, pero existen una serie de políticas que reducen sus dotaciones incluso en términos nominales:

- ✓ Protección al desempleo (-11,4% sobre dotación inicial y -6,1% sobre previsión de ejecución). A legislación constante, la disminución del número de personas desempleadas se traduce en un menor gasto en prestaciones equivalente a 141 o 55 mmptas dependiendo si se utiliza inicial o previsión de ejecución (análisis más detallado en presupuestos por centros Gestores: INEM).
- ✓ Vivienda (-2,8% real). Con la dotación asignada de 112 mmptas se pretende desarrollar el nuevo plan de viviendas para el periodo 1998/2001 (RD 1186/98) con contenidos muy similares a los anteriores. La drástica rebaja de tipo de interés permite afrontar más proyectos con los mismos recursos nominales pero las graves deficiencias en esta materia merecerían más

dotaciones para gasto directo en vivienda, obteniéndolos en parte de los excesivos gastos fiscales en los que se incurre en el IRPF.

PGE consolidado por políticas. Dotaciones iniciales en mmpts corrientes

Políticas	1990	1992	1994	1996	1997	1998	1999
Pensiones	4.271	5.313	6.461	7.555	7.937	8.356	8.814
Sanidad	1.984	2.508	3.103	3.590	3.657	3.905	4.123
Desempleo (1)	2.015	2.640	3.494	1.627	1.536	1.495	1.354
Otras prestaciones sociales				966	972	1.035	1.059
Incapacidad laboral				546	481	519	547
Educación	900	971	1.022	983	963	937	998
Vivienda	89	100	107	112	114	113	112
Agricultura	437	569	924	996	1.067	1.086	1.125
P. Industrial y energética	205	220	210	157	129	224	214
Subvenciones transporte	250	267	293	240	212	229	241
Comercio, turismo y PYMES				152	147	170	164
Comunicaciones				172	171	44	34
Investigación + Desarrollo	208	201	186	192	225	313	461
Promoción empleo	320	306	329	356	364	471	740
Infraestructuras	790	782	844	909	923	1.028	1.118
Justicia	170	215	235	170	153	131	146
Seguridad Ciudadana	454	520	530	647	652	672	703
Defensa	815	804	857	812	817	841	873
Exterior				111	124	137	146
Ad. Tributaria	130	133	135	136	142	147	157
Unión Europea	374	686	938	849	938	952	1.030
AA.TT.	2.004	2.651	3.164	3.587	3.898	3.508	3.787
Deuda Pública	1.466	2.049	2.869	3.399	3.459	3.190	3.041
Resto	1.184	1.102	1.225	962	852	911	978
TOTAL	18.065	22.237	26.926	29.225	29.931	30.415	31.963
PIB	50.087	59.104	64.790	73.743	77.897	82.804	87.772

Educación: La dotación de 1998 se minoró en -89 mmpts para armonizar la transferencia de competencias en 1999 con la cifra original la evolución en 1998 es de +6,4% real.

AA.TT.: En 1998 se reduce en 670 mmpts correspondientes a la cesión del 15% del IRPF. en términos homogéneos la evolución en 1998 es del +4,4% real.

Evolución anual. Deflactor del PIB

Políticas	1993	1995	1997	1999
Pensiones	7,9%	3,7%	3,0%	3,3%
Sanidad	11,5%	2,3%	-0,1%	3,4%
Desempleo (1)	5,3%	-5,2%	-7,4%	-11,4%
Otras prestaciones sociales			-1,4%	0,2%
Incapacidad laboral			-13,7%	3,2%
Educación	-1,5%	1,6%	-3,9%	4,3%
Vivienda	-5,2%	1,1%	-0,8%	-2,8%
Agricultura	26,7%	10,2%	5,1%	1,5%
P. Industrial y energética	-9,9%	-9,4%	-19,8%	-6,6%
Subvenciones transporte	-11,8%	-17,7%	-13,6%	3,4%
Comercio, turismo y PYMES			-4,7%	-5,7%
Comunicaciones			-2,4%	-24,8%
Investigación + Desarrollo	-13,6%	6,2%	15,2%	44,1%
Promoción empleo	2,3%	3,2%	0,2%	53,7%
Infraestructuras	-7,3%	4,4%	-0,5%	6,5%
Justicia	-1,5%	0,6%	-11,7%	9,5%
Seguridad Ciudadana	-4,9%	0,5%	-1,2%	2,4%
Defensa	-5,7%	2,7%	-1,3%	1,7%
Exterior			9,9%	4,3%
Ad. Tributaria	-5,9%	-4,2%	1,9%	5,0%
Unión Europea	11,1%	-12,9%	8,2%	5,9%
AA.TT.	4,5%	-1,4%	6,5%	5,7%
Deuda Pública	10,4%	-2,9%	-0,2%	-6,6%
Resto	-4,1%	6,1%	-13,2%	5,1%
TOTAL	2,1%	0,3%	0,4%	2,5%
PIB	-1,5%	2,6%	3,6%	3,8%

✓ **Comunicaciones** (-24,8%). Esta política agrupa una cuantía de recursos relativamente pequeña (33,7 mmpts). La causa de una disminución tan elevada es, según los autores, la progresiva autofinanciación de la Entidad

Pública estatal Correos y Telégrafos y, con ella, la reducción paulatina de la subvención para la explotación.

- ✓ **Política industrial y energética** (-6,6%). La dotación de 214 mmptas (-10 mmptas con 1998) es coherente con el poco interés mostrado por este Gobierno por las políticas activas industriales o sectoriales (tan solo 20 mmptas están dirigidos a ese fin). El 50% del presupuesto se concentra en el programa de explotaciones mineras (108 mmptas).

Dentro de las políticas con dotaciones crecientes, realizada la comparación en términos reales sobre dotaciones iniciales, destacan: I + D (+44,1%), promoción de empleo (+53,7%), infraestructuras (+6,5%), justicia (+9,5%), sanidad (+3,4%), pensiones (+3,3%), educación (+4,3%), y AA.TT. (+5,7%).

Para valorar en su justa medida su evolución se aportan algunas aclaraciones más detalladas que en algunos casos modifican sensiblemente la opinión inicial.

La **política de I + D** dispondrá el próximo año de 461 mmptas, una cuantía muy superior a la del presente año (+44,1% respecto al año anterior). Conocido el escaso esfuerzo en esta materia se debería saludar positivamente el incremento pero hay algunos aspectos que invalidan la valoración inicial.

Como elemento previo, la financiación de esta política tiene una peculiaridad: el 50% de los recursos corresponden a créditos del Estado (233 mmptas) reembolsables para financiar proyectos tecnológicos. La mayoría de los mismos se dirigen a empresas privadas (198.638 mmptas). Esta fórmula de financiación conlleva su no inclusión en el presupuesto no financiero, por lo tanto excluirlo del cálculo del déficit. El año anterior se utilizó la misma fórmula pero con un importe muy inferior (111.8 mmptas).

En lo específico, todo apunta a que una parte significativa de los proyectos financiables están fuera de la definición de I+D al tratarse de la etapa de construcción (por encima de 200 mmptas). Es el caso del Avión Europeo de Combate (EFA), el carro de combate y la Fragata F-100. Tan solo 30 mmptas se pueden considerar en sentido estricto políticas de I+D, el equivalente al 0,27% del PIB.

La **política de infraestructuras** aparece también como una de las áreas con un esfuerzo inversor más elevado. La dotación de 1,118 bptas de gasto para 1999 significa un crecimiento del +6,5% sobre la dotación inicial del presente año. En la misma línea de los anteriores comentarios hay algunos datos que pueden desvirtuar la impresión inicial:

- ✓ Durante 1998 y 1998 se han desarrollado proyectos de inversión en infraestructuras por valor de 320 mmptas (180 mmptas en 1998) no incluidos en los presupuestos anuales al empezar a pagarse a partir del año 2000. Con buen criterio, de acuerdo a las declaraciones oficiales se renuncia a este método a partir del año próximo.

- ✓ Declaraciones oficiales especulan con la posibilidad de introducir un nuevo sistema de ayuda a los inversores privados cercano al sistema denominado *peaje a la sombra*. El Estado pagaría a los inversores una vez terminada la obra en función del grado de utilización de la misma por los ciudadanos. Dentro de los préstamos del Estado está incluido una aportación del Ministerio de Fomento a promotores privados de infraestructuras de carreteras que podría corresponder a este criterio (50 mmptas). De ser cierto, es preciso conocer más detalle para poder evaluar la repercusión económica en el próximo año.
- ✓ Con estas premisas, **la comparación de la dotación prevista en el capítulo de infraestructuras para el año próximo tendría un crecimiento nulo en términos de influencia sobre lo realmente realizado el año anterior. La impresión es todavía peor si se consideran las ampliaciones de crédito aprobadas para 1998.**
- ✓ Las inversiones constituyen un elemento de desarrollo importante pero deben ajustarse a las necesidades prioritarias de la sociedad para obtener la mayor rentabilidad social de las mismas. Para 1999 se anuncia una dotación de 100.000 millones de pesetas para el TAV Madrid – Barcelona. Ante las necesidades constatadas y el excesivo coste de un proyecto de este tipo es más que dudosa la conveniencia de su realización en el momento actual ⁵⁹.

Realizadas estas aclaraciones, la distribución del gasto en infraestructuras, en líneas generales es la siguiente:

Principales políticas de infraestructuras pagadas por el Estado			
	Sobre total	Mmptas	Evolución real
Creación infraestructuras de carretera	26,1%	291,4	+1.8 %
Conservación y explotación de carreteras	8,2%	91,0	+3,8%
Infraestructuras de transporte ferroviario	24,4%	273,9	+7,5%
Recursos hidráulicos	14,2%	158,2	+13,7%
Saneamiento y calidad del agua	4,3%	47,5	-2,1%
Actuación en la costa	2%	22,4	+10%
Protección y mejora del medio natural	2,7%	30,0	+22,6%
Desarrollo alternativo comarcas mineras carbón	3,9%	43,5	+12,4%

Fuente: IEF de los PGE99. Dotaciones iniciales

Para hacer un seguimiento real del gasto en infraestructuras hay que incorporar, los proyectos del GIF, AENA, Puertos españoles y el resto de Entes Públicos no incluidos en el presupuesto, aunque en su mayoría obtienen su financiación mediante préstamos del Estado y su devolución es dudosa. La cuantía fijada para 1999 se eleva a 571 mmptas.

Incluyendo en estas inversiones el gasto en infraestructuras asciende a 1,817 bptas, el 2,1% del PIB. Desafortunadamente, no se puede realizar la comparación el ejercicio anterior al no disponer de cifras desagregadas de ejecución.

⁵⁹ Es curioso que los 100 mmptas dirigidos al TAV estén encuadrados en el programa de Dirección y Servicios Generales de Fomento y que su financiación se realice mediante préstamos del Estado fuera de las operaciones no financieras.

Gasto en infraestructuras	consolidado Estado	Puentes AENA, GIF	Resto	TOTAL	
				mptas	%
ANDALUCIA	112.878	18.487	44.882	176.247	9,7%
ARAGON	37.797	54.668	5.312	97.777	5,4%
ASTURIAS	34.924	3.624	11.008	49.556	2,7%
BALEARES	21.568	10.725	696	32.989	1,8%
CANARIAS	32.370	21.735	8.012	62.117	3,4%
CANTABRIA	1.801	2.131	2.783	6.715	0,4%
CASTILLA-LA MANCHA	41.328	18.065	5.965	65.358	3,6%
CASTILLA-LEON	97.349	7.829	11.618	116.796	6,4%
CATALUÑA	56.446	58.767	37.235	152.448	8,4%
EXTREMADURA	23.885	31	1.759	25.675	1,4%
GALICIA	62.443	6.177	12.281	80.901	4,5%
LA RIOJA	9.659	0	1.026	10.685	0,6%
MADRID	214.280	42.361	29.589	286.230	15,7%
MURCIA	35.625	5.092	4.213	44.930	2,5%
NAVARRA	3.499	111	688	4.298	0,2%
PAIS VALENCIANO	40.184	11.711	11.135	63.030	3,5%
PAIS VASCO	17.681	12.166	6.549	36.396	2,0%
CEUTA	4.078	891	127	5.096	0,3%
MELILLA	3.197	525	36	3.758	0,2%
VARIAS REGIONES	8.454	0	0	8.454	0,5%
NO REGIONALIZABLE	296.934	13.303	68.739	378.976	20,9%
EXTRANJERO	89.265	0	19.700	108.965	6,0%
TOTAL	1.245.645	288.399	283.353	1.817.397	100,0%
En % PIB	1,4%	0,3%	0,3%	2,1%	

Excluyendo la parte no regionalizada (la cuarta parte del total), Madrid aparece como Comunidad Autónoma más beneficiada (15,7% del total), seguida de Andalucía (9,7%) y Cataluña (8,4%), ésta última con una fuerte concentración en proyectos extrapresupuestarios.

La **política de justicia** es una de las más beneficiadas en el presupuesto del próximo año. La dotación de 146.0 mmpas implica un aumento del +9,5% real. El aumento de créditos está justificado por los autores en base al desarrollo de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Demarcación y Planta Judicial y la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa. Reconociendo el esfuerzo realizado, la dotación resultante se antoja muy insuficiente para tan amplios objetivos y las profundas carencias en esta materia percibidas en la vida cotidiana.

La **política de educación** aparece en las declaraciones oficiales como otra de las grandes beneficiadas en los PGE99. Con carácter previo, se debe reseñar que en el próximo año se abordará la transferencia de esta competencia a las Comunidades Autónomas de La Rioja y Aragón. Este hecho hace necesario armonizar la serie numérica para realizar las comparaciones pertinentes (90 mmpas según los autores).

Realizada esta precisión la dotación para el próximo año será de casi un billón de pesetas, con una evolución del +4,3% real, algo superior a la prevista en creación de riqueza. Esta decisión supone un mayor esfuerzo en esta materia básica para la igualdad real de oportunidades y progreso social, pero es muy insuficiente ante las importantes necesidades detectadas.

De acuerdo al estudio realizado por la Federación de Enseñanza de CC.OO., los recursos necesarios para afrontar con garantías las transferencias pendientes del actual territorio MEC necesitaría una dotación anual extra cercana a 200 mmptas durante los próximos cuatro años.

Como información adicional, el crecimiento de las dotaciones dirigidas a conciertos con centros privados aumenta un +15%. Sin cuestionar, la transferencia realizada de acuerdo a la norma vigente, esta decisión muestra el orden de prioridades del Gobierno a la hora de cumplir con las obligaciones pactadas.

La política de **pensiones** recoge la parte más abultada del presupuesto alcanzando 9,184 billones de pesetas ⁶⁰, con un crecimiento respecto al año anterior del + 3,1% real (+5.2%).

El capítulo de pensiones está integrado por varias partidas de causalidad diferenciada: pensiones contributivas (Seguridad Social y Clases Pasivas), PNC, FAS, LISMI y pensiones de guerra.

La mayor parte del gasto está agrupado en las pensiones contributivas de la Seguridad Social (7,915 bptas) que muestran un crecimiento del +3,6% real (+5,6% nominal). Le siguen en importancia las pensiones generadas por los empleados públicos denominadas Clases Pasivas (842,9 bptas) con una evolución creciente respecto al año anterior del +2,4% (+4,4% nominal).

En ambos casos está garantizado el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones actuales al disponer de una cláusula que las protege de posibles desviaciones sobre la previsión utilizada para la subida inicial (+1,8%). La diferencia de crecimiento entre ambas viene dada por la menor incorporación de nuevos pensionistas y una inferior tasa de sustitución.

El resto del capítulo viene completado por las pensiones no contributivas y las pensiones de guerra. Las primeras agrupan 322,2 mmptas y mantienen una pérdida de recursos en términos reales (-1,5%). Si bien las PNC propiamente dichas siguen una senda de crecimiento, las FAS y LISMI lo hacen en sentido contrario. Una consecuencia lógica al estar congeladas las cuantías desde la creación de las PNC.

PNC (número de beneficiarios)							
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	97/92
PNC	129.147	232.991	293.650	348.864	391.586	422.504	293.357
PAS	313.198	257.761	214.765	180.120	140.532	116.368	-196.830
LISMI	233.371	203.089	177.856	155.522	136.709	119.705	-113.666
Total	675.716	693.841	686.271	684.506	668.827	658.577	-17.139
Fuente: INSS e INSERSO							

⁶⁰ En de la documentación oficial las prestaciones no contributivas están integradas en el capítulo de otras prestaciones sociales. Es la causa de la diferencia con la cifra oficial asignada a pensiones 8.814 mmptas.

Gasto total en pensiones públicas							
En mmptas corrientes							
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Contributivas	5.900,2	6.369,0	6.891,0	7.446,0	7.870,5	8.299,4	8.758,5
Seguridad Social	5.253	5.697,0	6.177,0	6.687,0	7.083,9	7.492,3	7.915,6
Clases Pasivas	647,6	672,0	714,0	759,0	786,6	807,1	842,9
No contributivas	296,2	291,6	298,8	305,5	310,1	320,7	322,2
PNC	113,4	140,3	170,1	197,4	215,6	237,6	251,4
FAS	97,4	78,7	66,1	53,8	44,7	36,6	29,9
LISMI	85,4	72,6	62,6	54,3	49,8	46,5	40,9
pensiones guerra	121,3	114,5	113,9	116,4	114,3	111,1	104,0
Total	6.317,7	6.775,1	7.303,7	7.867,9	8.294,9	8.731,2	9.184,7
En % PIB							
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Contributivas	9,7%	9,8%	9,9%	10,1%	10,1%	10,0%	10,0%
Seguridad Social	8,6%	8,8%	8,9%	9,1%	9,1%	9,0%	9,0%
Clases Pasivas	1,1%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
No contributivas	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
PNC	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
FAS	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
LISMI	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
pensiones guerra	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
Total	10,4%	10,5%	10,5%	10,7%	10,6%	10,5%	10,5%
Evolución real							
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	99/93
Contributivas	3,0%	3,3%	4,3%	3,6%	3,2%	3,5%	22,8%
Seguridad Social	3,5%	3,6%	4,5%	3,9%	3,5%	3,6%	24,7%
Clases Pasivas	-1,0%	1,5%	2,6%	1,6%	0,4%	2,4%	7,7%
No contributivas	-6,1%	-2,1%	-1,3%	-0,5%	1,2%	-1,5%	-10,0%
PNC	18,1%	15,8%	12,0%	7,1%	7,8%	3,7%	83,4%
FAS	-22,9%	-19,8%	-21,4%	-18,5%	-19,9%	-19,9%	-74,6%
LISMI	-18,9%	-17,6%	-16,3%	-10,1%	-8,6%	-13,8%	-60,4%
pensiones guerra	-9,9%	-5,0%	-1,4%	-3,7%	-4,9%	-8,2%	-29,1%
Total	2,3%	3,0%	4,0%	3,4%	3,0%	3,1%	20,3%

Fuente: Informe Económico y financiero PGE

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

Como en ejercicios anteriores, se debe recordar la peculiaridad de las prestaciones LISMI dirigidas a personas minusválidas. Oficialmente están incluidas en la política de *otras prestaciones sociales* pero en la práctica no se conceden nuevas prestaciones remitiendo a los beneficiarios a las PNC si cumplen los requisitos de prueba de rentas. Es necesario clarificar este hecho y, si se las considera una prestación autónoma, es necesario concederles la norma adecuada que permita acceder a ellas a las personas con minusvalías sin tener en cuenta los ingresos de la unidad familiar.

La política de **sanidad** ocupa un lugar prioritario dentro del presupuesto público por lo que dispondrá de 4,123 bptas en 1999, una cuantía superior en +3,4 real (+5,6%) a la del presente año. El total de recursos está gestionado preferentemente por el INSALUD pero también tienen participación el Mutualismo Administrativo (MUFACE, MUGEJU e ISFAS), las Mutuas de Accidente de Trabajo, el Instituto Social de la Marina y el Ministerio de Defensa.

Como novedad, el Estado asumirá íntegramente con sus ingresos propios el total del gasto sanitario de la Administración Central.

Para conocer el gasto real en sanidad de la Administración Central se debería incluir la cantidad asignada a País Vasco y Navarra excluida de los PGE al formar parte del cálculo de los conciertos mantenidos por la aplicación de los sistemas forales (268.255 millones ptas). Incluyendo esta cantidad, el

presupuesto asciende a 4,392 bptas equivalente al 5% del PIB. Un porcentaje casi idéntico al del presente año.

GASTO TOTAL en sanidad							
Con periodificación de los saneamientos realizados por el INSALUD							
	TOTAL g.directa	Transf. CC.AA.	TOTAL INSALUD	ISM	M.a.trab.	Total S.Social	Total M.funcio A. Central
1995	1.301,0	2.037,0	3.338,0	11,4	83,7	3.433,1	215,9
1996	1.372,8	2.140,6	3.513,4	11,7	93,2	3.618,3	230,6
1997 (p)	1.394,0	2.197,5	3.591,5	11,6	87,7	3.690,8	249,1
1998 (i)	1.454,7	2.362,7	3.817,4	13,0	89,9	3.920,3	220,0
1999 (i)	1.542,1	2.504,4	4.046,5	13,3	96,7	4.166,5	216,0

El INSALUD tiene un presupuesto para 1999 de 4,046 bptas, con una evolución positiva del +6% nominal (+3,8% real) idéntico al ritmo de actividad previsto en cumplimiento del acuerdo de financiación sanitaria suscrito para el periodo 1998-2001. La cuantía adicional respecto al año anterior aumenta según sus autores en +230 mmptas a los que añadir otros 68,4 mmptas, éstos últimos algo menos seguros al estar relacionados con otros factores (ahorro en Incapacidad laboral en sus territorios y acuerdo farmaindustria).

Del total presupuestado, el 61,9% se transfiere a las CC.AA. con competencia exclusiva en esta materia, quedando el 38,1% en la gestión directa a desarrollar en aquellos territorios en los que todavía no se ha realizado la transferencia en esta materia (más detalle en presupuesto por Centros Gestores: la Seguridad Social).

Las Mutuas de Accidente de Trabajo realizarán actuaciones por valor de 96,7 mmptas. El Instituto Social de la Marina tiene una dotación de 13,3 mmptas y el Mutualismo Administrativo por 216,0 mmptas. Por último el Ministerio de Defensa también aporta créditos a esta política por importe de 43,4 mmptas destinados a la cobertura hospitalaria prestada a través de los hospitales militares.

Las **políticas de fomento de empleo** se analizan en el capítulo correspondiente a Centros Gestores: INEM.

Las **políticas de incapacidad laboral y servicios sociales** se analizan en el capítulo de Centros Gestores: Seguridad Social.

PGE. Políticas de gastos (dotación inicial)

Participación sobre el total

Políticas	1990	1992	1994	1996	1997	1998	1999
Pensiones	23,6%	23,9%	24,0%	25,8%	26,5%	27,5%	27,6%
Sanidad	11,0%	11,3%	11,5%	12,3%	12,2%	12,8%	12,9%
Desempleo (1)	11,2%	12,8%	13,0%	5,6%	5,1%	4,9%	4,2%
Otras prestaciones sociales	0,0%	0,0%	0,0%	3,3%	3,2%	3,4%	3,3%
Incapacidad laboral	0,0%	0,0%	0,0%	1,9%	1,6%	1,7%	1,7%
Educación	5,0%	4,4%	3,8%	3,4%	3,2%	3,1%	3,1%
Vivienda	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
Agricultura	2,4%	2,6%	3,4%	3,4%	3,6%	3,6%	3,5%
P. Industrial y energética	1,1%	1,0%	0,8%	0,5%	0,4%	0,7%	0,7%
Subvenciones transporte	1,4%	1,2%	1,1%	0,8%	0,7%	0,8%	0,8%
Comercio, turismo y PYMES	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	0,5%	0,6%	0,5%
Comunicaciones	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%	0,6%	0,1%	0,1%
Investigación + Desarrollo	1,2%	0,9%	0,7%	0,7%	0,8%	1,0%	1,4%
Promoción empleo	1,8%	1,4%	1,2%	1,2%	1,2%	1,5%	2,3%
Infraestructuras	4,4%	3,5%	3,1%	3,1%	3,1%	3,4%	3,5%
Justicia	0,9%	1,0%	0,9%	0,6%	0,5%	0,4%	0,5%
Seguridad Ciudadana	2,5%	2,3%	2,0%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%
Defensa	4,5%	3,6%	3,2%	2,8%	2,7%	2,8%	2,7%
Exterior	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%
Ad. Tributaria	0,7%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Unión Europea	2,1%	3,1%	3,5%	2,9%	3,1%	3,1%	3,2%
AA.TT.	11,1%	11,9%	11,7%	12,3%	13,0%	11,5%	11,8%
Deuda Pública	8,1%	9,2%	10,7%	11,6%	11,6%	10,5%	9,5%
Resto	6,6%	5,0%	4,5%	3,3%	2,8%	3,0%	3,1%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
PIB	277,3%	265,8%	240,6%	252,3%	260,3%	272,2%	274,6%

Peso de cada política en el PIB

Políticas	1990	1992	1994	1996	1997	1998	1999
Pensiones	8,5%	9,0%	10,0%	10,2%	10,2%	10,1%	10,0%
Sanidad	4,0%	4,2%	4,8%	4,9%	4,7%	4,7%	4,7%
Desempleo (1)	4,0%	4,8%	5,4%	2,2%	2,0%	1,8%	1,5%
Otras prestaciones sociales	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%	1,2%	1,2%	1,2%
Incapacidad laboral	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%
Educación	1,8%	1,6%	1,6%	1,3%	1,2%	1,1%	1,1%
Vivienda	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
Agricultura	0,9%	1,0%	1,4%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%
P. Industrial y energética	0,4%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%
Subvenciones transporte	0,5%	0,5%	0,5%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Comercio, turismo y PYMES	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Comunicaciones	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%	0,1%	0,0%
Investigación + Desarrollo	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%
Promoción empleo	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,8%
Infraestructuras	1,6%	1,3%	1,3%	1,2%	1,2%	1,2%	1,3%
Justicia	0,3%	0,4%	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Seguridad Ciudadana	0,9%	0,9%	0,8%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%
Defensa	1,6%	1,4%	1,3%	1,1%	1,0%	1,0%	1,0%
Exterior	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Ad. Tributaria	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Unión Europea	0,7%	1,2%	1,4%	1,2%	1,2%	1,1%	1,2%
AA.TT.	4,0%	4,5%	4,9%	4,9%	5,0%	4,2%	4,3%
Deuda Pública	2,9%	3,5%	4,4%	4,6%	4,4%	3,9%	3,5%
Resto	2,4%	1,9%	1,9%	1,3%	1,1%	1,1%	1,1%
TOTAL	36,1%	37,6%	41,6%	39,6%	38,4%	36,7%	36,4%
PIB	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

5.3 Proyecto de presupuesto de ingresos (Estado y consolidado de la Administración Central).

El proyecto de presupuesto para el próximo año del consolidado de las Administración Central prevé obtener unos ingresos de 29,579 billones de pesetas. Con una evolución respecto a la dotación inicial de 1998 del +4,6 nominal (+2,5% real), inferior al aumento previsto para el PIB.

El Estado aportará el 58%, en su mayoría obtenidos a través de impuestos. La Seguridad Social el 35% y los Organismos Autónomos el 7% restante. Estos dos últimos grupos obtienen la mayor parte de sus ingresos de las cotizaciones sociales (contingencias comunes + desempleo + formación profesional) pagadas íntegramente por los trabajadores.

Desafortunadamente, al no disponer de un avance de liquidación para el consolidado del presupuesto, no se puede realizar la comparación con lo realmente percibido en este año. Cabría la posibilidad de agregar la información dispersa disponible a partir de distintas fuentes pero este análisis está condicionado por un factor: el uso del criterio de caja, el de derechos reconocidos o, el ajustado al Sistema Europeo de Cuentas.

Los responsables económicos no ayudan en esta tarea, más al contrario la entorpecen. Las cotizaciones sociales se presentan bajo el criterio de devengo, mientras los impuestos se consideran con el criterio de caja. A veces se utiliza la previsión inicial, en otras la previsión de recaudación. Cuando interesa a los autores, se realizan las comparaciones por el criterio de devengo, se combinan la caja y el devengo o, se realizan los ajustes oportunos para adaptarlos al Sistema Europeo de Cuentas.

La falta de claridad en la presentación provoca esfuerzos inútiles de análisis e impide alcanzar valoraciones sólidas. Pero también genera una falta de credibilidad de las cuentas públicas y, con ellas, de sus autores.

Realizadas estas aclaraciones imprescindibles, el presupuesto de ingresos del Estado prevé una recaudación para el próximo año de 17,411 bptas (17,494 bptas con criterio europeo). Una evolución respecto al año anterior del +4,5% nominal (sobre inicial 1998) / +4,8% (sobre criterio europeo) (+2,4% - +2,7% real).

El aumento previsto es muy inferior al del ritmo de actividad de la economía. No obstante, la comparación no es demasiado válida, al haberse realizado sobre una dotación inicial que de antemano ya se sabe no se va a cumplir. Así, la comparación realizada sobre la recaudación prevista con criterio de caja muestra una evolución del +0,2% nominal (-2,2% real). Pero este resultado también plantea dudas por incorporar una dosis elevada de aleatoriedad al poder fijar el Gobierno las devoluciones del IRPF y contener ingresos extraordinarios generados por privatizaciones y otras operaciones no habituales (primas de emisión de Deuda).

La conclusión es desesperante: no hay posibilidad de evaluar con la necesaria seguridad cuál ha sido la evolución de los ingresos. Una conclusión, por otra parte, probablemente buscada por los autores del presupuesto. Aunque incluso con estas limitaciones, se pueden obtener algunas valoraciones sobre la evolución de los ingresos del Estado.

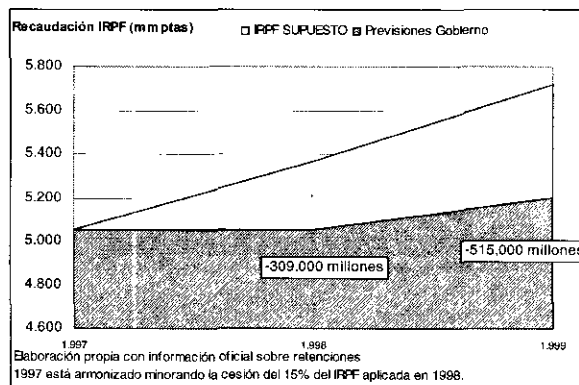
El IRPF sigue siendo la figura tributaria con mayor recaudación alcanzando los 5,201 mmptas (+0,7% real sobre previsión por caja y -1,4% sobre previsión por devengo). Posición hegemónica sostenida, a pesar de haber reducido sus ingresos en el 15% cedido a las Comunidades Autónomas (670 mmptas) y someterse a una reforma el próximo año que le hará perder una parte de su capacidad de ingresos (500-550 mmptas). Incluyendo la parte cedida, la recaudación alcanzaría los 5,871 bptas (6,7% del PIB).

Como se ha mencionado la información suministrada oficialmente limita la posibilidad de conocer la verdadera perdida de ingresos. Con sus previsiones de recaudación en 1998 y 1999, la reforma casi no costaría nada. Claro que demás de la confusión de cifras manejadas, la evolución del año próximo no deja de ser simplemente una previsión que puede perfectamente no cumplirse.

La contradicción se agudiza con las declaraciones de altos cargos del Ministerio de Economía en las que reconocen pérdidas de 550.000 millones de pesetas y anuncian una rebaja en las retenciones a las rentas del trabajo dependiente por valor de 495.000 millones de pesetas.

En un intento de corroborar las cifras, se ha realizado un supuesto de evolución de la recaudación del IRPF en los dos últimos años. Para ello se ha utilizado la información conocida de creación de empleo, evolución de los salarios y caída en los tipos de interés. Con esta información, el IRPF debería recaudar el próximo año 5,716 billones de pesetas, +515 mmptas adicionales respecto a la previsión del Gobierno para este ejercicio. Una cifra muy similar a la anticipada por CC.OO. como menor recaudación ocasionada por la reforma del impuesto.

SUPUESTO Evolución IRPF con magnitudes conocidas para los rendimientos de trabajo y capital			
	1.997	1.998	1.999
IRPF SUPUESTO	5.055	5.366	5.716
Previsiones Gobierno	5.055	5.057	5.201
coste reforma en mmptas			515
Bases del supuesto			
Aportación rendimientos trabajo: 80% cuota líquida			
Aportación rendimientos capital: 6,6% cuota líquida.			
Evolución 1998:			
Trabajo: +9%			
Capital: -16%			
Evolución 1999:			
Trabajo: +9%			
Capital: -10%			



Las cifras facilitadas para 1997 y 1998 presentan bastantes dudas. Salvo explicaciones detalladas, no hay que descartar que las cifras de 1998,

inusitadamente escasas en la coyuntura actual, pretendan enmascarar la pérdida de recaudación de la reforma, facilitando un aterrizaje suave a la serie histórica. No hay que olvidar las posibilidades que ofrece una periodificación adecuada de las devoluciones.

El Impuesto de Sociedades recaudará 2,081 bptas el -3,8% real respecto al año 1998. La pérdida de recaudación puede estar justificada al haber incluido en el presente año 190 mmptas obtenidos por la privatización de empresas públicas no repetibles el año próximo.

No obstante, conocida la buena evolución de los excedentes empresariales, los ingresos podrían ser superiores si no se hubieran aprobado rebajas significativas (actualización de balances, disminución del tipo de gravamen al 30% para las PYMES, ...). La recaudación prevista equivale al 2,3% del PIB, un porcentaje sustancial pero inferior en cuatro décimas al máximo alcanzado en 1997 con un ritmo de actividad económica inferior.

INGRESOS del Estado (miles de millones corrientes)					1997		1998			1999
CAPITULOS	1990	1994	1995	1996	(corregido)	(i)	(p) caja	(p) devengo		
IRPF	3.279,0	4.860,0	5.178,0	5.539,7	5.605,9	5.055,9	5.315,0	5.057,6	5.168,5	5.201,0
I. Sociedades	1.496,0	1.090,0	1.200,0	1.360,3	2.076,0	2.076,0	1.874,0	2.119,0	2.216,9	2.081,7
Otros	68,4	107,9	119,0	130,2	240,8	240,8	139,6	139,6	143,1	148,5
I.IMPUESTOS DIRECTOS	4.843,4	6.057,9	6.497,0	7.030,2	7.922,7	7.372,7	7.328,6	7.316,2	7.528,5	7.431,2
IVA	2.754,0	3.190,0	3.373,0	3.592,7	4.038,6	4.038,6	4.375,1	4.387,8	4.456,9	4.806,9
I. Especiales y Petróleo	1.143,0	1.768,9	1.936,0	2.037,2	2.075,1	2.075,1	2.307,4	2.343,8	2.350,0	2.460,5
Imp. Traf. Exterior	376,0	95,3	122,6	110,3	103,0	103,0	91,6	131,0	247,9	133,1
Otros	140,0	54,3	35,6	45,0	83,8	83,8	126,6	119,1		110,3
II.IMPUESTOS INDIRECTOS	4.413,0	5.108,5	5.467,2	5.785,2	6.300,5	6.300,5	6.900,7	6.981,7	7.054,8	7.520,0
TOTAL IMPUESTOS	9.256,4	11.166,4	11.964,2	12.815,4	14.223,2	13.673,2	14.229,3	14.297,9	14.583,3	14.951,2
III. TASAS Y OTROS INGRESOS	357,0	316,6	324,5	375,8	487,1	487,1	389,1	700,8	752,3	405,2
IV. TRANSF. CORRIENTES	456,3	555,4	508,4	509,5	690,1	690,1	742,0	841,7	841,7	958,0
V. INGRESOS PATRIMONIALES	289,3	869,2	910,2	1.180,8	1.284,0	1.284,0	978,6	1.247,5	1.248,3	770,9
TOTAL INGRESOS CORRIENTE	10.359,0	12.907,6	13.707,3	14.881,5	16.684,4	16.134,4	16.339,0	17.087,9	17.425,6	17.085,3
VI. ENAJ. INVERSIONES REALES	30,0	11,4	10,0	9,1	20,7	20,7	22,7	28,1	28,1	23,0
VII. TRANSF. DE CAPITAL	136,4	282,9	350,5	293,6	286,5	286,5	293,0	329,4	329,4	303,0
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	166,4	294,3	360,5	302,7	307,2	307,2	315,7	357,5	357,5	326,0
TOTAL INGRESOS	10.525,4	13.201,9	14.067,8	15.184,2	16.991,6	16.441,6	16.654,7	17.445,4	17.783,1	17.411,3
PIB pm	50.074	64.698	69.779	73.743	77.896	77.897	82.837	82.837	82.837,0	87.772

En 1997 se armoniza la serie con la cesión del 15% del IRPF realizada en 1998

En 1998 la cesión del 15% del IRPF fue de 670 mmptas.

INGRESOS del Estado (miles de millones corrientes)					1999	
Evolución pts constantes					98caja	98dev
I. Renta	1,6%	3,6%	-0,8%	-2,4%	0,7%	-1,4%
Imp. Sociedades	4,9%	9,7%	49,6%	-0,4%	-3,8%	-8,0%
Otros	5,1%	5,9%	81,3%	-43,4%	4,2%	1,6%
I.IMPUESTOS DIRECTOS	2,2%	4,8%	10,5%	-3,2%	0,5%	-3,3%
IVA	0,8%	3,1%	10,2%	6,0%	7,3%	5,6%
I. Especiales y Petróleo	4,3%	1,9%	-0,1%	10,2%	2,8%	2,5%
Imp. Traf. Exterior	22,6%	-12,9%	-8,4%	24,1%	-0,5%	-47,4%
Otros	-37,5%	22,4%	82,6%	38,7%	-9,3%	
II.IMPUESTOS INDIRECTOS	2,0%	2,4%	6,6%	8,1%	5,6%	6,4%
TOTAL IMPUESTOS	2,1%	3,7%	8,8%	2,0%	2,4%	0,4%
III. TASAS Y OTROS INGRESOS	-2,3%	12,1%	27,1%	40,4%	-43,4%	-47,2%
IV. TRANSF. CORRIENTES	-12,7%	-3,0%	32,8%	19,0%	11,5%	11,5%
V. INGRESOS PATRIMONIALES	-0,2%	25,6%	6,6%	-5,2%	-39,5%	-39,5%
TOTAL INGRESOS CORRIENTE	1,2%	5,1%	9,9%	3,3%	-2,1%	-4,0%
VI. ENAJ. INVERSIONES REALES	-16,4%	-11,9%	123,0%	32,4%	-19,8%	-19,8%
VII. TRANSF. DE CAPITAL	18,1%	-18,9%	-4,3%	12,2%	-9,9%	-9,9%
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	16,8%	-18,7%	-0,5%	13,5%	-10,7%	-10,7%
TOTAL INGRESOS	1,8%	4,5%	9,7%	3,5%	-2,2%	-4,1%
PIB	2,8%	2,3%	3,6%	3,7%	3,8%	3,8%

En coherencia con las rebajas decididas, el total de los impuestos directos reduce sus ingresos en términos reales (-0,5% sobre previsión caja)

Los impuestos indirectos muestran una mayor fuerza. En su conjunto alcanzan una recaudación de 7,520 bptas (+5,5% real), todavía inferior a la

lograda con los impuestos sobre la renta incluyendo la cesión del 15% del IRPF, aunque cada vez más cercana.

Todas las decisiones adoptadas por el actual Gobierno se han dirigido a reducir la tributación por renta, a la vez que aumentaba la relacionada con el consumo. A pesar de su esfuerzo, **el peso de los impuestos directos es todavía hegemónico dentro del sistema tributario (51,8% del total de impuestos) respecto a los del consumo (48,2%)**. Tomando el Estado en sentido estricto, la imposición indirecta tiene un peso superior.

El Impuesto sobre el Valor Añadido es la principal fuente dentro de la tributación al consumo (4,806 bptas). La previsión oficial muestra un fuerte crecimiento sobre el año anterior del +7,3% real. El ritmo de actividad y la rebaja del IRPF trasladada a un mayor consumo justifican, según los autores, este porcentaje muy superior al previsto para el PIB.

PGE Ingresos del Estado

Participación por epígrafes	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999
I.Renta	31,2%	36,8%	36,8%	36,5%	33,0%	29,0%	29,9%
Imp.Sociedades	14,2%	8,3%	8,5%	9,0%	12,2%	12,1%	12,0%
Otros	0,6%	0,8%	0,8%	0,9%	1,4%	0,8%	0,9%
I.IMPUESTOS DIRECTOS	46,0%	45,9%	46,2%	46,3%	46,6%	41,9%	42,7%
IVA	26,2%	24,2%	24,0%	23,7%	23,8%	25,2%	27,6%
I.Especiales y Petroleo	10,9%	13,4%	13,8%	13,4%	12,2%	13,4%	14,1%
Imp.Traf.Exterior	3,6%	0,7%	0,9%	0,7%	0,6%	0,8%	0,8%
Otros	1,3%	0,4%	0,3%	0,3%	0,5%	0,7%	0,6%
II.IMPUESTOS INDIRECTOS	41,9%	38,7%	38,9%	38,1%	37,1%	40,0%	43,2%
TOTAL IMPUESTOS	87,9%	84,6%	85,0%	84,4%	83,7%	82,0%	85,9%
III.TASAS Y OTROS INGRESOS	3,4%	2,4%	2,3%	2,5%	2,9%	4,0%	2,3%
IV.TRANSF CORRIENTES	4,3%	4,2%	3,6%	3,4%	4,1%	4,8%	5,5%
V.INGRESOS PATRIMONIALES	2,7%	6,6%	6,5%	7,8%	7,6%	7,2%	4,4%
TOTAL INGRESOS CORRIENTE	98,4%	97,8%	97,4%	98,0%	98,2%	98,0%	98,1%
VI.ENAJ.INVERSIONES REALES	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%
VII.TRANSF DE CAPITAL	1,3%	2,1%	2,5%	1,9%	1,7%	1,9%	1,7%
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	1,6%	2,2%	2,6%	2,0%	1,8%	2,0%	1,9%
TOTAL INGRESOS	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Ingresos sobre PIB	21,0%	20,4%	20,2%	20,6%	21,8%	21,1%	19,8%

Porcentaje del PIB	1990	1994	1995	1996(A)	1997	1998	1999
I.Renta	6,5%	7,5%	7,4%	7,5%	7,2%	6,1%	5,9%
Imp.Sociedades	3,0%	1,7%	1,7%	1,8%	2,7%	2,6%	2,4%
Otros	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%
I.IMPUESTOS DIRECTOS	9,7%	9,4%	9,3%	9,5%	10,2%	8,8%	8,5%
IVA	5,5%	4,9%	4,8%	4,9%	5,2%	5,3%	5,5%
I.Especiales y Petroleo	2,3%	2,7%	2,8%	2,8%	2,7%	2,8%	2,8%
Imp.Traf.Exterior	0,8%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%
Otros	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
II.IMPUESTOS INDIRECTOS	8,8%	7,9%	7,8%	7,8%	8,1%	8,4%	8,6%
TOTAL IMPUESTOS	18,5%	17,3%	17,1%	17,4%	18,3%	17,3%	17,0%
III.TASAS Y OTROS INGRESOS	0,7%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,8%	0,5%
IV.TRANSF CORRIENTES	0,9%	0,9%	0,7%	0,7%	0,9%	1,0%	1,1%
V.INGRESOS PATRIMONIALES	0,6%	1,3%	1,3%	1,6%	1,6%	1,5%	0,9%
TOTAL INGRESOS CORRIENTE	20,7%	20,0%	19,6%	20,2%	21,4%	20,6%	19,5%
VI.ENAJ.INVERSIONES REALES	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
VII.TRANSF DE CAPITAL	0,3%	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	0,3%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
TOTAL INGRESOS/PIB	21,0%	20,4%	20,2%	20,6%	21,8%	21,1%	19,8%

Impuestos/PIB	18,5%	17,3%	17,1%	17,4%	18,3%	17,3%	17,0%
Cotizaciones sociales/PIB	11,6%	13,1%	12,1%	12,2%	12,6%	12,5%	12,5%
IMPUESTOS+COT/PIB	30,1%	30,4%	29,2%	29,6%	30,8%	29,7%	29,7%
IMP DIRECTOS/IMPUESTOS	52,3%	54,3%	54,3%	54,9%	55,7%	51,2%	49,7%
IMP INDIRECTOS/IMPUESTOS	47,7%	45,7%	45,7%	45,1%	44,3%	48,8%	50,3%

En 1998 se reduce la recaudación en 670 mmptas por traspaso del 15% del IRPF

Los Impuestos sobre hidrocarburos, tabaco y alcohol son la siguiente fuente de recaudación sobre el consumo, alcanzado los 2,460 bptas. Una cifra ya muy significativa dentro del sistema tributario (16,4% del total).

La presión fiscal del Estado es del 17,3% del PIB, tres décimas menos de la del presente año 1998. La presión fiscal aumentaría sensiblemente si se tienen en cuenta todos los impuestos directos transferidos a las Comunidades Autónomas. Solo con el 15% de IRPF cedido aumenta hasta el 17,7% del PIB.

A los ingresos obtenidos a través del sistema tributario (85% del total), se suman las tasas y precios públicos, las transferencias corrientes y los ingresos patrimoniales.

El capítulo III que incluye las tasas y precios públicos presenta una fuerte reducción del -43% real en términos de caja (-347 mmptas) al no prever volver a ingresar la importante cantidad percibida durante el presente año mediante primas por emisión de Deuda Pública. Esta decisión parece apoyada en un criterio de prudencia, pero no se entiende del todo al mantenerse el factor que origina el cobro: un escenario de rebaja de los tipos de interés. Hay que recordar que este ingreso parece no poder utilizarse para calcular el déficit con criterio europeo, al considerarse extraordinario.

Una situación similar se repite en el capítulo V de ingresos patrimoniales. En 1998 se van a incluir 460 mmptas por la venta de empresas públicas. Dado que ya no queda mucho que privatizar, el Gobierno no prevé ningún ingreso de esas características aplicable al Estado el próximo año (ver tabla). Los beneficios del Banco de España constituyen la mayor parte de los ingresos previstos (625 de 770,9 mmptas).

PRIVATIZACION DE EMPRESAS PUBLICAS (Gobierno del PP)

La recaudación total obtenida en 1998 a través de privatizaciones de empresas públicas es muy superior, pero se reparte entre el Estado, la SEPI y la SEPPA .

La relación de ingresos de empresas encuadradas dentro de la SEPI es la siguiente:

1996	176.000 millones ptas
1997	1.060.000 millones ptas
1998	1.610.000 millones ptas
1999 (p) ...	588.000 millones ptas
TOTAL SEPI	3.434.000 millones de ptas
El total de ingresos de empresas encuadradas en la SEPPA (Telefónica, Argentaria y ALDEASA)	1.300.000 millones de ptas
TOTAL	4.734.000 millones de ptas

Destino de los ingresos obtenidos en 1996 por la SEPI (Fuente: Presidente de la corporación. Pedro Ferreras):

Empresas en proceso de reestructuración	833.000 millones.
Compromisos de desembolso de pensiones sectores en reconversión	700.000 millones.
Deuda histórica del antiguo INI	103.000 millones.
Pérdidas de empresas	146.000 millones.
Tesorería	288.000 millones.

Empresas privatizables en 1999: IBERIA, INDRA, Red Eléctrica, Musini, Enatcar, CASA y Santa Barbara.

Quedarían:

Propiedad SEPPA: Transmediterranea, Coosur y Autopistas del Atlántico.

Propiedad SEPI: Hunosa, Bazan, Astilleros Españoles y Astano.

El capítulo IV de transferencias corrientes aportará casi un billón de pesetas. En este apartado se incluyen los ingresos obtenidos a través de la Lotería y Juegos del Estado, el cupo del País Vasco y Navarra (ahora positivo después de transferir parte de los impuestos especiales) y las transferencias de la Seguridad Social para el pago de la asistencia sanitaria de estas dos Comunidades Autónomas.

El capítulo VII de transferencias de capital completa los ingresos con 303 mmptas. Entre ellas se encuentran las aportaciones recibidas por los Fondos Estructurales comunitarios (FEDER, FSE y FEOGA orientación).

Dentro del presupuesto de ingresos del Estado es conveniente conocer los gastos fiscales en los que se incurren para potenciar determinadas actividades o decisiones personales y empresariales. En 1999 la pérdida de recaudación por estos motivos asciende a casi cinco billones de pesetas, aunque excluida la cantidad imputada al IVA, menos coherente con los conceptos manejados, el coste fiscal disminuye a 3,3 billones de pesetas.

Hay que recordar que el análisis de los gastos fiscales se hace bajo el criterio de caja por lo que no se incluyen los efectos de la reforma del IRPF de entrada en vigor en 1999 pero con primera liquidación en el 2000 (reconocimiento de obligaciones)

PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS FISCALES (En miles de millones de Pts)										
CONCEPTOS	1995		1996		1997		1998		1999	
	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos
IRPF	1.089	5.399	1.207	5.651	1.709	5.916	2.201	5.266	2.453	5.201
I.Sociedades	520	1.170	580	1.431	628	1.475	749	1.874	540	2.072
II. DIRECTOS	1.609	6.569	1.786	7.081	2.336	7.391	2.983	7.174	3.027	7.431
IVA	546	3.534	525	3.844	1.288	3.878	1.421	4.375	1.592	4.807
I.Especiales y Petroleo	112	1.872	130	2.152	173	2.164	187	2.307	271	2.461
III. INDIRECTOS	658	5.406	655	5.996	1.461	6.042	1.610	6.901	1.885	7.521
TOTAL I+II	2.266	11.975	2.441	13.078	3.797	13.433	4.593	14.207	4.931	15.357
En % s/recaudación	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999		
IRPF	13,3%	11,9%	15,2%	20,2%	21,4%	28,9%	41,8%	47,2%		
I.Sociedades	24,1%	26,1%	53,2%	44,4%	40,5%	42,6%	40,0%	26,1%		
II.IMPUESTOS DIRECTOS	15,6%	14,5%	20,5%	24,5%	25,2%	31,6%	41,6%	40,7%		
IVA	7,9%	9,0%	11,9%	15,5%	13,7%	33,2%	32,5%	33,1%		
I.Especiales y Petroleo	5,3%	6,0%	5,6%	6,0%	6,0%	8,0%	8,1%	11,0%		
III.IMPUESTOS INDIRECTOS	7,4%	7,9%	9,7%	12,2%	10,9%	24,2%	23,3%	25,1%		
TOTAL I+II	10,6%	11,5%	15,6%	18,9%	18,7%	28,3%	32,3%	32,1%		

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.

Las principales causas de esta sustancial perdida de ingresos son las siguientes:

- Ayudas a la compra de viviendas: 430.407 millones de pesetas. La deducción en base y en cuota por adquisición de viviendas es cinco veces superior a la dotación dedicada a gasto directo para la promoción de vivienda.
- Aportaciones a fondos de pensiones: 138.841 mptas. Esta cantidad supone diferir su pago hasta la percepción de la renta en el momento de la jubilación. Hay que recordar el excesivo límite máximo de deducción fijado en 1,1 millones de pesetas de aportación anual o el 20% de los rendimientos netos.
- Fondos de Inversión Colectiva (FIC): 457.000 mptas generados por la suma de un trato privilegiado en el Impuesto de Sociedades de las promotoras (1% de tipo de gravamen) y el favorable trato de los rendimientos en el IRPF. Alcanza niveles de fantasía para las personas con rentas superiores a quince millones de ingresos que se ahorran hasta 36 pesetas de cada cien ingresadas como capital con el tipo único del 20%.
- Deducción por gasto de enfermedad en el IRPF, incluidos aseguramientos privados: 98.258 millones de pesetas.
- Reducción del 15% en la estimación objetiva por módulos: 76.966 millones de pesetas dirigidos a un colectivo de empresarios y profesionales individuales.
- Exenciones a no residentes por rendimientos de capital percibidos: 127.870 millones de pesetas. Un gasto consecuencia de la falta de una mínima armonización de la fiscalidad directa en la Unión Europea.
- Incentivos a la inversión a empresas mercantiles en el Impuesto de Sociedades: 138.855 millones de pesetas.
- Deducción por inversiones en el Impuesto de Sociedades: 152.107 millones de pesetas.

PGE INGRESOS CONSOLIDADO NO FINANCIERO.

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

CAPITULOS	1990	1994	1995	1996	1997		1998	1999
					(i)	(c)	(c)	(i)
I. Directos+Cot. Sociales	10.662,7	14.559,3	14.924,1	16.062,2	17.725,2	16.894,5	17.675,0	18.393,1
I. Directos	4.843,4	6.057,9	6.497,0	7.030,2	7.922,7	7.092,0	7.319,5	7.468,0
Cot. Sociales	5.819,3	8.501,4	8.427,1	9.032,0	9.802,5	9.802,5	10.355,5	10.925,1
II. Indirectos	4.413,0	5.108,5	5.467,2	5.785,2	6.300,5	6.900,7	6.900,0	7.520,9
III. Tasas y otros ingresos	531,0	520,3	587,3	731,0	781,0	781,0	766,9	738,3
IV. Tranf. corrientes	408,7	1.438,8	992,3	945,8	991,5	991,5	1.237,5	1.320,0
V. Ing.patrimoniales	724,6	1.421,4	1.173,0	1.594,3	1.509,9	1.509,9	1.306,1	1.192,2
* OP. CORRIENTES	16.740,0	23.048,3	23.143,9	25.118,5	27.308,1	27.077,6	27.885,5	29.164,5
VI. Enaj. inv.reales	58,3	24,9	18,6	19,9	24,7	24,7	45,6	44,2
VII. Transf capital	167,5	400,7	313,8	323,7	314,2	314,2	336,6	370,7
* OP CAPITAL	225,8	425,6	332,4	343,6	338,9	338,9	382,2	414,9
TOTAL OP NO FINANCIERAS	16.965,8	23.473,9	23.476,3	25.462,1	27.647,0	27.416,5	28.267,7	29.579,4
PIB	50.074,1	64.698,0	69.778,9	73.660,8	77.456,1	77.457,1	82.804,0	87.772,0

Evolución Pts constantes	1995	1996	1997	1998	1999
I. Directos+Cot. Sociales	-2,3%	4,2%	8,2%	2,1%	1,9%
I. Directos	2,2%	4,8%	10,5%	0,7%	-0,1%
Cot. Sociales	-5,5%	3,8%	6,4%	3,1%	3,3%
II. Indirectos	2,0%	2,4%	6,8%	-2,4%	6,8%
III. Tasas y otros ing.	7,6%	20,5%	4,7%	-4,2%	-5,7%
IV. Tranf. corrientes	-34,3%	-7,7%	2,8%	21,8%	4,5%
V. Ing.patrimoniales	-21,3%	31,6%	-7,2%	-15,6%	-10,6%
* OP. CORRIENTES	-4,3%	5,1%	6,6%	0,5%	2,4%
VI. Enaj. inv.reales	-4,3%	5,1%	6,6%	80,1%	-5,1%
VII. Transf capital	-28,8%	3,6%	21,7%	4,5%	7,9%
* OP CAPITAL	-25,3%	-0,1%	-4,8%	10,0%	6,3%
TOTAL OP NO FINANCIERAS	-4,7%	5,0%	6,5%	0,6%	2,5%
PIB	2,8%	2,2%	3,1%	4,3%	3,8%

(1) 1994: faltar liquidar desde capítulo III a VII.

Participación por epígrafes	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999
I. Directos+Cot. Sociales	62,8%	62,0%	63,6%	63,1%	64,1%	62,5%	62,2%
I. Directos	28,5%	25,8%	27,7%	27,6%	28,7%	25,9%	25,2%
Cot. Sociales	34,3%	36,2%	35,9%	35,5%	35,5%	36,6%	36,9%
II. Indirectos	26,0%	21,8%	23,3%	22,7%	22,8%	24,4%	25,4%
III. Tasas y otros ing.	3,1%	2,2%	2,5%	2,9%	2,8%	2,7%	2,5%
IV. Tranf. corrientes	2,4%	6,1%	4,2%	3,7%	3,6%	4,4%	4,5%
V. Ing.patrimoniales	4,3%	6,1%	5,0%	6,3%	5,5%	4,6%	4,0%
* OP. CORRIENTES	98,7%	98,2%	98,6%	98,7%	98,8%	98,6%	98,6%
VI. Enaj. inv.reales	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%
VII. Transf capital	1,0%	1,7%	1,3%	1,3%	1,1%	1,2%	1,3%
* OP CAPITAL	1,3%	1,8%	1,4%	1,3%	1,2%	1,4%	1,4%
TOTAL OP NO FINANCIERAS	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
% sobre PIB	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999
I. Directos+Cot. Sociales	21,3%	22,5%	21,4%	21,8%	22,9%	21,3%	21,0%
I. Directos	9,7%	9,4%	9,3%	9,5%	10,2%	8,8%	8,5%
Cot. Sociales	11,6%	13,1%	12,1%	12,3%	12,7%	12,5%	12,4%
II. Indirectos	8,8%	7,9%	7,8%	7,9%	8,1%	8,3%	8,6%
III. Tasas y otros ing.	1,1%	0,8%	0,8%	1,0%	1,0%	0,9%	0,8%
IV. Tranf. corrientes	0,8%	2,2%	1,4%	1,3%	1,3%	1,5%	1,5%
V. Ing.patrimoniales	1,4%	2,2%	1,7%	2,2%	1,9%	1,6%	1,4%
* OP. CORRIENTES	33,4%	35,6%	33,2%	34,1%	35,3%	33,7%	33,2%
VI. Enaj. inv.reales	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%
VII. Transf capital	0,3%	0,6%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
* OP CAPITAL	0,5%	0,7%	0,5%	0,5%	0,4%	0,5%	0,5%
TOTAL OP NO FINANCIERAS	33,9%	36,3%	33,6%	34,6%	35,7%	34,1%	33,7%

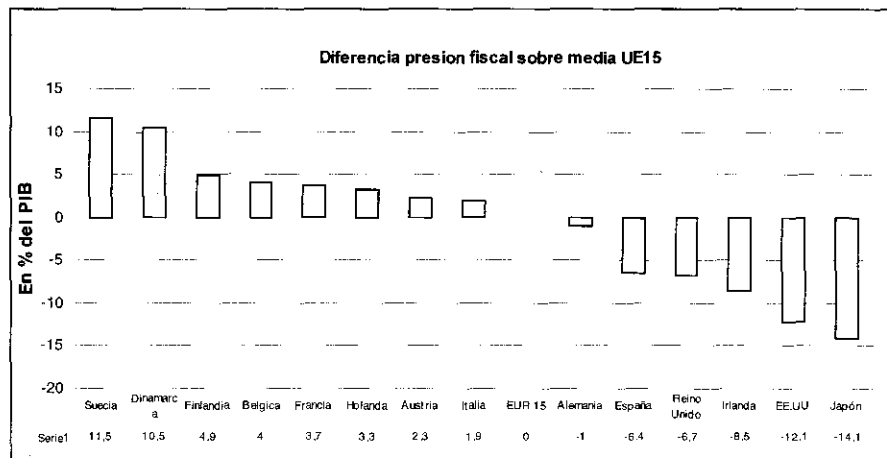
Para alcanzar los ingresos consolidados de la Administración Central es preciso añadir a los del Estado, los obtenidos por la Seguridad Social y los Organismos Autónomos, básicamente cuotas sociales, aunque hay también aportaciones adicionales por tasas, transferencias corrientes e ingresos patrimoniales.

Las cotizaciones sociales constituyen con 10,9 billones de pesetas el principal epígrafe por volumen de recaudación del capítulo de ingresos. La previsión presentada conlleva una evolución positiva del +3,3% real (+5,5% nominal). Un objetivo deseable que necesita para su cumplimiento una evolución favorable en la creación de empleo y la subida salarial en la negociación colectiva.

Del total de cuotas 8,897 bptas corresponde a las contingencias comunes y accidentes de trabajo, 1.763 mmptas a prestaciones por desempleo y formación y 76,1 mmptas al FOGASA.

La recaudación aumentaría ligeramente si se autoriza una penalización de algún punto en la cuota por desempleado a los contratos utilizados por las Empresas de Trabajo Temporal.

Las modificaciones normativas previstas para el próximo año están limitadas casi en exclusividad en el IRPF. Este impuesto afrontará una reforma con una importante pérdida de equidad en el reparto de los esfuerzos entre los ciudadanos y de suficiencia del Estado.



Una reforma innecesaria en base a una teórica excesiva presión fiscal. Como se observa en el gráfico, la presión fiscal en España agrupando impuestos y cotizaciones sociales es inferior en -6,4 puntos del PIB a la media de la Unión Europea (5,4 billones de pesetas anuales). El gráfico confirma una relación directa entre participación del sector público en la economía y desarrollo económico. Reformas del IRPF como la presentada por el Partido Popular redistribuyen la riqueza hacia los más favorecidos restándole al Estado posibilidad de desarrollar políticas de gasto a favor de los que más lo necesitan. Hay que recordar que políticas de gasto como las de los países más avanzados de la Unión Europea necesitan de impuestos como los suyos.

El análisis detallado del proyecto de Ley, actualmente ya en el Senado, está disponible en el documento titulado "La reforma del IRPF. Valoración de la propuesta del Gobierno". Mayo de 1998. C.S. de CC.OO. (Miguel Angel García Díaz).

En paralelo a esta reforma, las únicas modificaciones sustanciales introducidas en el trámite parlamentario son el aumento de las deducciones para las personas minusválidas, con un coste de 50 mmptas, según el propio Ministerio de Economía.

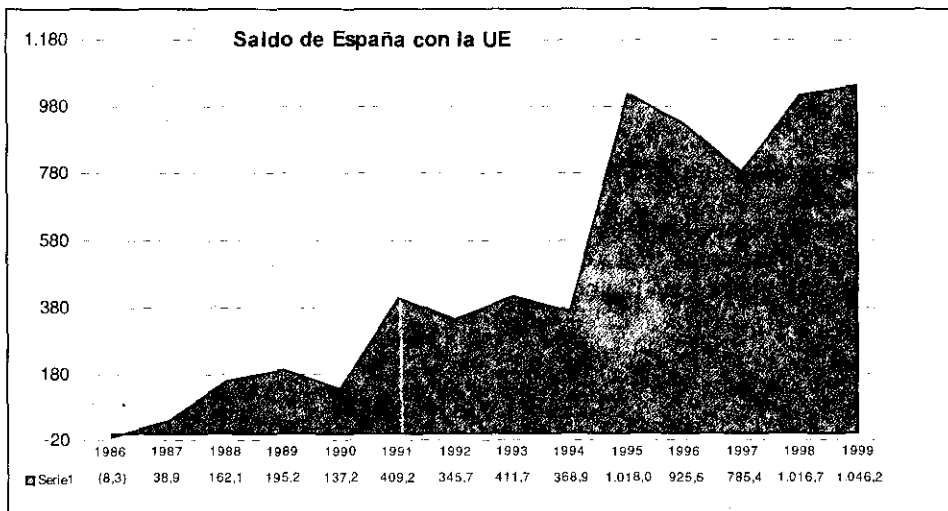
En el resto de los impuestos se pueden destacar las siguientes modificaciones normativas:

- Impuesto del Patrimonio: actualiza en el 1,8% el mínimo exento y tarifa.
- Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: se actualiza en el 1,8% la tarifa, las reducciones en la base imponible y las cuantías del patrimonio previo preexistente que determinan la aplicación de coeficientes multiplicadores de la cuota íntegra.
- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados: se actualiza en el 1,8% la tarifa a la transmisión de títulos nobiliarios.
- Impuestos Especiales: se actualiza en el 1,8% las cuantías del Impuesto sobre Hidrocarburos. Esta decisión aumenta en 1,2 y 1,7 pesetas el precio de la gasolina super y sin plomo respectivamente.

Saldo financiero ESPAÑA- UNION EUROPEA

	1986	1990	1995	1996	1997	1998	1999
TOTAL RETORNOS	105,1	510,1	1.833,9	1.664,9	1.722,7	1.968,8	2.075,6
FEOGA garantía	40,8	274,5	753,2	647,6	754,6	884,8	887,3
FEOGA orientación, IFOP		26,6	156,0	155,1	121,9	165,0	170,0
FEDER	40,4	138,2	375,0	419,5	423,7	450,3	541,0
FSE	23,9	53,1	175,0	211,4	302,2	302,4	295,7
F. de cohesión		0,0	152,8	210,5	120,3	166,3	181,6
Otros		17,7	21,9	20,8			
APORTACIÓN ESPAÑOLA	113,4	372,9	615,9	739,3	937,3	952,1	1.029,4
Recursos tradicionales	29,8	91,0	118,5	99,8	126,6	99,7	132,8
Recurso IVA	83,6	280,3	358,1	411,7	452,9	416,1	418,4
Recurso PNB		1,6	123,7	218,8	340,1	415,4	456,3
Aportación FED			15,7	8,9	17,7	20,9	21,9
SALDO	(8,3)	137,2	1.018,0	925,6	785,4	1.016,7	1.046,2

Fuente: Informe Económico y Financiero



5.4 Proyecto de presupuesto por Centros de Gestión.

El presupuesto consolidado de la Administración Central del Estado está gestionado por diferentes Centros de Gestión: Estado, Organismos Autónomos y Seguridad Social.

El Estado agrupa casi la mitad de los ingresos y los gastos consolidados (44,1%). Por volumen de recursos manejados, la Seguridad Social concentra casi el mismo protagonismo (42,2%) y los Organismos Autónomos asumen el restante (13,4%).

Dado que su contenido coincide en buena parte con lo expuesto en el análisis del gasto por capítulos, se ha preferido concentrar el estudio más detallado en el presupuesto del INEM (principal Organismo Autónomo en volumen de recursos) y de la Seguridad Social. Estos dos centros de gestión agrupan una parte sustancial de las políticas de protección social y recaudan las cotizaciones aportadas por los trabajadores para este fin.

PGE consolidado	1998 (i)	1999 (i)	% total	Evolución anual	
				nominal	real
Estado	13.283.444	13.659.221	44%	2,8%	0,7%
Seguridad Social	12.604.739	13.306.888	43%	5,6%	3,4%
Organismos Autonomos	4.013.558	4.230.377	14%	5,4%	3,2%
TOTAL	29.901.741	31.196.486	100%	4,3%	2,2%

PGE consolidado. Distribución por tipo de operaciones					
	1998 (i)	1999 (i)	% total	Evolución anual	
				nominal	real
Operaciones corrientes	27.929.171	29.080.831	93,2%	4,1%	2,0%
Operaciones de capital	1.972.572	2.115.655	6,8%	7,3%	5,0%
TOTAL	29.901.743	31.196.486	100,0%	4,3%	2,2%

Conocida la propensión de los responsables económicos a utilizar los préstamos del Estado para financiar diversas operaciones se acompaña un resumen de los activos del Estados incluidos en el presupuesto dentro del Capítulo VIII, por tanto no incluidos en las partidas de gastos utilizas para calcular el déficit anual.

El total asciende a 1.023.911 millones de pesetas y las partidas más significativas son las siguientes:

- ❑ Ministerio Industria : 85.747 millones de pesetas + 198.638 millones de pesetas dirigidas a proyectos tecnológicos y aportaciones reembolsables.
- ❑ Ministerio de Fomento: 50.000 millones de pesetas como préstamos a promotores de infraestructuras por carretera (autopistas de peaje).

- Adquisición de acciones y participaciones del sector público: 136.700 millones de pesetas.
- Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF): 100.000 millones de pesetas para la construcción del TAV Madrid – Barcelona.
- Seguridad Social: 88.100 millones de pesetas + 210.000 millones de pesetas para cubrir déficit oficial y necesidades de liquidez por diferencia contable caja – devengo.

En cuanto a la Deuda del Estado, los PGE99 autorizan al Gobierno a incrementar la misma, con la limitación de que el saldo vivo a 31 de diciembre de 1999 no supere el correspondiente al uno de enero del mismo año en 2.336.290 millones de pesetas (2,66% del PIB).

Dado que los activos financieros reconocidos asciende a 1.023.911 millones de pesetas, el déficit anual reconocido sería de 1.312.379 millones de pesetas (1,50% del PIB). Una cifra de déficit no coincidente ni con el marcado por caja (1,61% del PIB solo para el Estado) ni con el publicitado con criterio europeo (1,30% del PIB).

Adicionalmente a la Deuda Pública, el Estado podrá emitir avales por valor de 375.000 millones de pesetas. Entre los más representativos:

- ✓ Televisión Española: 171.973 millones de pesetas.
- ✓ RENFE: 30.000 millones de pesetas.

5.4.1 Proyecto de Presupuesto del Instituto Nacional de Empleo.

El Instituto Nacional de Empleo agrupa el conjunto de políticas activas dirigidas a potenciar el empleo (formación profesional, iniciativas locales de empleo, escuelas taller y bonificaciones de cuotas sociales para fomentar contrataciones) y el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas destinadas a las personas desempleadas.

El INEM dispondrá el próximo año recursos por valor de 2,106 billones de pesetas, aproximadamente el +6,9% superior al avance de ejecución previsto para el presente año, medido en términos reales. La dotación presupuestada crece por encima del ritmo de actividad económica (+3,8% del PIB).

Gasto INEM							
Por políticas (en millones de pesetas corrientes)							
	Prestaciones desempleo	fomento empleo	formación ocupacional	escuelas taller	reconversión industrial	otros	TOTAL
1992	2.060.889	217.516	113.543		27.250	2.595	2.421.793
1993	2.825.020	164.947	89.518	41.834	4.596	2.585	3.128.500
1994	2.024.146	141.028	114.227	39.927	573	2.369	2.322.270
1995	1.732.895	172.777	126.111	42.232	1.622	92.250	2.167.887
1996	1.577.061	155.426	132.327	42.262	219	8.689	1.915.984
1997	1.474.594	156.503	149.870	45.133		61.425	1.887.525
1998 (p)	1.392.815	246.584	175.150	48.800		69.861	1.933.210
1999	1.336.320	443.336	204.607	59.500		63.193	2.106.956

1998: bonificaciones cuotas sociales 150.000 mptas (102,5 mmptas inicial)
1999: bonificaciones cuotas sociales 290.570 mptas

Evolución anual en términos reales

	Prestaciones desempleo	fomento empleo	formación ocupacional	escuelas taller	reconversión industrial	otros	TOTAL
1983	8,2%	-12,7%	8,2%				6,3%
1993	30,7%	-27,7%	-24,8%		-83,9%	-5,0%	23,1%
1994	-31,3%	-18,0%	22,3%	-8,5%	-88,0%	-12,1%	-28,8%
1995	-17,9%	17,5%	5,9%	1,4%	171,4%	3633,5%	-10,5%
1996	-11,8%	-12,8%	1,7%	-3,0%	-86,9%	-90,9%	-14,4%
1997	-8,3%	-1,3%	11,0%	4,7%		593,1%	-3,4%
1998 (p)	-7,5%	54,3%	14,5%	5,9%		11,4%	0,3%
1999 (i)	-5,9%	76,3%	14,5%	19,5%		-11,3%	6,9%

En % del PIB

	Prestaciones desempleo	fomento empleo	formación ocupacional	escuelas taller	reconversión industrial	otros	TOTAL
1982	2,2%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,5%
1983	2,4%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,6%
1994	3,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	3,6%
1995	2,5%	0,2%	0,2%	0,1%	0,0%	0,1%	3,1%
1996	2,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	2,6%
1997	1,9%	0,2%	0,2%	0,1%	0,0%	0,1%	2,4%
1998 (p)	1,7%	0,3%	0,2%	0,1%	0,0%	0,1%	2,3%
1999 (i)	1,5%	0,5%	0,2%	0,1%	0,0%	0,1%	2,4%

La distribución del gasto por capítulos presenta una concentración del mismo en las transferencias corrientes (2,043 bptas), epígrafe donde están incluidas la mayoría de las políticas finalistas. El capítulo de inversiones ocupa un lugar muy discreto, casi insignificante (poco más de cinco mil millones) y los gastos de personal absorben los 45.600 millones de ptas restantes.

Desde la perspectiva de las políticas, las prestaciones por desempleo ocupan un papel protagonista en cuanto a volumen de gasto (63%). Le siguen a mucha distancia el resto.

La evolución prevista para el próximo año no se desenvuelve con estos parámetros. Las prestaciones por desempleo mantienen su tendencia de pérdida de peso dentro del presupuesto iniciada en 1994 después de la aplicación de dos severos recortes en 1992 y 1993. En el presente año (1998), el gasto en esta política básica de protección social dirigida a personas en una situación poco deseable, disminuirá el -7,5% (-82 mmptas), bastante más de lo previsto inicialmente.

En julio de 1998 el número de beneficiarios era de 958.400, repartidos a partes iguales entre prestación contributiva (470,3 miles) y asistenciales (488,1 miles). Se debe agregar los 194,3 miles de personas beneficiarias del subsidio del REAS. Incluyendo las tres modalidades había 1.152.000 beneficiarios.

La distribución del gasto en prestaciones muestra una mayor utilización de recursos de las prestaciones contributivas (65%), seguido del subsidio ordinario (25%) y, por último del subsidio percibido por los trabajadores del Régimen Especial Agrario (9,5%). La diferente distribución entre beneficiarios y recursos utilizados muestra que el coste medio anual de una prestación contributiva se acerca los dos millones de pesetas. Mientras la media del subsidio es de 793 mil ptas / año (incluyendo los casos en los que se paga cuota por contingencias comunes a la Seguridad Social). El coste del subsidio ordinario se reduce a 612 mil ptas/año (51.030 ptas/mes).

La dotación asignada para el próximo año al pago de prestaciones por desempleo disminuye a 1,336 bptas (- 5.9% real sobre previsión de 1998). Esta cifra es coherente con un escenario de legislación constante y creación de empleo. La caída el próximo año es todavía mayor, si la comparación se hace sobre la previsión inicial para 1998 (- 141 mmptas equivalente a -11,5% real).

Con estos recursos el número de beneficiarios previstos por el Gobierno es de 1.120.412, inferior en 36 mil personas a la media manejada hasta julio de 1998. Del total, 477 mil cobrarían la prestación contributiva y 643,2 miles la asistencial, incluyendo dentro de este segmento el REAS.

Si se cumple la previsión del Gobierno para el próximo año, **el gasto en prestaciones por desempleo se habrá reducido -780 mmptas respecto al de 1993, una cuarta parte del ejecutado en ese año (-24,7%).**

Los menores recursos han repercutido en una pérdida de cobertura, con el aditamento de una disminución en la intensidad al haber reducido en 1993 las posibilidades de acceder a la prestación contributiva (un año de cotización en los últimos seis frente a seis meses en los últimos cinco años).

Gasto en prestaciones por desempleo (INEM) Pts corrientes								
	prestaciones básicas	cuotas básicas	TOTAL básicas	subsídios	cuotas subsidios	TOTAL subsidios	REAS	TOTAL
1990	669.182	216.489	885.671	259.229	38.439	297.668	96.323	1.278.882
1991	863.410	282.562	1.145.972	303.055	48.717	351.772	94.756	1.592.500
1992	982.410	351.408	1.333.818	380.836	63.416	444.252	97.224	1.875.294
1993	1.024.864	425.088	1.449.952	486.959	78.319	565.278	100.745	2.115.975
1994	968.800	382.000	1.350.800	472.400	77.000	549.400	105.500	2.005.700
1995	807.837	314.212	1.122.049	373.888	62.645	436.533	121.730	1.680.312
1996	762.859	281.169	1.044.028	336.503	59.261	395.764	125.990	1.585.782
1997	730.637	276.466	1.007.103	337.734	55.320	393.054	120.843	1.521.000
1998	685.468	279.475	964.943	319.462	67.613	387.075	125.797	1.477.815
1999	615.406	252.988	868.394	287.917	51.048	338.965	128.960	1.336.319

Evolución en términos reales

	prestaciones básicas	cuotas básicas	TOTAL básicas	subsídios	cuotas subsidios	TOTAL subsidios	REAS	TOTAL
1991	36,1%	37,7%	36,5%	23,3%	33,7%	24,7%	4,9%	31,4%
1992	19,8%	31,0%	22,6%	32,3%	37,1%	33,0%	8,0%	24,0%
1993	9,4%	26,9%	14,0%	34,1%	29,6%	33,5%	8,7%	18,4%
1994	-1,4%	-6,3%	-2,8%	1,2%	2,5%	1,4%	9,2%	1,1%
1995	-13,0%	-14,2%	-13,4%	-17,5%	-15,1%	-17,1%	20,3%	-12,6%
1996	-2,5%	-7,7%	-4,0%	-7,1%	-2,4%	-6,4%	6,8%	-3,8%
1997	-2,3%	0,3%	-1,6%	2,4%	-4,8%	1,3%	-2,2%	-0,9%
1998	-4,2%	3,2%	-2,2%	-3,4%	24,8%	0,5%	6,3%	0,8%
1999	-8,4%	-7,7%	-8,2%	-8,1%	-23,0%	-10,7%	4,6%	-7,8%
99/93	-28,4%	-29,0%	-28,6%	-29,5%	-22,3%	-28,5%	52,7%	-24,7%

Fuente: El gasto público en prestaciones por desempleo. López, T y Meiguizo A. a partir de INEM. (1990-1993).
Elaboración propia a partir de INEM (1993 y ss).

BENEFICIARIOS ESTADÍSTICOS											
Evolución beneficiarios de la prestación por desempleo en miles de personas								Paro Registrado INEM			
AÑO	BÁSICAS (A)	Subsidios (B)	TOTAL PROTEGIDO (A+B)	subsidio REAS (C)	TOTAL PROTEGIDO (A+B+C)	ANUAL	TOTAL PARADOS.	ANUAL	parados sin protección	ANUAL	
1984	501,0	152,4	653,5	192,2	845,7		2.475,5		1.629,8		
1990	498,6	19%	508,5	13%	1.007,1	294,7	2.350,0	-7,9%	1.048,2	-24,3%	
1993	834,4	15%	871,2	24%	1.705,6	223,9	2.537,9	12,3%	608,4	-3,4%	
1994	731,7	-12%	790,3	-9%	1.522,0	227,2	2.647,0	4,3%	897,8	47,6%	
1995	622,4	-15%	613,8	-22%	1.236,2	216,1	2.449,0	-7,5%	996,7	11,0%	
1996	590,3	-5%	556,5	-9%	1.146,8	192,3	2.275,4	-7,1%	936,3	-6,1%	
1997	530,5	-10%	517,4	-7%	1.047,9	198,5	2.118,7	-6,9%	872,4	-6,8%	
1998 (jul)	470,3	-11%	488,1	-6%	958,4	194,3	1.959,3	-7,5%	806,6	-7,5%	

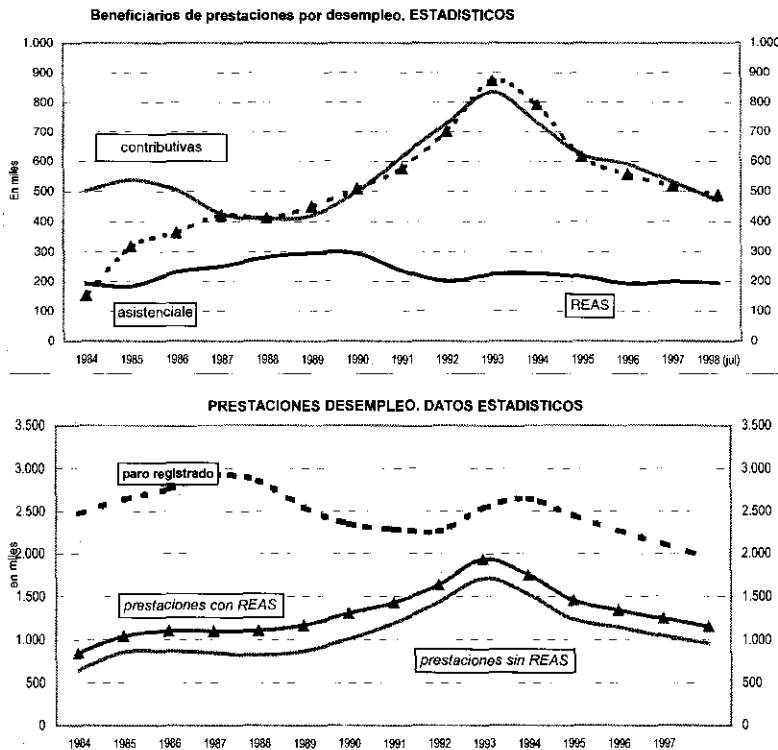
Evolución anual en miles											
	Básicas	Subsidios	TOTAL PROTEGIDOS (A+B)	subsidio REAS (C)	TOTAL PROTEGIDOS (A+B+C)		TOTAL PARADOS		parados sin protección		
1985	36,2	165,4	201,6		193,7		166,5		27,2		
1990	78,7	59,2	137,9	-1,9	136,0		-200,3		-336,3		
1993	106,1	170,6	276,7	22,5	299,2		278,0		-21,2		
1994	-102,7	-80,9	-183,6	3,3	-180,3		109,1		289,4		
1995	-109,2	-176,6	-285,8	-11,1	-296,9		-198,1		98,8		
1996	-32,1	-57,3	-89,4	-23,8	-113,2		-173,6		-60,3		
1997	-59,8	-39,1	-98,9	6,2	-92,7		-156,7		-64,0		
1998	-60,2	-29,3	-89,5	-4,2	-93,6		-159,4		-65,8		
99/93	-36,4%	-40,8%	-36,6%	-11,4%	-35,4%		-16,5%		43,4%		

En julio del presente año, el número de beneficiarios se había reducido en - 776 mil respecto a 1993. La prestación contributiva ha perdido 364 mil beneficiarios, casi idéntica cantidad que el subsidio. Merece la pena reseñar la fuerte caída de la prestación contributiva en los dos últimos años en lo que se puede interpretar como reflejo de un rebrote en la rotación dentro del mercado de trabajo.

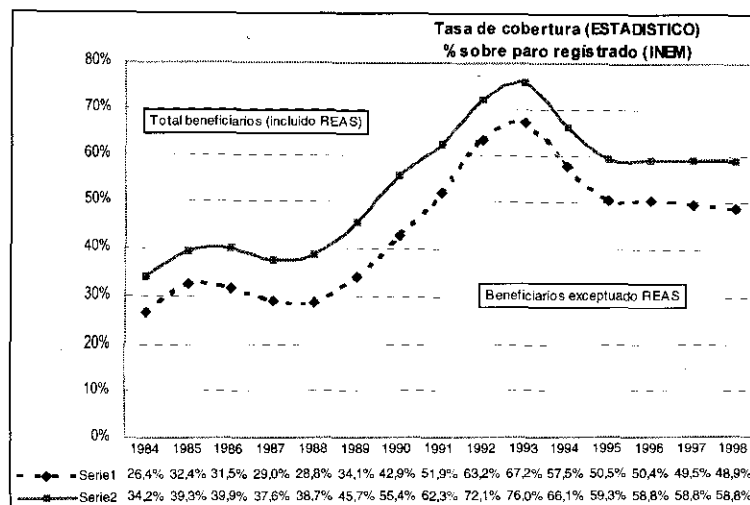
La tasa de cobertura en 1998 es diecisiete puntos inferior a la de 1993 (48,9% frente a 67,2%) y 806.000 personas de las incluidas en el Registro de

paro del INEM no cobran ninguna prestación, 198.200 más de las que había en 1993.

Una estadística con rostro humano en la que 156.800 personas soporta cargas familiares sin ingresos en toda la unidad familiar. En otros 107.800 casos solo un hijo recibe ingresos y los dos cónyuges no certifican ningún tipo de rentas.



El gasto total previsto en esta materia para 1999 alcanzará tan solo el 1,5% del PIB con una tasa de paro prevista del 17,4% (EPA). Este ratio, reflejo del esfuerzo en relación con la riqueza creada con una de los colectivos más desfavorecidos de la población, alcanzará el próximo año su punto más bajo desde 1975 (dos décimas inferior al del presente año y menos de la mitad del alcanzado en 1993).



A diferencia de las prestaciones por desempleo, el resto de las políticas del INEM dispondrán de aumentos en sus dotaciones, algunas muy importantes. Es el caso de las políticas de fomento de empleo que alcanzan los 443,3 mmptas, un +76,3% real respecto a la dotación inicial del presente año. La cuantía se reduce al realizar la comparación con la previsión de gasto pero aún sigue siendo muy elevada.

Dentro de este capítulo, se amplía considerablemente el crédito dirigido a bonificaciones de las cotizaciones sociales de ayuda a la contratación de colectivos con mayores problemas de acceso a un puesto de trabajo y fomento de la contratación indefinida. Esta política tenía una dotación inicial en 1998 de 102 mmptas, sin embargo el nivel de ejecución conocido hasta setiembre apunta a un gasto final de 150-160 mmptas. La previsión de gasto para el próximo año aumenta hasta los 290.570 millones de pesetas, una cifra muy considerable con un crecimiento superior al 80% respecto a la previsión de gasto en este año.

La previsión de gasto realizada está en función de los siguientes argumentos:

- ✓ contratos bonificados por aplicación del Acuerdo Interconfederal por el Empleo fomentando la contratación indefinida (Ley 64/97).
- ✓ prórroga por un año de los contratos que terminan el periodo bonificado (dos años desde su inicio).
- ✓ prórroga de algunas de las condiciones incluidas en la Ley 64/97, permitiendo el acceso a la bonificación a la transformación de contratos temporales en indefinidos. La cautela sindical establecida es su inclusión en la negociación colectiva y una reestructuración de la cuantía y duración de las bonificaciones con una aplicación decreciente en el tiempo.
- ✓ Inclusión de contratos dirigidos a nuevos colectivos, especialmente mujeres.
- ✓ contratos bonificados anteriores a la Ley 64/97, fundamentalmente los realizados al abrigo del RD 799/85 (jóvenes).

La cifra de gasto consignada en esta materia tiene un coste equivalente a un punto de la cotización social por contingencias comunes. Sin embargo, con esta decisión se genera un círculo curioso, el excedente obtenido entre la recaudación por cuotas por desempleo y el pago de las prestaciones del mismo nombre se dedica a disminuir cotizaciones sociales. Este traspaso de cuotas tiene la ventaja de permitir discriminar positivamente a los afectados, concentrando la rebaja en los costes laborales en colectivos específicos y en el fomento de la estabilidad en el empleo.

Las políticas de fomento de empleo se complementan con actuaciones tendentes a integrar a colectivos con problemas específicos (minusválidos y parados larga duración), programas para la creación de empleo en un entorno local y programas para impulsar el empleo autónomo. En su totalidad disponen de algo más de 140 millones de pesetas y están gestionados en su mayoría por las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

Por último, restan el conjunto de políticas dirigidas a la formación de personas desempleadas y ocupadas, y, los programas de escuelas taller en los que se combina la formación con la percepción de una prestación económica.

La formación ocupacional dispondrá el próximo año de 204,6 mmptas, un +14,5% real respecto al presente año. Los fondos destinados a formación mantienen una tendencia creciente desde 1994 (+91,7% real sobre dotación de 1993). De los recursos disponibles, 100,5 mmptas se dirigen a los desempleados (+22% real sobre 1998) y 202,5 mmptas a formación de ocupados (+13,2%) a desarrollar en su mayoría por la FORCEM.

Las escuelas taller dispondrán de 59,5 mmptas, un +19,5% real respecto al año anterior.

Para financiar estos programas el INEM dispone de tres fuentes de financiación: cuotas sociales por desempleo y formación, la aportación del Estado y las transferencias del Fondo Social Europeo.

La presencia de las cotizaciones sociales es abrumadora: el 86% del total de recursos del INEM, mientras la aportación del Estado se reduce (-68 mmptas hasta alcanzar el 7% del presupuesto). La aportación del FSE se mantiene de acuerdo a la distribución de los fondos estructurales para el periodo 1994 -1999.

El capítulo de ingresos del INEM se completa en 1999 con 61,1 mmptas provenientes de un remanente de tesorería del año anterior. Una fórmula de financiación bastante peculiar, nada sorprendente dentro de las imaginativos usos contables de este Gobierno, que, aunque permitida por el Tribunal de Cuentas, tiene la limitación de no poder utilizarse para reconocer derechos (prestaciones). Recordar también que si se pretende considerar esta partida como aportación del Estado hay que detraerla previamente de la realizada en el presente año, momento en el que se genera el excedente de tesorería gracias a una reacción en cadena: más cuotas por desempleo para pagar menos

prestaciones y por tanto menos necesidad de financiación del Estado en el resto de las políticas.

Sistema de financiación del INEM							
	cuotas sociales			aportación Estado	Otros	FSE	TOTAL
	Total	desempleo	formación				
1992	1.214,6	1.091,9	122,7	1.126,0		81,0	2.421,6
1993	1.306,7	1.182,4	124,3	1.566,2		62,8	2.935,7
1994	1.295,9	1.168,4	127,5	949,2		77,8	2.322,9
1995	1.383,4	1.253,0	130,4	735,0		49,4	2.167,8
1996	1.464,3	1.328,7	135,6	314,8	44,6	61,1	1.884,8
1997	1.564,5	1.420,7	143,8	277,9	18,0	87,5	1.947,9
1998 (i)	1.646,0	1.470,9	175,1	221,3	20,7	103,1	1.991,1
1999 (i)	1.763,2	1.596,1	167,1	153,8	19,0	105,4	2.041,4

1999. En el capítulo de activos financieros: 61,1 mmptas en concepto de remanente de tesorería
Con este concepto no se pueden reconocer derechos (avance liquidación 1998 PGE99)

Evolución anual en términos reales							
	cuotas sociales			aportación Estado	Otros	FSE	TOTAL
	Total	desempleo	formación				
1992	15,9%	17,3%	4,8%	177,0%		-28,1%	54,6%
1993	2,6%	3,2%	-3,4%	32,6%		-26,1%	15,6%
1994	-4,9%	-5,3%	-1,7%	-41,9%		18,8%	-24,1%
1995	2,4%	2,8%	-1,9%	-25,8%		-39,1%	-10,5%
1996	2,6%	2,8%	0,8%	-58,5%		19,8%	-15,8%
1997	4,7%	4,8%	4,0%	-13,5%	-60,4%	40,4%	1,3%
1998	3,0%	1,4%	19,3%	-22,0%	12,6%	15,4%	0,1%
1999	5,0%	6,4%	-6,4%	-31,9%	-10,0%	0,2%	0,5%

Las cotizaciones sociales pagadas por los trabajadores ocupados se bastan para afrontar el total de las prestaciones económicas dirigidas a los desempleados (contributivas, subsidio y REAS), **alcanzando incluso un superávit de 260 mmptas**. La solidaridad con los más desfavorecidos es asumida íntegramente por los trabajadores y además una parte de sus contribuciones, no de los empresarios como se traslada desde algunos sectores, se utiliza en otras políticas. Concretamente la de fomento de empleo, ya que la cuota por formación pagada por los trabajadores autofinancia casi totalmente las políticas de formación a desempleados y ocupados, falta poco más de 30 mmptas.

Las aportaciones del Estado, ya sea en sentido estricto o, utilizando un criterio flexible que incluya el remanente de tesorería, pierden presencia en la financiación del INEM (bajan del 11 al 7% del total).

En este sentido hay que subrayar que el impulso de las llamadas políticas activas que según el gobierno se produce en el presupuesto del INEM para 1999 hay que acotarlo en sus justos términos, máxime cuando se quiere justificar la negativa a la reivindicación sindical de incrementar la protección por desempleo a los colectivos más desfavorecidos, ampliando los derechos subjetivos de acceso al subsidio, bajo el argumento de que se van a destinar más recursos para desarrollar los programas de fomento del empleo dirigidos a estos colectivos.

Así, el aumento del gasto en políticas de fomento del empleo se va a financiar casi en su totalidad con el excedente de las cotizaciones por desempleo. Además la mayor parte de ese aumento del gasto se destina a la bonificación de las cotizaciones sociales para fomentar la contratación indefinida de determinados colectivos, sin que aparezcan nuevos programas de empleo y con ellos una aportación sensiblemente mayor del Estado para este objetivo.

En definitiva no hay una sustitución de las llamadas "políticas pasivas" por políticas activas, sino una menor contribución del Estado al conjunto del Presupuesto, que refleja la falta de solidaridad del resto de la sociedad española, los no asalariados, al no aportar nada a dos políticas básicas de protección social e igualdad de oportunidades.

Sistema de protección al desempleo y fuentes de financiación

En mmpas corrientes

	TOTAL prestaciones desempleo	total cuotas desempleo (1)	prestación contributiva (2)	saldo contributivo +1 - 2 (*)	prestación asistencial (3)	subsidio agrario (4)	saldo = ap. Estado +1-[(2-3-4)]
1992	1.875,3	1.091,9	1.333,8	-241,9	444,3	97,2	-783,4
1993	2.116,0	1.182,4	1.450,0	-267,6	565,3	100,7	-933,6
1994	2.005,7	1.168,4	1.350,8	-182,4	549,4	105,5	-837,3
1995	1.680,3	1.253,0	1.122,0	131,0	436,5	121,7	-427,3
1996	1.565,8	1.328,7	1.044,0	284,7	395,8	126,0	-237,1
1997	1.521,0	1.420,7	1.007,1	413,6	393,1	120,8	-100,3
1998	1.392,3	1.470,9	920,9	550,0	343,1	125,8	81,1
1999	1.336,3	1.596,1	868,4	727,7	339,0	129,0	259,8

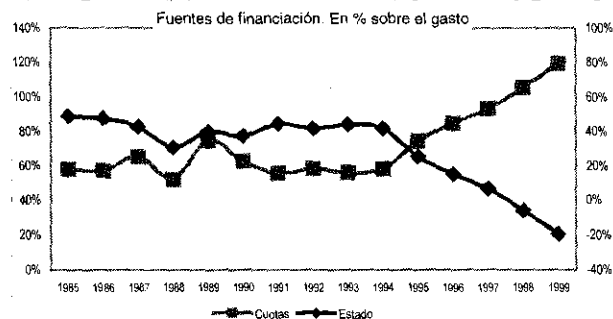
Fuente: INEM y otras (gasto real en cada ejercicio).

(*) A partir de la reformada 1992 una parte de las prestaciones contributivas pasan artificialmente a asistenciales. En 1997 este colectivo acumula un gasto de 90 mmpas.

Prestaciones por desempleo

Fuentes de financiación

	Cuotas	Estado
1985	57,8%	48,8%
1986	57,1%	47,5%
1987	65,3%	42,8%
1988	52,0%	30,8%
1989	74,7%	39,9%
1990	62,7%	37,3%
1991	55,5%	44,5%
1992	58,2%	41,8%
1993	55,9%	44,1%
1994	58,3%	41,7%
1995	74,6%	25,4%
1996	84,9%	15,1%
1997	93,4%	6,6%
1998	105,6%	-5,8%
1999	119,4%	-19,4%



Gasto en formación y resto de políticas / fuentes de financiación.

	cuota formación	gastos formación	saldo	FSE	aportación Estado	escuelas taller	fomento empleo	otros
1982	4,7	6,2	-1,5		250,0	0,0	44,3	0,0
1992	122,7	113,5	9,2	81,0	1.126,0	0,0	217,5	2,6
1993	124,3	89,5	34,8	62,8	1.566,2	41,8	164,9	2,6
1994	127,5	114,2	13,3	77,8	949,2	39,9	141,0	2,4
1995	130,4	126,1	4,3	49,4	735,0	42,2	172,8	92,3
1996	135,6	132,3	3,3	61,1	314,8	42,3	155,4	8,7
1997	143,8	149,9	-6,1	87,5	277,9	45,1	156,5	61,4
1998	175,1	175,2	-0,1	103,1	221,3	48,8	246,6	69,9
1999	167,1	204,6	-37,5	105,4	153,8	59,5	443,3	63,2

5.4.2 Proyecto de Presupuesto del sistema de la Seguridad Social.

El sistema de Seguridad Social recoge un conjunto de políticas protectoras que afectan a un número muy elevado de personas. Dentro del sistema se recogen una amplia serie de prestaciones: pensiones contributivas y no contributivas, incapacidad temporal y permanente, maternidad, asistencia sanitaria, diferentes servicios sociales (personas mayores y emigrantes) y otras prestaciones (hijo a cargo y minusvalía preferentemente).

*** políticas de gasto del sistema de Seguridad Social.**

El gasto previsto para el próximo año es de 13,6 billones de pesetas (42% del presupuesto consolidado de la Administración Central) con una evolución del +3,5% (+5,6% nominal), algo inferior al ritmo de crecimiento de la economía. El gasto previsto equivale al 15,5% del PIB, un porcentaje casi idéntico al del presente año.

Las políticas con más recursos son las pensiones contributivas (7,892 billones de ptas) y la asistencia sanitaria (4,150 billones de ptas).

NORMATIVA para 1999:

La pensión máxima es de 295.389 ptas al mes (4.135.446 año)

La pensión mínima:

- Jubilación:
 - Mayores de sesenta y cinco años:
 - ❑ Con cónyuge a cargo es de 67.050 ptas mes (938.700 ptas año)
 - ❑ Sin cónyuge a cargo es de 56.990 ptas mes (797.860 ptas año)
 - Menores de sesenta y cinco años:
 - ❑ Con cónyuge a cargo es de 58.691 ptas mes (821.660 ptas año)
 - ❑ Sin cónyuge a cargo es de 49.735 ptas mes (696.290 ptas año)
- Viudedad:
 - ❑ Más de sesenta y años es de 56.990 ptas mes (797.860 año)
 - ❑ Entre sesenta y sesenta y cinco años es de 49.735 ptas mes (696.290 ptas año).
 - ❑ Menos de sesenta años es de 37.955 ptas mes (531.370 ptas año)
- Orfandad:
 - ❑ Por beneficiario es de 16.860 ptas mes (236.040 ptas año)
- Prueba de rentas para percibir el complemento de mínimos de pensión: 837.635 ptas año.
- La pensión no contributiva es de 37.955 ptas al mes (531.370 año).

La dotación destinada a pensiones contributivas asciende a 7,892 billones de ptas con un crecimiento del +5,7 nominal (3,5% real) como resultado de una subida de las pensiones vigentes de acuerdo a la previsión de inflación (+1,8%), el aumento del número de pensiones (1,8%) y las mayores prestaciones de la altas en relación con las pensiones a dar de baja por fallecimiento de sus titulares (tasa de sustitución del +1,9%).

El crecimiento real (nuevos pensionistas + tasa de sustitución) se ajusta a las previsiones manejadas y la subida de las que están en vigor, a la que añadir la cláusula de garantía frente a hipotéticas desviaciones en la previsión de inflación, cumple el objetivo de mantenimiento del poder adquisitivo incluido en el Acuerdo firmado por CC.OO. y la UGT con el Gobierno.

Gasto consolidado de la Seguridad Social. en miles de millones de pesetas corrientes															
	Prestaciones económicas										ASISTENCIA SANITARIA	SERV. SOCIALES	Admon general	TOTAL	PIB
	Total	pensiones contributivas	PNC	ILT	mater- nidad	Prestaciones familiares			otras	Admon					
						total	contrib	no contrib							
1977	549,4	393,8		80,5		59,5			15,6		350,7		900,1	9.219	
1980	1.088,1	875,0		147,8		57,7			7,6		578,4		1.666,5	15.155	
1985	2.447,6	2.119,5		225,2		47,1			8,9	47,0	1.058,8	48,9	3.581,4	28.201	
1990	4.347,8	3.780,6		497,5		31,6			11,9	28,2	2.132,7	195,3	6.825,1	50.087	
1995	7.147,0	6.190,3	160,9	561,7	55,1	98,3	48,0	51,5	25,6	55,1	3.408,8	249,4	10.968,5	69.760	
1996	7.755,7	6.716,5	186,7	584,6	80,2	99,5	47,7	57,6	24,6	63,6	3.630,9	235,6	11.668,9	73.743	
1997	8.050,8	7.068,9	201,3	480,8	103,0	96,5	44,6	61,5	36,3	64,0	3.659,9	242,2	12.164,0	77.896	
1998	8.507,6	7.476,4	221,8	520,0	89,8	96,5	43,7	62,8	36,8	66,3	3.915,0	265,3	12.901,0	82.837	
1999	8.976,8	7.892,1	234,7	504,6	94,0	99,2	44,1	55,0	82,8	69,4	4.150,8	271,2	13.625,5	87.772	

Evolución en términos reales (IPC interanual)															
	Prestaciones económicas										ASISTENCIA SANITARIA	SERV. SOCIALES	Admon general	TOTAL	PIB
	Total	pensiones contributivas	PNC	ILT	mater- nidad	Prestaciones familiares			otras	Admon					
						total	contrib	no contrib							
1996	4,7%	4,7%	12,0%	0,5%	40,5%	-2,3%	-4,1%	8,0%	-7,2%	11,4%	2,8%	-8,8%	9,8%	3,3%	2,4%
1997	1,8%	3,2%	5,7%	-19,4%	25,9%	-4,9%	-8,3%	4,7%	44,7%	-1,3%	-1,2%	0,8%	11,4%	1,0%	3,5%
1998	3,4%	3,5%	7,8%	5,8%	-14,7%	-2,2%	-4,1%	-0,1%	-0,8%	1,4%	4,7%	7,2%	-1,2%	3,8%	3,7%
1999	3,4%	3,5%	3,7%	-4,9%	2,6%	0,8%	-1,1%	-14,1%	120,6%	2,6%	3,9%	0,2%	4,4%	3,6%	3,8%

Participación sobre el PIB															
	Prestaciones económicas										ASISTENCIA SANITARIA	SERV. SOCIALES	Admon general	TOTAL	
	Total	pensiones contributivas	PNC	ILT	mater- nidad	Prestaciones familiares			otras	Admon					
						total	contrib	no contrib							
1977	6,0%	4,3%	0,0%	0,9%	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	3,8%	0,0%	0,0%	9,76%	
1980	7,2%	5,8%	0,0%	1,0%	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	3,8%	0,0%	0,0%	11,00%	
1985	8,7%	7,5%	0,0%	0,8%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	3,8%	0,2%	0,1%	12,74%	
1990	8,7%	7,5%	0,0%	1,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	4,3%	0,4%	0,3%	13,63%	
1995	10,2%	8,9%	0,2%	0,8%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	4,9%	0,4%	0,2%	15,72%	
1996	10,5%	9,1%	0,3%	0,8%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	4,9%	0,3%	0,3%	16,01%	
1997	10,3%	9,1%	0,3%	0,6%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	4,7%	0,3%	0,3%	15,62%	
1998	10,3%	9,0%	0,3%	0,6%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	4,7%	0,3%	0,3%	15,57%	
1999	10,2%	9,0%	0,3%	0,6%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	4,7%	0,3%	0,3%	15,52%	

Participación por epígrafes															
	Prestaciones económicas										ASISTENCIA SANITARIA	SERV. SOCIALES	Admon general	TOTAL	
	Total	pensiones contributivas	PNC	ILT	mater- nidad	Prestaciones familiares			otras	Admon					
						total	contrib	no contrib							
1977	61,0%	43,8%	0,0%	8,9%	0,0%	6,6%	0,0%	0,0%	1,7%	0,0%	39,0%	0,0%	0,0%	100,0%	
1980	65,3%	52,5%	0,0%	8,9%	0,0%	3,5%	0,0%	0,0%	0,5%	0,0%	34,7%	0,0%	0,0%	100,0%	
1985	68,2%	59,0%	0,0%	6,3%	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%	0,2%	1,3%	29,5%	1,4%	1,0%	100,0%	
1990	63,7%	55,4%	0,0%	7,3%	0,0%	0,5%	0,0%	0,0%	0,2%	0,4%	31,2%	2,9%	2,2%	100,0%	
1995	65,2%	56,4%	1,5%	5,1%	0,5%	0,9%	0,4%	0,5%	0,2%	0,5%	31,1%	2,3%	1,5%	100,0%	
1996	65,7%	56,9%	1,6%	5,0%	0,7%	0,8%	0,4%	0,5%	0,2%	0,5%	30,7%	2,0%	1,6%	100,0%	
1997	66,2%	58,1%	1,7%	4,0%	0,8%	0,8%	0,4%	0,5%	0,3%	0,5%	30,1%	2,0%	1,7%	100,0%	
1998	65,9%	58,0%	1,7%	4,0%	0,7%	0,7%	0,3%	0,5%	0,3%	0,5%	30,3%	2,1%	1,7%	100,0%	
1999	65,9%	57,9%	1,7%	3,7%	0,7%	0,7%	0,3%	0,4%	0,6%	0,5%	30,5%	2,0%	1,7%	100,0%	

La evolución de la inflación hasta setiembre de 1998 hace pensar en la repetición de un episodio ya conocido los dos últimos años: exceso de subida inicial respecto a la inflación real. Existen serias posibilidades de alcanzar un inflación anual (noviembre / noviembre) de 1,8 – 1,9%, dos o tres décimas inferior a la subida inicial de las pensiones.

En los años anteriores, la situación se ha resultado con una consolidación de la diferencia en todas las pensiones, con independencia de su cuantía. Una

solución de estas características para el próximo año cuesta 8.000 millones por décima de desviación, acumulables en el futuro.

Una solución de estas características puede aparecer como sencilla e, incluso muy rentable políticamente, sin embargo no parece la más justa. Existe la alternativa de utilizar la cuantía agregada para mejorar aquellas prestaciones en peor situación. Valga como ejemplo la pensión por viudedad a personas con menos de sesenta y cinco años.

La participación de las pensiones sobre la riqueza creada mantiene su actual peso (9% del PIB), incluso en unas circunstancias muy favorables del ciclo económico.

El sistema de pensiones se complementa con aquellas dirigidas a las personas que no han podido generar una prestación contributiva sin rentas alternativas. Las pensiones no contributivas tienen asignados recursos por valor de 234,7 mmptas, con un crecimiento del +3,7% real.

Esta tendencia al alza se modifica si se analizan junto las prestaciones FAS y LISMI que hasta el momento de creación de las PNC, jugaban un papel similar. Aunque estas últimas no están integrada en el sistema de Seguridad Social, el agregado de pensiones no contributivas muestra un crecimiento negativo del -1,5% real (ver capítulo de gasto por políticas).

El gasto dirigido a la asistencia sanitaria asciende a 4,150 bptas con un crecimiento del +3,9% real (+6% nominal). Los recursos disponibles por el sistema de Seguridad Social en esta materia están gestionados en su mayor parte por el INSALUD (97%). Las Mutuas de Accidentes de Trabajo (2,3%) y el Instituto Social de la Marina (0,3%) completan esta política de gasto.

GASTO TOTAL en sanidad						
Con periodificación de los saneamientos realizados por el INSALUD						
	TOTAL g.directa	Transf. CC.AA.	TOTAL INSALUD	ISM	M.a.trab.	Total S.Social
1998 (i)	1.454,7	2.362,7	3.817,4	13,0	89,9	3.920,3
1999 (i)	1.542,1	2.504,4	4.046,5	13,3	96,7	4.156,5

El INSALUD gestiona la mayor parte del gasto sanitario aunque con distinta potestad según el territorio afectado. En aquellas Comunidades Autónomas con la gestión transferida, Servicio Nacional de Salud propio, el INSALUD se limita a traspasar la cuantía determinada el coste efectivo pactado inicialmente y el contenido de los posteriores acuerdos de financiación. En aquellas Comunidades Autónomas en los que no se ha producido todavía la transferencia, el INSALUD asume íntegramente la gestión de las prestaciones, siendo por tanto, responsable único de la calidad de la misma.

El gasto del INSALUD previsto para el próximo año asciende a 4,046 billones de ptas, con un crecimiento del +6% nominal (+3,8% real) idéntico al previsto para el PIB, cumpliendo con el acuerdo de financiación sanitaria suscrito para el periodo 1998-2001. De esta cuantía, el INSALUD dispondrá de 1,542

bptas para su gestión directa transfiriendo el resto a las Comunidades Autónomas con gestión propia (2,504 billones de ptas).

INSALUD 1998							
	fondos especiales					población protegida	dfa
	pérdida de población	desplazado y docencia	ahorro farmacia	TOTAL			
				mptas	%		
Andalucía		12.334	11.746	24.080	18,1%	18,07%	0,000
Cataluña	7.455	23.373	10.237	41.065	30,8%	15,75%	0,150
Galicia	3.717	1.566	4.493	9.776	7,3%	6,91%	0,004
País Vasco	2.998	539	3.540	7.076	5,3%	5,44%	-0,001
Navarra	831	138	874	1.842	1,4%	1,34%	0,000
Comunidad Valenciana		3.314	6.647	9.961	7,5%	10,23%	-0,028
Canarias		1.100	2.644	3.743	2,8%	4,07%	-0,013
INSALUD g-transferida	15.000	42.364	40.180	97.544	73,1%	61,81%	0,113
INSALUD g-directa	5.444	5.555	24.820	35.819	26,9%	38,18%	-0,113
TOTAL	20.444	47.918	65.000	133.363	100,0%	99,99%	0,000

Fuente: Antonio Gimenez Montero
La financiación de la sanidad autonómica.
Cuadernos Información Económica. 129-130 (1997)

El año anterior se introdujo una financiación extraordinaria para cubrir algunas deficiencias de los Sistemas Nacionales de Salud. Como resultado de la decisión parlamentaria, el presupuesto inicial del INSALUD aumentó en 133, 3 miles de millones de ptas ⁶¹.

Transferencia INSALUD a las CC.AA. con competencias en política de sanidad.										
	Total	G.directa	G.transf.	Andalucía	Canarias	Cataluña	P.Vasco	Galicia	Navarra	P.Valencia
1987	1.307,3	893,3	414,0							
1988	1.474,8	819,5	655,3	234,1		215,6	76,8			128,8
1989 (1)	1.705,0	950,2	754,8	291,8		268,2	98,2			178,5
1990 (1)	2.054,5	1.038,1	1.016,4	363,9		333,5	106,0			213,0
1991 (1)	2.248,9	1.004,5	1.244,4	387,9		354,4	118,4	123,3	33,9	226,5
1992 (1)	2.829,9	1.272,1	1.557,8	481,2		438,1	152,6	170,8	34,7	280,4
1993 (1)	3.084,9	1.290,1	1.794,8	542,2	98,9	472,3	156,6	186,5	35,1	303,2
1994 (1)	3.166,1	1.280,8	1.885,3	567,0	93,4	506,9	171,8	204,0	36,2	326,0
1995 (1)	3.311,3	1.295,1	2.016,2	586,3	129,1	530,6	181,3	218,6	40,2	330,1
1996 (p)	3.540,2	1.400,8	2.139,4	612,0	135,1	560,5	194,3	242,2	45,3	350,0
1997	3.591,2	1.394,0	2.197,2	629,7	137,9	575,2	198,9	250,1	47,6	357,8
1998	3.824,3	1.454,7	2.369,6	683,2	148,4	628,0	205,2	271,2	50,7	382,9
1999	4.044,4	1.542,0	2.502,4	727,4	161,9	655,3	217,5	278,8	53,7	407,7

Evolución anual en pts constantes										
	Total	G.directa	G.transf.	Andalucía	Canarias	Cataluña	P.Vasco	Galicia	Navarra	P.Valencia
1989	13,4%	8,6%	19,8%	16,7%		16,5%	19,7%			29,8%
1990	7,8%	2,4%	13,8%	16,9%		16,5%	1,2%			11,8%
1991	3,4%	-8,6%	15,6%	0,7%		0,3%	5,5%			0,4%
1992	18,8%	19,6%	18,2%	17,1%		16,7%	21,7%	30,8%	-3,3%	16,9%
1993	4,2%	-3,0%	10,1%	7,7%		3,1%	-1,9%	4,4%	-3,3%	3,4%
1994	1,4%	-5,3%	1,3%	-0,2%		2,4%	4,7%	4,4%	-1,6%	2,6%
1995	-0,7%	-3,4%	1,1%	-1,2%	32,0%	0,0%	0,8%	2,3%	6,1%	-3,3%
1996	3,2%	4,4%	2,4%	0,8%	1,0%	2,0%	3,4%	6,9%	8,8%	2,3%
1997	0,5%	-2,4%	0,7%	0,9%	0,1%	0,6%	0,4%	1,2%	3,0%	0,2%
1998	4,2%	2,1%	5,5%	6,2%	5,3%	6,8%	0,9%	6,1%	4,2%	4,7%
1999	3,7%	3,9%	3,5%	4,4%	7,0%	2,3%	3,9%	0,8%	3,9%	4,4%

Para realizar el reparto se establecieron tres causas, a simple vista bastante discrecionales, generando una distribución tampoco excesivamente coherente

⁶¹ La repercusión real sobre los PGE98 es de 89 mmptas al estar algunas partidas autofinanciadas dentro propio presupuesto (40 mmptas de mejora de control en la Incapacidad Laboral).

como se puede observar en la tabla adjunta, por lo menos si se realiza la comparación con la población protegida. La Comunidad Autónoma más favorecida fue Cataluña y el territorio actualmente gestionado por el INSALUD el peor tratado.

A partir de esta distribución realizada para el presente año (1998), se presenta una distribución para el próximo que incorpora algunas dudas. El total de la transferencia cumple con el acuerdo vigente (+6% nominal) pero, según la información oficial, la distribución por CC.AA. evoluciona de una forma bien distinta.

Concentrando el análisis en la gestión directa, único para el que existe información desagregada por capítulos, es reseñable la evolución del gasto en farmacia. Este capítulo absorbe un porcentaje de recursos muy superior a la media comunitaria, lo que muestra la necesidad de acometer medidas que puedan reorientarlo. El presupuesto para el próximo año mantiene su fuerte tendencia al alza, a pesar de los teóricos efectos de control derivados de las medidas restrictivas adoptadas en este año.

Presupuesto INSALUD gestión directa					
Pesetas corrientes					
	1995	1996	1997	1998 (p)	1999
I.- Personal	627,6	656,5	672,1	708,6	738,9
Sueldos	494,3	524,3	536,0	565,4	
cuotas S.Social	133,3	132,2	136,1	143,2	
II.- Compra bienes	355,6	360,8	360,4	374,0	399,1
Bienes y servicios	222,3	222,6	227,7	228,2	240,6
fundaciones públicas					14,6
conciertos	133,3	138,2	132,7	145,7	143,9
III.- G. financieros	0,0	0,3	0,3	0,7	0,7
IV.- Transf. corrientes	271,0	311,6	321,6	314,3	343,9
Transferencias	17,7	17,6	7,2	6,2	6,8
farmacia	253,3	294,6	306,9	308,1	337,0
VI.- inversiones	40,2	36,7	41,4	54,1	59,1
VII.- transf. capital		0,1	3,5	2,1	1,3
	1.294,4	1.366,0	1.399,3	1.453,8	1.541,0
					6,0%
evolución % real					
	1996	1997	1998	1999	
I.- Personal	1,0%	0,4%	3,2%	2,0%	
Sueldos	2,4%	0,2%	3,2%	-100,0%	
cuotas S.Social	-4,3%	0,9%	3,0%	-100,0%	
II.- Compra bienes	-2,1%	-2,1%	1,5%	4,6%	
Bienes y servicios	-3,3%	0,3%	-1,9%	3,4%	
fundaciones públicas					0,9%
conciertos	0,1%	-5,9%	7,4%	-3,2%	
III.- G. financieros					0,0%
IV.- Transf. corrientes	11,0%	1,2%	-4,4%	7,3%	
Transferencias	-4,0%	-59,9%	-15,7%	7,5%	
farmacia	12,3%	2,1%	-1,8%	7,2%	
VI.- inversiones	-11,9%	10,6%	27,9%	7,1%	
VIII.- activos financieros		3331,4%	-41,3%	-39,3%	
	1,2%	0,4%	1,7%	3,9%	
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
deflactor del consumo					

En 1998 la liquidación será sensiblemente superior a la inicial (desviación superior al +10% hasta agosto) y nada hace pensar que se vaya reducir en el próximo ejercicio. Las medidas adoptadas en el presente año reducen la prestación pública en esta materia al excluir grupos enteros de fármacos para

tratar determinadas dolencias. No se trata de medidas racionalizadoras buscando mantener aquellos fármacos más eficientes en términos de calidad – precio sino de intentar reducir el gasto no cubriendo las necesidades generadas por algunas enfermedades menores.

Las experiencias demuestran que la solución alternativa para controlar el gasto sin perjudicar a los pacientes pasa por la elaboración de una lista positiva de medicamentos, en la que se incluya un buen número de genéricos.

La previsión de gasto en Incapacidad Temporal asciende a 504 mmptas con un caída sobre el año anterior del -4,9% real. No obstante, la comparación no es válida porque la liquidación conocida hasta setiembre de este año anticipa una desviación al alza sobre la dotación inicial.

Es conveniente resaltar la necesidad de combatir el fraude en esta prestación, con igual contundencia que se debía tratar el fraude en los impuestos. Pero esta actitud se debe equilibrar con el respeto escrupuloso de los derechos de los trabajadores. Penalizar el fraude no debe implicar una merma del actual nivel de prestaciones en esta materia.

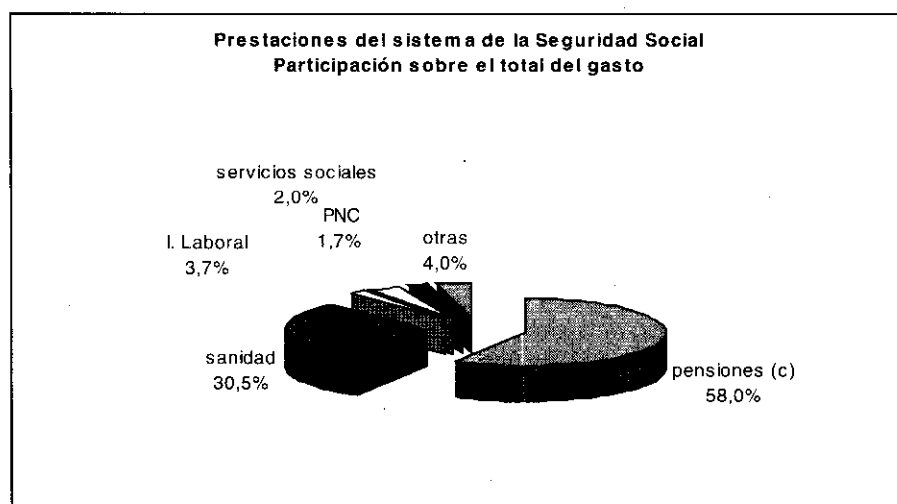
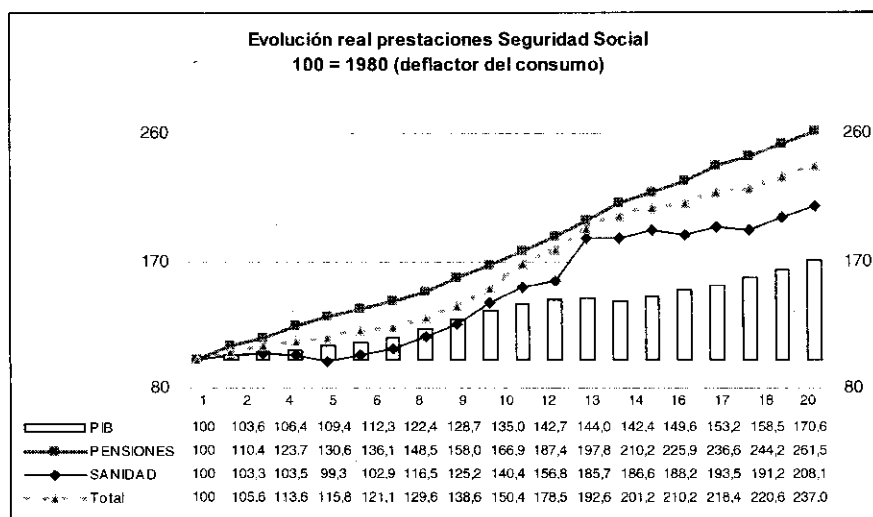
De hecho el programa de seguimiento y control de la gestión iniciado en 1997 está obteniendo resultados positivos ⁶²:

- ✓ La duración media de los procesos han pasado de 192 días en enero de 1997 a 135 días en julio de 1998.
- ✓ El número mensual de perceptores se ha reducido de 155.653 a 133.812 en el mismo periodo de tiempo.
- ✓ El coste medio del proceso se ha rebajado de 2.250 a 1423 ptas al mes.

La prestación por maternidad amplía su dotación hasta alcanzar 94 mmptas una cuantía más cercana al gasto real. Las prestaciones por hijo a cargo estabilizan su crédito en 99 mmptas, una cifra poco creíble conocida la ejecución presupuestaria del presente año (el gasto final puede superar los 110 mmptas).

Los servicios sociales recibirán 271,2 mmptas con una evolución respecto al año anterior del +0,2% real. Esta prestación está transferida en buena parte a las Comunidades Autónomas y la dotación anual (154,4 mmptas) se corresponde con el convenio acordado inicialmente con cada una de ellas. La gestión directa del IMSERSO no supera los 30 mmptas.

⁶² Mayor detalle en *Valoración de los presupuestos del INSS para 1999*. Secretaría de Política Institucional de CC.OO. (Blanca Villate) octubre 1998.



* fuentes de financiación del sistema de Seguridad Social.

Antes de analizar la evolución de las distintas fuentes de recursos del sistema de Seguridad Social es conveniente realizar algunas aclaraciones sobre un tema con un cierto protagonismo en los últimos tiempos

La utilización del criterio contable de caja - devengo

De acuerdo a las posibilidades del Sistema Europeo de Cuentas (SEC), los sucesivos Gobiernos han utilizado desde 1996 el criterio de devengo para contabilizar los ingresos y gastos (derechos y obligaciones reconocidas). Este método ya utilizado anteriormente en la contabilidad del gasto en los organismos

públicos tiene especial significado para las cuentas de la Seguridad Social. Con este sistema la recaudación de la Tesorería de la Seguridad y Social a través de las distintas cotizaciones sociales (contingencias comunes, accidentes de trabajo, desempleo y formación) aumenta de forma ficticia, al considerar como ingresos una parte de las cuotas sociales que no llegarán a formar parte de la caja en ningún momento (partidas incobrables por quiebra o desaparición de la empresa). Esta decisión a simple vista sólo contable tiene algunas repercusiones serias que conviene conocer:

1. Se enmascara (disminuye) el déficit anual de la Administración Central (Estado + Seguridad Social + Organismos Autónomos) entre 0,3 décimas del PIB en el presente año (cercano al 0,5% en el anterior).
2. Se articulan créditos desde el Estado a la Seguridad Social que, caso de no cobrarse como es de esperar si no se quiere arruinar sin motivo a la Seguridad Social, terminan aumentando la Deuda Pública total del Estado (activación del déficit mediante préstamos a terceros).
3. En el caso de no facilitarse desde el Estado la cuantía equivalente a la diferencia entre devengo y caja, la Seguridad Social incurre en problemas de liquidez, acumulativos con el paso del tiempo. El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) tiene acreditados oficialmente como ingresos unas cuantías que en realidad no existen, por lo que le falta liquidez para hacer frente a sus responsabilidades en las políticas contributivas de gasto (pensiones contributivas e incapacidad laboral) y la parte de las universales que todavía asume.

El uso de este método contable no implica que la Seguridad Social tenga déficit o problemas de viabilidad a medio plazo, tal y como pretenden presentarlo maliciosamente desde algunos sectores. En el caso español, la situación es bien diferente. El segmento contributivo sigue presentando excedente y el componente universal (sanidad, servicios sociales y prestaciones familiares) forma parte del conjunto de políticas de gasto del Estado, por lo que no se le puede asignar a estas políticas ningún déficit específico. No obstante, la no finalización del proceso de separación de la fuentes de financiación en relación a los segmentos de prestaciones provoca errores de apreciación voluntarios e involuntarios, alimentando unos la errónea conclusión de déficit del sistema de pensiones y en otros, la también ficticia constatación de un excedente superior al real que justifica la petición de rebajas de las actuales cuotas.

La salud del segmento contributivo de la Seguridad Social y la posible obtención de recursos mediante impuestos para cubrir la parte universal no justifica el uso del método contable de devengo, que distorsiona artificialmente las cifras de déficit anual del conjunto de las Administraciones Públicas.

Realizada esta aclaración, antes de comentar las previsiones para el próximo año es conveniente repasar el avance de liquidación disponible para el presente año que muestra una evolución muy positiva en la recaudación a través de cotizaciones sociales. De continuar todo el año la evolución conocida hasta el

mes de setiembre, las cuotas sociales cumplirán la difícil previsión inicial (+5,4% nominal).

SISTEMA SEGURIDAD SOCIAL (Contingencias comunes + accidentes de trabajo)
Ingresos En mmptas corrientes

	TOTAL COTIZACIONES					APORTACIONES ESTADO			OTROS	TOTAL CONSOLIDADO	PIB
	TOTAL	ocupados	Trabajadores en desempleo			TOTAL	transferencia	préstamo			
			Total	trabajado	INEM						
1977	920,3	920,3	0,0			41,4	41,4		16,9	878,6	9.219
1980	1.597,8	1.597,8				169,3	169,3		20,4	1.787,5	15.155
1985	2.682,7	2.501,5	181,2		181,2	752,3	752,3		101,5	3.836,8	28.201
1990	4.861,3	4.550,4	310,9		310,9	1.739,9	1.739,9		173,2	6.774,4	50.087
1994 derechos	7.147,5	6.610,5	537,0	55,5	481,5	3.294,4	2.809,4	485,0	404,1	10.040,4	64.790
1995 derechos	6.980,0	6.497,3	482,7	24,0	458,7	3.689,2	3.244,9	444,3	238,8	10.906,0	69.760
1996											
derechos	7.512,9	7.063,9	429,0	33,3	395,7	3.933,4	3.488,6	444,8	339,3	11.788,6	73.743
caja	7.206,5	6.777,5	429,0	33,3	395,7	3.933,4	3.488,6	444,8	339,3	11.476,2	73.743
1997											
derechos	8.002,3	7.634,3	368,0	32,3	335,7	3.881,9	3.726,3	155,6	439,0	12.323,2	77.896
caja	7.636,7	7.268,6	367,9	32,2	335,7	4.231,9	3.726,3	505,6	430,0	12.238,5	77.896
1998 (p)											
derechos	8.433,1	8.054,0	379,1	32,0	347,1	4.164,0	4.038,6	125,4	299,1	12.898,2	82.837
caja	8.193,6	7.814,5	379,1	32,0	347,1	4.388,6	4.038,6	350,0	299,1	12.681,3	82.837
1999 (p)											
derechos	8.896,6	8.562,5	334,1	30,0	304,0	4.479,9	4.391,8	88,1	229,5	13.000,0	87.772
caja (1)	8.686,6	8.352,5	334,1	30,0	304,0	4.689,9	4.391,8	298,1	229,5	13.686,6	87.772
caja (2)	8.774,6	8.440,5	334,1	30,0	304,0	4.601,8	4.391,8	210,0	229,5	13.605,9	87.772

PRESTAMOS

1995: préstamo generico del Estado a la Seguridad Social 444,3 mmptas. Se desconoce como se pagó la diferencia caja-devengo

Préstamo 1996: préstamo generico del estado a la Seguridad Social 444,8 mmptas

OJO: faltan 310 mmptas por desfase de tesorería (criterio caja-devengo). No están contabilizados en Administración Central (ocultación déficit)

1997: (PGE Ley 12/96) 155,6 mmptas (déficit ficticio) y 350 mmptas (caja-devengo)

Los 155,6 mmptas incluidos en déficit A.Central (en S.Social aunque es Estado)

Los 350 mmptas no está incluidos en déficit A.Central (ocultación déficit con criterio de caja)

1998: (PGE Ley 65/1997) 125,4 mmptas (déficit ficticio) y 350 mmptas (caja-devengo)

Los 125,4 mmptas incluidos en déficit A.Central (en S.Social aunque es Estado)

Los 350 mmptas corresponden a 125,4 mmptas de déficit y 240 mmptas por caja-devengo (los últimos ocultan déficit con criterio de caja)

1999: (PGE Ley 12/99) 88,1 mmptas (déficit ficticio) y 210 mmptas (caja-devengo)

Los 88,1 mmptas incluidos en déficit A.Central (en S.Social aunque es Estado)

Los 210 mmptas no está incluidos en déficit A.Central (ocultación déficit con criterio de caja)

caja (1) Hipotesis: los 210 mmptas corresponde a diferencia caja devengo y se debe suma al déficit (88,1 mmptas) TOTAL 298,1 mmptas

caja (2) Hipotesis: los 210 mmptas es el límite máximo de endeudamiento (déficit + diferencia caja-devengo)

Ingresos cotizaciones

En 1995 se rebaja las cotizaciones sociales un punto (-220 mmptas de ese momento)

ocupados 96: Mutuas (462,8 mmptas); subvenciones ocupados (59,6 mmptas)

ocupados 97: Mutuas (556,5 mmptas); subvenciones ocupados (83,1 mmptas)

ocupados 98: Mutuas (562,3 mmptas); subvenciones ocupados (102,4 mmptas en dotación inicial; 150 - 160 mmptas avance liquidación)

ocupados 99: Mutuas (583,1 mmptas); subvenciones ocupados (290,0 mmptas)

Con un aditamento positivo, la recaudación con el criterio de caja muestra una salud todavía mejor (+7,3% nominal) colaborando a disminuir el indeseable diferencial entre ingresos por caja y papel clasificado (derechos reconocidos). De continuar así las cosas en lo que resta de ejercicio cabría la posibilidad que la Seguridad Social utilizará un cantidad menor del préstamo previsto para cubrir el desfase entre caja y devengo (240 de los 350 mmptas permitidos ⁶³).

Este resultado viene dado por un aumento de la afiliación muy significativo (+4,75%) muy superior al reflejado por el resto de encuestas y registros sobre empleo. Una explicación que se puede encontrar en una regularización parcial de la economía sumergida. Hasta agosto del presente año el aumento de cotizantes había sido de +621.663 en tasa interanual (agosto 1998 - agosto 1997) alcanzando los 13.766.960 millones de afiliados. De este total el Régimen General aporta la mayoría (+543.981), seguido a mucha distancia por el Régimen

⁶³ Fuente: Avance sobre ejecución del presupuesto de recursos y aplicaciones. Derechos reconocidos y caja. Tesorería de la Seguridad Social. Agosto 1998.

de Autónomos (+81.799), mientras el resto de los regímenes mantienen su pérdida de efectivos ⁶⁴.

Evolución en términos reales (deflactor IPC interanual)												
	TOTAL COTIZACIONES						APORTACIONES ESTADO			OTROS	TOTAL CONSOLIDADO	PIB
	TOTAL	ocupados	Trabajadores en desempleo			TOTAL	transferencia	préstamo				
			Total	trabajad	INEM							
1995	-6,7%	-6,1%	-14,1%	-58,7%	-9,0%	7,0%	10,3%	-12,5%	-44,0%	-4,0%	2,7%	
1996 (caja)	-0,3%	0,7%	-14,2%	33,9%	-16,7%	2,9%	3,8%	-3,4%	38,3%	1,6%	2,4%	
1997 (caja)	3,9%	5,1%	-15,9%	-5,2%	-16,8%	5,5%	4,7%	11,4%	24,2%	5,0%	3,5%	
1998 (caja)	5,0%	5,2%	0,8%	-2,8%	1,2%	1,5%	6,0%	-32,3%	-31,9%	2,5%	3,7%	
1999 (caja 1)	5,0%	5,9%	-13,6%	-8,1%	-14,1%	2,8%	6,6%	-41,2%	-24,8%	3,6%	3,8%	
1999 (caja 2)	3,9%	4,8%	-13,6%	-8,1%	-14,1%	4,8%	6,6%	-16,5%	-24,8%	3,6%	3,8%	

En % del PIB	TOTAL COTIZACIONES						APORTACIONES ESTADO			OTROS	TOTAL CONSOLIDADO
	TOTAL	ocupados	Trabajadores en desempleo			TOTAL	transferencia	préstamo			
			Total	trabajad	INEM						
1977	10,0%	10,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,4%	0,2%	10,6%		
1980	10,5%	10,5%	0,0%	0,0%	0,0%	1,1%	1,1%	0,1%	11,8%		
1985	9,5%	8,9%	0,6%	0,6%	0,6%	2,7%	2,7%	0,4%	12,5%		
1990	9,7%	9,1%	0,6%	0,6%	0,6%	3,5%	3,5%	0,3%	13,5%		
1994	11,0%	10,2%	0,8%	0,1%	0,7%	5,1%	4,3%	0,7%	16,7%		
1995	10,0%	9,3%	0,7%	0,0%	0,7%	5,3%	4,7%	0,6%	15,6%		
1996	derechos	10,2%	9,6%	0,6%	0,0%	0,5%	5,3%	4,7%	0,6%	16,0%	
	caja	9,8%	9,2%	0,6%	0,0%	0,5%	5,3%	4,7%	0,6%	15,6%	
1997	derechos	10,3%	9,6%	0,5%	0,0%	0,4%	5,0%	4,8%	0,2%	15,8%	
	caja	9,8%	9,3%	0,5%	0,0%	0,4%	5,4%	4,8%	0,6%	15,8%	
1998	derechos	10,2%	9,7%	0,5%	0,0%	0,4%	5,0%	4,9%	0,2%	15,6%	
	caja	9,9%	9,4%	0,5%	0,0%	0,4%	5,3%	4,9%	0,4%	15,6%	
1999	derechos	10,1%	9,8%	0,4%	0,0%	0,3%	5,1%	5,0%	0,1%	15,5%	
	caja 1	9,9%	9,5%	0,4%	0,0%	0,3%	5,3%	5,0%	0,3%	15,5%	
	caja 2	10,0%	9,6%	0,4%	0,0%	0,3%	5,2%	5,0%	0,2%	15,5%	

En % sobre total	TOTAL COTIZACIONES						APORTACIONES ESTADO			OTROS	TOTAL CONSOLIDADO
	TOTAL	ocupados	Trabajadores en desempleo			TOTAL	transferencia	préstamo			
			Total	trabajad	INEM						
1977	94,0%	94,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4,2%	4,2%	1,7%	100,0%		
1980	89,4%	89,4%	0,0%	0,0%	0,0%	9,5%	9,5%	1,1%	100,0%		
1985	75,9%	70,7%	5,1%	5,1%	5,1%	21,3%	21,3%	2,9%	100,0%		
1990	71,8%	67,2%	4,6%	4,6%	4,6%	25,7%	25,7%	2,6%	100,0%		
1994	65,9%	60,9%	5,0%	0,5%	0,4%	30,4%	25,9%	4,5%	100,0%		
1995	64,0%	59,6%	4,4%	0,2%	4,2%	33,8%	29,8%	4,1%	100,0%		
1996	derechos	63,7%	60,1%	3,6%	0,3%	3,4%	33,4%	29,6%	3,8%	100,0%	
	caja	62,8%	59,0%	3,7%	0,3%	3,4%	34,3%	30,4%	3,9%	100,0%	
1997	derechos	64,9%	62,0%	3,0%	0,3%	2,7%	31,5%	30,2%	1,3%	100,0%	
	caja	62,1%	59,1%	3,0%	0,3%	2,7%	34,4%	30,3%	4,1%	100,0%	
1998	derechos	65,4%	62,5%	2,9%	0,2%	2,7%	32,3%	31,3%	1,0%	100,0%	
	caja	63,6%	60,7%	2,9%	0,2%	2,7%	34,1%	31,4%	2,7%	100,0%	
1999	derechos	65,4%	62,9%	2,5%	0,2%	2,2%	32,9%	32,3%	0,6%	100,0%	
	caja 1	63,8%	61,4%	2,5%	0,2%	2,2%	34,5%	32,3%	2,2%	100,0%	
	caja 2	64,5%	62,0%	2,5%	0,2%	2,2%	33,8%	32,3%	1,5%	100,0%	

La previsión de ingresos del sistema para el próximo año (1999) asciende a 13,606 billones de pesetas, con un crecimiento del +3,4% real (+5,5 nominal) ⁶⁵.

Las cotizaciones sociales aportarán 8,896 billones de pesetas en términos de obligaciones reconocidas (devengo) el equivalente al 10,1% del PIB previsto. Si se cumple esta previsión la recaudación aumentará el +5,5% nominal (+3,5% real) ⁶⁶. Una evolución muy optimista algo contradictoria con los criterios oficiales de crecimiento del empleo (+2,8%) y de subida salarial en la negociación colectiva (+2%) que totalizaría el +4,8%.

⁶⁴ Fuente: Datos estadísticos de la afiliación. Agosto 1998. Tesorería General de la Seguridad Social.

⁶⁵ Deflactor del PIB 2,1%

⁶⁶ Deflactor del consumo.

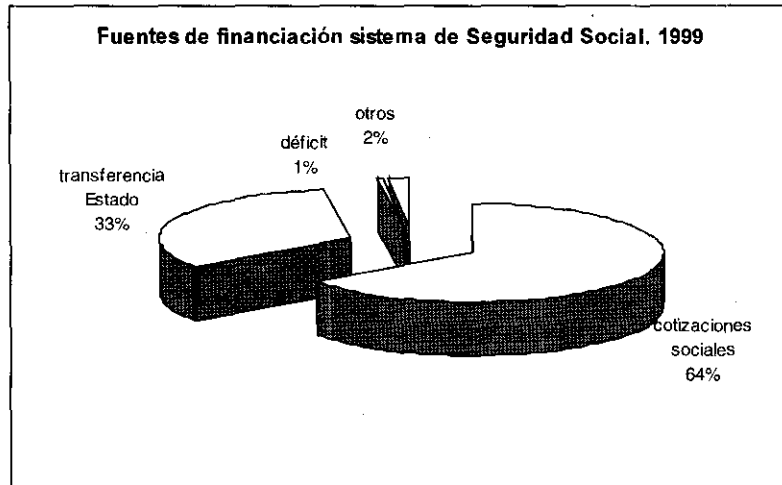
NORMAS DE COTIZACION:

- Las cuantías máximas:
 - de los grupos 1 al 4: 399.780 ptas (+1,8%).
 - de los grupos 5 al 11: 345.180 ptas (+7,1%).
 - Los tipos de cotización se mantienen
- Contingencias comunes:
(28,3% del que el 23,6% a cargo de la empresa y 4,7% del trabajador).
- La base mínima del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos será de 113.340 ptas (+2.5%).

El total de cotizaciones sociales se distribuye entre las aportaciones realizadas por lo trabajadores ocupados y el pago de cuotas de aquellos trabajadores que perciben una prestación por desempleo contributiva o un subsidio para los trabajadores fijos – discontinuos y mayores de 52 años. En el caso de éstos últimos trabajadores, el INEM asume el pago de un porcentaje importante de la cotización complementando la aportación el trabajador (304 y 30 mil millones de pesetas respectivamente).

En los últimos años el INEM ha subvencionado el pago de una parte de la cotización correspondiente a contratos destinados a trabajadores con especiales problemas de integración en el mercado de trabajo. Desde este año, las subvenciones se han ampliado incluyendo la transformación de contratos temporales en indefinidos. La dotación para 1999 por este concepto presenta un fuerte aumento hasta alcanzar los 290 mmptas (102,5 mmptas en 1998). El incremento aunque sigue siendo importante se matiza a la vista del avance de liquidación para el presente año (150 – 160 mmptas). Dado que la subvención se realiza sobre la cotización de personas ocupadas se ha considerado oportuno incluirla en las tablas adjuntas dentro del epígrafe de trabajadores ocupados.

Aunque no está disponible la previsión de recaudación por el criterio de caja para el próximo año es posible calcularlo de forma indirecta. La recaudación prevista ascendería a 8,686 bptas (inferior en 210 mmptas al devengo) con un crecimiento sobre el año anterior del +6% nominal. De nuevo la previsión no concuerda con el cuadro de mandos macroeconómico y, solo se podría alcanzar si se repitiera un ejercicio tan espectacular con el actual o se mejore de forma muy sustancial los cobros de morosos. Ambos comportamientos deseables pero de difícil cumplimiento.



Cabría una hipótesis más optimista de una todavía mayor recaudación por caja repitiendo un escenario como el este año (inferior al máximo autorizado de endeudamiento por este motivo) para lo que la recaudación debería crecer el +7,1% nominal (caja 2 en la tabla adjunta). Con esta hipótesis, sin duda bastante difícil de cumplir, el desfase entre caja y devengo quedaría reducido a 121 mmptas.

La otra gran fuente de financiación son las transferencias del Estado a la Seguridad Social. En para 1999 ascienden a 4,391 billones de ptas. Una evolución al alza del +8,7 nominal (+6.6% real) superior al ritmo de actividad económica previsto para el próximo año y también mayor de la realizada para el presente ejercicio (+6% real).

Aportaciones del Estado a la Seg. Social mmptas		
	1.998	1.999
sanidad	3.595,6	3.983,1
C. Mínimos pensiones	16,0	16,2
PNC	221,8	234,7
Prestaciones Familiares	53,4	40,9
otras transferencias	151,0	117,5
	4.037,8	4.392,4
Evolución nominal		8,78%
préstamos Estado a la Seg. Social		
déficit	125,4	81,1
desfase tesorería (1)	350,0	210,0

El Gobierno insiste en asignar un déficit a la Seguridad Social equivalente al 0,1% del PIB (88,1 mmptas) otorgando en paralelo un préstamos del Estado por idéntico importe sin intereses y a pagar en diez años. Este déficit muestra una tendencia a la baja, es inferior al de 1998 (0,16% del PIB) pero no deja de ser ficticio al estar generado por la cobertura desde los recursos propios de la Seguridad Social de prestaciones definidas como universales cuya financiación corresponde al Estado.

Fuera del presupuesto por operaciones no financieras, el Estado articula un préstamo con un máximo de 210 mmptas para cubrir los desfases de tesorería generados por la utilización del criterio de devengo en la contabilidad de los ingresos. Caso de considerar oportuno mantener este criterio, no demasiado justificado cuando en otros capítulos del

presupuesto se utiliza el de caja (IRPF), esta cantidad (0,24% del PIB) debería cubrirse con una transferencia del Estado.

Una de las cuestiones más polémicas en este momento es la interpretación del proceso de separación de las fuentes de financiación.

El Acuerdo para la consolidación y racionalización de la Seguridad Social firmado por CC.OO., UGT y el Gobierno en octubre de 1996 recoge, entre otras cuestiones, la separación de las fuentes de financiación de las prestaciones sociales incluidas en el sistema previa inclusión de cada una de ellas en dos grupos: contributivas y no contributivas.

Dentro de las no contributivas se incluye: la asistencia sanitaria, las pensiones no contributivas por invalidez y jubilación, las asignaciones económicas de la Seguridad Social por hijo a cargo y los complementos de mínimos de las pensiones de la Seguridad Social. Se consideran prestaciones contributivas el resto, es decir, las pensiones contributivas por jubilación e invalidez y la incapacidad laboral, además de la totalidad de las prestaciones derivadas de las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesionales.

La Ley que desarrolla el Acuerdo (Ley 24/1997) establece un proceso paulatino a finalizar antes del ejercicio económico del año 2000. En este proceso, los PGE para 1999 cumplen un papel primordial no solo para observar el grado de cumplimiento sino también para analizar algunas tendencias sobre la ubicación de algunas partidas en su epígrafe y su fuente de financiación correspondiente.

El segmento contributivo de la Seguridad Social, además de afrontar el pago de las prestaciones contributivas, hace un esfuerzo importante para colaborar en el desarrollo del proceso asumiendo el pago parcial de prestaciones universales. En 1998 aportará como mínimo 900.000 millones de pesetas para pagar los capítulos de *asistencia sanitaria* (103.000 mptas), *complemento de mínimos de pensiones* (600.000 mptas), *servicios sociales* (126.000 mptas) y *otros servicios* (72.000 mptas).

El esfuerzo soportado actualmente solo por los trabajadores, propietarios exclusivos de las cuotas sociales, deberá recaer al finalizar el proceso sobre todos los ciudadanos financiadas todas las prestaciones universales mediante impuestos. Un elemento más para valorar la importancia de disponer de un sistema tributario que reparta con equidad los esfuerzos a las personas y las fuentes de renta.

La Ley recoge que hasta que se realice la total separación de fuentes de financiación los complementos de mínimos serán financiados en los términos en que se determine por la correspondiente Ley de Presupuestos Generales para cada ejercicio. Pero se debe recordar que esta partida, como mínimo hasta el año 2000, está incluida de forma clara y explícita entre las financiadas vía impuestos.

Un escenario aceptable de avance en el proceso de separación y clarificación de las fuentes de financiación podría ser que el Estado asumiera el total del gasto en asistencia sanitaria, una porción de servicios sociales y elevará la escasa financiación actual del complemento de garantía de mínimos de las pensiones (superar los 50 mmptas en 1999). Una financiación del Estado de esas características permitiría reducir en mayor medida el diferencial entre caja y devengo que lastra el funcionamiento cotidiano del segmento contributivo de la Seguridad Social (liquidez) y le imputa además un préstamo.

Hay que valorar positivamente el esfuerzo realizado por el Estado al asumir el gasto sanitario en su totalidad. Las transferencias del Estado harán frente el año próximo a los +218 mmptas de aumento del gasto sanitario y los +103 mmptas soportados anteriormente por las cotizaciones sociales. Una valoración positiva no extrapolable al resto de los capítulos, en especial en el complemento de mínimos de las pensiones donde su aportación crece tan solo 288 millones hasta alcanzar los 16.288 mmptas.

A pesar de no ser satisfactorio la provisión para el próximo año, el peso de las transferencias del Estado dentro del presupuesto consolidado de la Seguridad Social, tomadas en sentido estricto, aumenta levemente (32,3 frente a 31,3% en 1998). Si se incluye el préstamo concedido para cubrir el déficit ficticio como participación del Estado, su participación también aumenta aunque algo menos (32,9 frente a 32,3%). Tan solo se reduce su presencia, si se incluye el concedido para cubrir los desfases de tesorería (33,8 frente a 34,1%).

Un elemento importante en el análisis de la Seguridad Social es comprobar la salud del segmento contributivo.

En consonancia con los criterios de separación de fuentes mencionado anteriormente, en 1998 el segmento contributivo mantendría un saldo equilibrado utilizando el criterio de caja en los ingresos (-2.600 millones de pesetas) pagando íntegramente los complementos de mínimos. Si éstos últimos se pagarán con impuestos, tal y como se corresponde con la legislación vigente, el excedente sería de 609, 400 millones de pesetas.

Utilizando el criterio de devengo para los ingresos los excedentes son superiores pero se trata de un ejercicio falso al contar como recaudación unas cantidades que nunca se traducirán en dinero efectivo.

El saldo para el próximo año también es positivo gracias a un fuerte crecimiento esperado en la recaudación. En el supuesto deseable de cumplir con las previsiones de ingresos creciendo en un porcentaje superior a los gastos por pensiones, el excedente por caja alcanzaría los 82.300 millones de pesetas pagando íntegramente los complementos de mínimos. El superávit llegaría hasta los 697.800 millones de pesetas sin asumir las cargas del complemento de pensiones.

Consolidado Seguridad Social
SEGMENTO CONTRIBUTIVO

Ingresos: cuotas sociales					Gastos						Excedente (+) o déficit (-)		
	trabajad. ocupados	desempleados INEM	trabaj. ingresos	Total ingresos	pensiones contributivas	Incapacidad laboral	maternidad	prestaciones familia contrib	Admon	Total gastos	diferencia	complemento mínimos pensiones	diferencia con Acuerdo
1977	920,3	0,0	0,0	920,3	393,8	80,5	0,0	0,0	0	474,3	446,0		
1980	1.597,8	0,0	0,0	1.597,8	875,0	147,8	0,0	0,0	0	1.022,8	575,0		
1985	2.501,5	181,2	0,0	2.682,7	2.119,5	225,2	0,0	0,0	47	2.391,7	291,0		
1990	4.550,4	310,9	0,0	4.861,3	3.780,6	497,5	0,0	0,0	26	4.304,3	557,0		
1995 derechos	6.497,3	458,7	24,0	6.980,0	6.190,3	561,7	55,1	48,0	55	6.910,2	69,8	568,0	637,8
1996 derechos	7.083,9	395,7	33,3	7.512,9	6.716,5	584,6	80,2	47,7	64	7.492,6	20,3	604,0	624,3
1996 caja	6.777,5	395,7	33,3	7.206,5	6.716,5	584,6	80,2	47,7	64,0	7.493,0	-286,5	604,0	317,5
1997 derechos	7.634,3	335,7	32,3	8.002,3	7.068,9	480,8	103,0	44,6	61,5	7.758,8	243,5	608,0	851,5
1997 caja	7.268,8	335,7	32,2	7.636,7	7.068,9	480,8	103,0	44,6	61,5	7.758,8	-122,1	608,0	485,9
1998 derechos	8.054,0	347,1	32,0	8.433,1	7.476,4	520,0	89,8	43,7	66,3	8.196,2	236,9	612,0	848,9
1998 caja	7.814,5	347,1	32,0	8.193,6	7.476,4	520,0	89,8	43,7	66,3	8.196,2	-2,6	612,0	609,4
1999 derechos	8.562,5	304,0	30,0	8.896,5	7.892,1	504,6	94,0	44,1	69,4	8.604,2	292,3	615,5	907,8
1999 caja 1	8.352,5	304,0	30,0	8.686,5	7.892,1	504,6	94,0	44,1	69,4	8.604,2	82,3	615,5	697,8
1999 caja 2	8.440,5	304,0	30,0	8.774,5	7.892,1	504,6	94,0	44,1	69,4	8.604,2	170,3	615,5	785,8

5.5 Déficit de las Administraciones Públicas

Los responsables económicos del Gobierno anuncian una evolución muy favorable del déficit del conjunto de las Administraciones Públicas en 1999 hasta alcanzar el 1,6% del PIB, casi medio punto inferior a la previsión realizada para 1998 (2.1%).

Según los autores, la Administración Central será responsable del 1,4% del PIB. El Estado tendrá un saldo negativo del 1,3% del PIB y la Seguridad Social del 0,1%. El restante 0,2% del PIB corresponde a las Administraciones Territoriales. Estas cantidades son el resultado de las cuentas públicas bajo el criterio de Contabilidad Nacional, obtenidos después de realizar *los ajustes oportunos*.

Siguiendo el criterio de pagos por caja, el resultado es bien distinto. Utilizando la información oficial presentada en el Parlamento. El saldo negativo de la Administración Central aumenta hasta el 1,72% del PIB, más de tres décimas superior. **El déficit total de las AA.PP. para 1999 aumenta hasta el 1,92%⁶⁷.**

Con este criterio contable, más fiable mientras no se expliquen los ajustes oportunos utilizados para llegar al de Contabilidad Nacional, el déficit de la Administración Central sería muy similar al del presente año y, por tanto, no se produciría la fuerte rebaja anunciada por el Gobierno.

Con las cifras de ingresos y gastos utilizadas por el criterio de caja, el saldo primario del Estado para el próximo año (excluidos gastos financieros) muestra un superávit del 1,84% del PIB, inferior en medio punto a la previsión para el presente año 1998.

Déficit público primario total de las AA.PP.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Necesidad financiación	4.132,9	4.097,5	4.621,4	3.290,5	2.399,0	1.494,0	1.509,0
en % PIB	6,7	6,3	0,1	4,4	3,1	1,8	1,7
Intereses efectivos	3.171,3	3.311,1	37,4	3.927,8	3.596,0	3.420,0	3.061,0
en % PIB	5,2	5,1	5,3	5,3	4,7	4,1	3,5
Déficit público primario	-961,6	-786,4	-4.584,0	637,3	1.197,0	1.926,0	1.552,0
en % PIB	-1,6	-1,2	-1,3	0,9	1,5	2,3	1,8

Fuente: IGAE

Para conocer el verdadero estado de salud de las cuentas públicas es imprescindible conocer con detalle *los ajustes oportunos* aplicados solo disponibles por el Ministerio de Economía y Hacienda. Con esta información se podría evaluar el carácter ordinario o extraordinario de las partidas de gasto excluidas.

⁶⁷ Con las cifras del IEF de los PGE aumenta hasta el 2.03% del PB.

Una cuestión especialmente importante para el presente ejercicio presupuestario de 1998, en el que la diferencia en la cuantía de gastos contabilizados entre los dos criterios contables es superior a 600 mmptas, al no poder utilizar como ingresos 800 mmptas obtenidos por criterios no homologados por el Sistema Europeo de Cuentas al tener la consideración de extraordinarios.

Con estos déficits, los autores afirman que la Deuda Pública acumulada alcanzará en 1998 el 67,4% del PIB, disminuyendo hasta el 66,4% en 1999. Estas cifras no se ven reafirmadas por otras fuentes que elevan el saldo hasta el 70% del PIB en el primer trimestre de este año.

No se puede comprobar la veracidad de estas afirmaciones pero si existen algunos síntomas que apuntan a un encubrimiento de Deuda. Aplicando de manera ortodoxa de la Ley General Presupuestaria también sería deseable la inclusión dentro de las partidas utilizadas para calcular el déficit todos aquellos gastos no financieros excluidos actualmente sin razón suficiente. Tanto aquellas *activadas* mediante préstamos del Estado como las diferidas con compromiso de pago a partir del año 2000. Con estos parámetros el déficit sería sin duda superior, cercano al 2,5% del PIB, pero se evitarían sorpresas e inconvenientes futuros.

Otro factor duda, más anecdótico es la decisión (del Ministerio de Economía) de fijar un deflactor del PIB para 1998 muy elevado (2,5%), no justificable en un contexto de inflación interna del 2% y la influencia de las importaciones, inmersas además en una tendencia a la baja de los precios de las materias primas. Esta operación puede tener como objetivo aumentar el PIB nominal con el fin de disminuir el ratio entre cualquier magnitud y la riqueza creada, por ejemplo el ratio Deuda Pública /PIB.

DEFICIT DE CAJA NO FINANCIERO AA.PP.

CONCEPTO	1982	1985	1990	1994	1995	1996	1997	1998		1999
								(i)	(p)	
I: ESTADO										
1.- Op.presupuestarias	-1.018	-1.480	-1.104	-3.154	-3.164	-3.683	-2.049	-1.487	-1.369	-1.421
Ingresos	2.655	4.420	10.208	13.463	14.077	14.630	16.637	16.572	17.448	17.413
Gastos	3.674	5.900	11.311	16.617	17.241	18.313	18.686	18.059	18.817	18.834
2.- Op.no presup.	-28	-6	-68	-168		368				
3.- Déficit caja	-1.046	-1.485	-1.172	-3.322	-3.164	-3.315	-2.049	-1.487	-1.369	-1.421
En %	5,3%	5,3%	2,3%	5,1%	4,5%	4,5%	2,63%	1,82%	1,65%	1,62%
II: S.SOCIAL				-152	-321	-363	-350	-124	-124	-88
En % PIB				0,2%	0,5%	0,5%	0,4%	0,15%	0,15%	0,10%
III: AA.CC.	-1.046	-1.485	-1.172	-3.474	-3.485	-3.678	-2.399	-1.611	-1.494	-1.509
En % PIB	5,3%	5,3%	2,8%	5,4%	5,0%	5,0%	3,1%	1,97%	1,80%	1,72%
IV: AA.TT.	-117	-169	-451	-623	-518	-451	-236	-164	-166	-176
En %	0,6%	0,6%	0,9%	1,0%	0,7%	0,6%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%
V: AA.PP.	-1.163	-1.655	-1.623	-4.276	-4.116	-3.174	-2.635	-1.775	-1.659	-1.684
En %	5,9%	5,9%	3,2%	6,8%	5,9%	5,6%	3,4%	2,17%	2,00%	1,92%
D.Publica Estado	21,9%	37,3%	36,6%	52,6%	54,9%	59,0%	57,6%	57,6%	57,4%	
D.Publica AA.TT.	3,3%	3,6%	6,6%	10,0%	10,4%	11,1%	11,2%	9,8%	10,0%	
Total	25,2%	40,9%	43,2%	62,6%	65,3%	70,1%	68,8%	67,4%	67,4%	66,4%
PIB	19.567	28.201	50.087	64.790	69.760	73.743	77.896	81.900	82.804	87.772

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

Comparación déficit de caja y por Contabilidad Nacional

Total AA.PP.	1997	1998	1999
CN	2,6%	2,1%	1,6%
caja	3,4%	2,0%	1,9%
	-0,8%	0,1%	-0,3%

Los países comunitarios prosiguen el proceso de saneamiento de las cuentas públicas. En 1998 la media de los déficits anuales de la UE15 se redujo hasta el 1,9% del PIB.

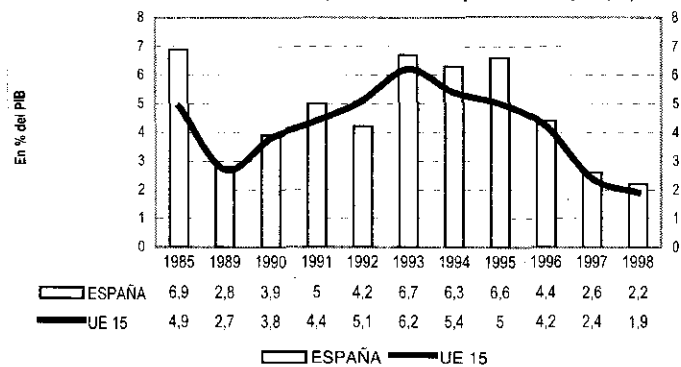
La media de los ratios de Deuda Pública con relación al PIB también presenta una tendencia decreciente, aunque en este caso las cifras muestran situaciones muy dispares. Sigue siendo reseñable el elevado endeudamiento de Bélgica (118% del PIB), Italia (118% del PIB) y Grecia (107% del PIB) con las consiguientes consecuencias negativas debido a los elevados gastos en lo que incurren para su financiación.

UNION EUROPEA

Déficit anual en % del PIB

	1985	1990	1993	1997	1998
ALEMANIA	1,2	2,0	3,3	2,7	2,5
AUSTRIA		2,2	4,2	2,5	2,3
BELGICA	9,1	5,8	7,1	2,1	1,7
DINAMARCA	2,0	1,5	2,8	-0,7	-1,1
ESPAÑA	6,9	9,9	6,7	2,6	2,1
FINLANDIA		-5,4	8,0	0,9	-0,3
FRANCIA	2,9	1,5	5,6	3,0	2,9
GRECIA	13,6	18,6	13,8	4,0	2,2
IRLANDA	11,2	2,5	2,4	-0,9	-1,1
ITALIA	12,6	10,9	9,6	2,7	2,5
LUXEMBURGO	-6,2	0,0	1,7	-1,7	-1,0
PAISES BAJOS	4,8	4,9	3,2	1,4	1,6
PORTUGAL	10,1	5,5	6,9	2,5	2,2
REINO UNIDO	2,9	1,3	7,8	1,9	0,6
SUECIA		-4,2	12,3	0,8	-0,5
UE 15	4,9	3,8	6,2	2,4	1,9

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

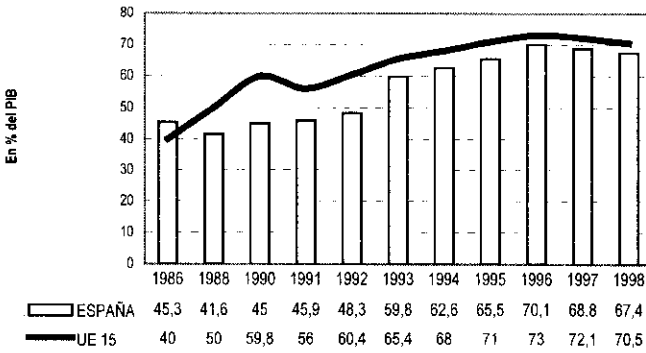


UNION EUROPEA

Endeudamiento acumulado. En % del PIB

	1986	1990	1993	1997	1998
ALEMANIA	42,5	39,8	48,9	61,3	61,2
AUSTRIA		58,3	62,8	66,1	64,7
BELGICA	123,9	128,3	137,2	122,2	118,1
DINAMARCA	69,0	66,4	81,6	65,1	59,5
ESPAÑA	45,3	45,0	59,8	68,8	67,4
FINLANDIA		14,5	57,1	59,2	58,1
FRANCIA	45,7	35,4	44,1	58,0	58,1
GRECIA	65,0	95,3	111,8	108,3	107,7
IRLANDA	119,9	101,6	94,5	66,3	59,5
ITALIA	86,3	97,8	119,4	121,6	118,1
LUXEMBURGO	13,5	8,3	6,2	6,5	7,1
PAISES BAJOS	74,8	78,8	80,8	72,1	70,0
PORTUGAL	69,5	68,4	66,4	62,0	60,0
REINO UNIDO	58,0	39,8	48,8	53,4	52,3
CEUR- 12	59,4	57,2	76,0		
UE 15	40,0	59,8	65,4	72,1	70,5

Evolución DP acumulada España/ U.Europea (15)



6 Características de la actual crisis económica y posible impacto futuro.

Las cotizaciones de las empresas en las Bolsas de Valores y los tipos de cambio de las monedas nacionales deberían oscilar de acuerdo a su solvencia medida en términos de economía productiva. Dentro de la evaluación, la estabilidad política podría influir de alguna manera en su valor patrimonial. La realidad no avala esta conclusión obtenida bajo criterios racionales. Así, la población observa atónita como evolucionan los mercados financieros sin que nadie, incluidos los teóricos expertos, expliquen las causas que originan los continuos cambios experimentados a velocidad de vértigo.

Los fenómenos especulativos han formado parte del funcionamiento habitual del sistema capitalista, pero desde hace algún tiempo su protagonismo se ha multiplicado hasta límites todavía más indeseables. Así, los inconvenientes soportados por la mayoría de la población se han multiplicado.

El fenómeno se gesta a partir de la proliferación de inversiones dirigidas a la compraventa de acciones e inmuebles, realizadas de forma ajena a la solvencia o solidez de las empresas y activos. Con sus decisiones esperan y ayudan a crear una elevación de sus precios. El proceso se sostiene durante un tiempo generando un *efecto riqueza* hasta que la "bola de nieve" se derrite, los precios dejan de crecer, los primeros inversores huyen del mercado con sus beneficios iniciando un proceso de abandono de las inversiones que reconvierte el efecto inicial en un empobrecimiento de los afectados ⁶⁸. Normalmente los perdedores son los últimos en llegar que coinciden con los menos informados. La ruptura de las expectativas de ganancias fáciles, reconvertidas en pérdidas reales, tienen efectos depresivos agregados sobre el consumo y la inversión.

Los flujos de capital disponible han aumentado en los últimos tiempos dentro de un proceso paralelo de máxima liberalización de sus movimientos en todo el mundo buscando mayores tasas de rentabilidad ⁽⁶⁹⁾. El ahorro acumulado se multiplica gracias a las operaciones a crédito avaladas por entidades financieras u organizaciones similares ampliando sin medida la oferta monetaria mundial.

En esta situación ventajosa, se sofistican todavía más sus instrumentos y amplifican su cobertura territorial. Así, una serie de personas e instituciones, con un poder desmedido, pueden escoger una moneda como víctima, concentrando sus operaciones hasta lograr importantes beneficios a costa de la defensa inicial realizada por los Bancos Centrales o, de la posterior devaluación. El *financiero* Georges Soros, actuando bajo la bandera de un fondo de alto riesgo, es un buen ejemplo de este comportamiento, quién avalado por entidades financieras, ha ganado millones de dólares en un sólo día a costa de la riqueza de los millones de habitantes del país señalado como objeto de sus operaciones.

⁶⁸ Explicación muy detallada en *Breve historia de la euforia financiera*. J. K. Galbraith (1990).

⁶⁹ Análisis más detallado del proceso en la tribuna firmada por Santiago Niño Becerra "Las razones profundas de esta crisis" publicada en el diario Cinco Días. Setiembre de 1998.

La globalización financiera sin límites ni regulación pone en duda las bondades iniciales de la libre circulación del capital.

La actual crisis financiera padecida por los mercados de valores de todo el mundo, concretada con mayor intensidad a partir del mes de agosto, tiene su inicio hace ya algunos años con los problemas de la economía japonesa. En la década de los ochenta se rompió una burbuja especulativa, concentrada sobre todo en el mercado inmobiliario, con influencia en la estabilidad de su sistema financiero al acumularse un volumen elevado de créditos impagados. El problema se agravó por la sobreapreciación de su moneda (yen), a consecuencia de esta burbuja, perjudicando sus posibilidades exportadoras. En definitiva, Japón ha visto estancado su crecimiento por problemas financieros que han terminado contagiando a su economía real abriendo un círculo de mutua influencia.⁷⁰

El problema japonés tuvo inicialmente una incidencia relativamente pequeña para la economía mundial, pero ésta se ha ido agravando a medida que no se solucionaba con el paso del tiempo y se veía acompañado de una serie de sucesos que afectan a otras zonas del planeta. Desde hace un año (verano de 1997) han aparecido serios problemas en algunos de los denominados *dragones asiáticos* (Corea del Sur, Indonesia, Malasia y, Tailandia).

Estos países, presentados por los organismos internacionales con planteamientos económicos más neoliberales (FMI y OCDE) como ejemplo de modelo de crecimiento, han visto en un tiempo récord como sus economías entraban en recesión. No cabe aplicar una explicación a este fenómeno utilizando los parámetros habituales del pensamiento hegemónico. Estos países mantenían estabilidad de precios, una tasa de ahorro elevada y saldos presupuestarios equilibrados de sus cuentas públicas. Y aunque habían aparecido en los últimos años saldos negativos en sus balanzas por cuenta corriente, la causa más consistente entre las manejadas por los expertos parece ser la excesiva concentración de los créditos en pocos grupos industriales (*chaebols*) con fuertes interrelaciones con las entidades financieras nacionales y con escasa transparencia de su actividad interna frente al exterior. El grado de endeudamiento de estos grupos alcanzó niveles excesivos en relación a la rentabilidad de sus activos, y, a la pérdida de competitividad derivada de una excesiva apreciación de sus monedas al mantener un vínculo demasiado estrecho con el dólar (la moneda americana ha seguido un proceso de apreciación hasta hace muy poco).

La excesiva concentración de créditos ha quedado más al descubierto al retirar los inversores japoneses parte de sus aportaciones, en un intento de cubrir sus propias necesidades de financiación. No obstante, a la hora de analizar la crisis de estos países tampoco se debe rechazar la influencia de haber alcanzado un límite en la aplicación de un modelo de competitividad basado en los bajos salarios y escasa protección social. La presión de los ciudadanos, conscientes

⁷⁰ Análisis más detallado en la tribuna firmada por Ledo. M y Taguas, D "¿Ha cambiado el escenario macroeconómico?" publicada por el diario El País 15 setiembre 1998.

del nivel de riqueza creada, puede haber influido sobre un modelo que no ha sabido adaptarse al no poder utilizar en toda su extensión el *dumping social*.

La crisis de estos países, tampoco homogénea en todos ellos como lo demuestra la caída de Suharto en Indonesia para volver a una cierta estabilidad económica, se ha resuelto de momento con una fuerte devaluación de sus monedas (entre el 45% y el 80% del valor inicial), aumentos en los tipos de interés y recortes de plantillas en las grandes empresas industriales. Las dos primeras medidas encarecen las importaciones, inciden negativamente sobre la inflación y, traen aparejadas dentro de la política económica dominante al uso, una política fiscal restrictiva. El conjunto de las decisiones reducen la capacidad de compra de los ciudadanos, sumando el efecto restrictivo sobre el consumo a las mayores dificultades para invertir por la elevación de los tipos de interés. En suma una desaceleración, cuando no depresión del conjunto de sus demanda interna. En sentido inverso, las medidas adoptadas mejoran la posición competitiva de sus exportaciones, abriendo una puerta hacia el futuro si se resuelven los problemas internos causantes de la actual crisis.

La situación en esta zona no se ha agravado más todavía gracias a la decisión china de no devaluar su moneda. Asumir una pérdida de valor de su moneda, una decisión nada beneficiosa para su economía, provocaría la inmediata devaluación de las monedas de los países vecinos, con un efecto circular que aumentaría las negativas consecuencias para la zona y el resto del mundo.

Por otra parte, la devaluación realizada por estos países no se limita al precio de sus bienes, también repercute sobre otros países competidores en los mismos mercados. Los países latinoamericanos son los más afectados por la bajada relativa del precio de las materias primas y algunos productos industriales, al obligarles a reducir a su vez el precio de las suyas si quieren mantener su participación en los intercambios. La competencia encarnizada por vender produce un efecto dominó sobre la economía real que termina afectando a los mercados financieros, al perder los inversores extranjeros garantías sobre el comportamiento de las empresas (rentabilidad) y el sector público (pago de la elevada deuda externa) como consecuencia de su menor capacidad de crecimiento. Para rematar la faena, la retirada de inversores se ve agravada con la aparición de los especuladores que utilizan sus desmesurados y excesivamente permisivos instrumentos para desestabilizar todavía más las débiles posiciones de las monedas nacionales, consiguiendo pingües beneficios a costa de los ciudadanos de estos países que deben gastar fortunas para defender el tipo de cambio de su moneda en muchos casos sin resultados, hasta el punto de estar obligados a asumir una no querida devaluación de las mismas.

Este parece ser el poco optimista escenario de los países más potentes de la zona: Brasil, Argentina y México, que, salvo casi milagro, se verán obligados a devaluar el real y el peso si no quieren asumir la carga insoportable de tipos de interés desmesurados (50% en Brasil). A diferencia de la crisis de los años ochenta o el efecto *tequila* de 1994 iniciado en México, estos países serán las víctimas de la presente crisis, aún a pesar de haber soportado la población los

elevados costes de las políticas de estabilización aconsejadas por el Fondo Monetario Internacional.

A estos fenómenos se añade la crisis de Rusia. Aunque los síntomas puedan parecer similares a los de los países anteriormente mencionados, la enfermedad rusa tiene causas muy diferentes. El paso de una economía de total control y planificación estatal a una economía de mercado ha sido muy traumático en múltiples facetas. Una importante es la falta de viabilidad de muchas de las empresas en el nuevo marco de competencia. Pero todo apunta a pensar que la causa fundamental proviene del modelo de privatizaciones utilizado que ha conllevado una desmedida acumulación de patrimonio en manos de un pequeño número de personas, incluido el anterior primer ministro Chernomirdin. Este hecho ha venido acompañado de un vaciado de las funciones del sector público que impide desarrollar una función mínima de integración en todos los órdenes: político, social y económico.

La sustitución del modelo de *socialismo real* por uno de *capitalismo salvaje* sin los necesarios mecanismos de regulación, control e integración ha generado la proliferación de mafias y ha impedido al Estado cumplir con funciones de asignación y redistribución de la riqueza. Después de sufrir un profundo movimiento pendular, el sector público ruso se encuentra en quiebra absoluta sin recursos para hacer frente a sus obligaciones. La recaudación por impuestos no alcanza el diez por ciento del PIB (en España es del 38%) cuando una parte todavía muy importante de la población depende económicamente de sus transferencias.

Lo que inicialmente fue solo una crisis fiscal (enorme déficit a financiar cada vez a menor plazo y con tipos de interés cada vez más altos) se ha convertido en crisis política y social, hasta llegar a la pérdida total de credibilidad, tanto en el orden interno como externo. En pura lógica monetaria, el proceso ha desembocado en una severa devaluación del rublo (70% hasta principios de setiembre), con el aditamento en paralelo de la mayor carestía de vida para la mayoría de la población ⁽⁷¹⁾. El encarecimiento de las importaciones tiene consecuencias muy graves en un país con un tejido productivo destrozado de escasa capacidad para abastecer su demanda interna y, por tanto, con una obligada propensión a importar hasta los bienes de consumo más básicos.

No obstante, sin despreciar la importancia en términos políticos de la crisis rusa, posee múltiples cabezas nucleares y hasta la fecha ha cumplido con el papel de superpotencia, las repercusiones en términos económicos está limitada por la pequeña dimensión de su economía (80% de la española).

La pregunta más repetida en los últimos meses es hasta que punto afectará también la crisis financiera a los países más desarrollados del planeta. Los medios de comunicación de Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea se preguntan si la actual bonanza económica disfrutada en los tres últimos años es compatible con la actual situación.

⁷¹ Una pensión de 400 rublos, muy común en Rusia, equivalía en junio a 10.000 ptas y ahora ha reducido su valor hasta las 3.000 ptas.

Las explicaciones de los expertos cuando se trata de crisis financieras suelen ser habitualmente ambiguas. El fuerte proceso de globalización, sobre todo financiera, carece todavía de teorías explicativas sólidas. Sin ninguna pretensión de oficiar como profeta sobre un tema tan complicado, hay una serie de argumentos a tener en cuenta. Al igual que ha sucedido en crisis recientes, la teoría del pinchazo de una burbuja especulativa tiene una cierta consistencia. El movimiento de fuertes montantes de flujos financieros por todo el mundo a velocidad de vértigo y la ausencia de alternativas de inversión debido a la bajada general de los tipos de interés hacen de las bolsas de valores un objetivo apetecible para los inversores y potencian la cotización de algunas empresas por encima de lo que razonablemente muestra su posición en términos estrictamente productivos. Bajo ese razonamiento una parte de la crisis se explicaría como una corrección a la baja de los valores después de una subida demasiado importante (el 24% en Estados Unidos en menos de un año y el 67% en España en el mismo periodo de tiempo).

Sin embargo, aparecen otras causas que pueden matizar la influencia de esta teoría de base especulativa. La crisis financiera puede afectar a empresas con inversiones reales en los países afectados, incluyendo entidades financieras. Es el caso de las empresas japonesas en el sudeste asiático, alemanas en Rusia o españolas en Iberoamérica. La devaluación de las monedas implica una pérdida patrimonial o, como mínimo de la rentabilidad esperada de las inversiones no compensada por las elevaciones de los intereses percibidos por las mismas. Estas pérdidas ciertas han influido en las cotizaciones de múltiples empresas en sus respectivas bolsas de valores disminuyendo el patrimonio acumulado en los últimos años. Sin poner en duda los objetivos buscados por las inversiones realizadas por las empresas españolas en esta zona, todo apunta que las fuertes inversiones realizadas por el BBV, Banco de Santander o Telefónica incorporan a corto plazo menores perspectivas de rentabilidad cuando no pérdidas iniciales.

El menor valor esperado de las acciones que sumar a la recesión en el consumo e inversiones de las zonas afectadas se convierte en un elemento a tener en cuenta cuando se evalúa las posibilidades de crecimiento económico de los países más desarrollados. De acuerdo a las cifras conocidas referidas a las 32 mayores mercados bursátiles, la crisis financiera ha reducido el valor de las acciones en 577,4 billones de pesetas durante el mes de agosto, concentrándose casi la mitad en Estados Unidos ⁽⁷²⁾.

No obstante, con independencia del empeoramiento de las expectativas, la caída sufrida en este mes debe ser incardinada en un marco de elevadas ganancias en un corto periodo de tiempo y la concentración de estas ganancias en un porcentaje de población minoritario. Aunque se han popularizado las inversiones en bolsa, la parte principal de las mismas, en mayor medida las ganancias, se concentra en el reducido segmento más rico de la población.

Hasta finales del mes de agosto, la pérdida de las bolsas de Estados Unidos (-225,8 bptas) había sido del 76% de las ganancias acumuladas en el

⁷² El País 7 de setiembre de 1997. Fuente: Datastream.

último año (+297 bptas). El pequeño margen de beneficio, 6% del valor inicial de los activos en los últimos diez meses, se va diluyendo poco a poco dentro de un proceso de altas y bajas. En España la reducción de las expectativas de ganancia es inferior (-9,5 billones de ptas equivalente al 49% del beneficio acumulado) y todavía se preservan unas ganancias relativamente elevadas (+32% sobre el valor inicial de los activos igual a otros 10 billones de ptas), sobre todo si se tiene en cuenta el breve período de tiempo en el que se han generado y la rentabilidad alternativa de la Deuda Pública con tipos de interés bajos (3,75% anual a corto plazo).

Como conclusión, a diferencia de anteriores crisis con unas consecuencias limitadas y muy concentradas en pequeños círculos especializados en inversiones especulativas, la situación actual parece tener una mayor relación con la economía real por lo que existen posibilidades ciertas de desaceleración del crecimiento económico. Sin embargo, es bastante más difícil identificar el grado de influencia a nivel territorial y por tramos de renta.

A grandes trazos, los países menos ricos, en especial los más pobres, serán sin duda los mayores paganos de la crisis al tener que soportar fuertes presiones que en muchos casos desembocarán en la reducción del precio de sus principales exportaciones, (materias primas) posiblemente ayudándose de la devaluación de sus monedas. Las previsiones de crecimiento de los países de América Latina se han reducido hasta el 2% frente al 5% de años anteriores y los del sudeste asiático prevén disminuciones en su producción ⁷³. Conociendo la política económica de corte estrictamente neoliberal predominante en estos países, la mayor inflación importada será combatida con planes de ajuste en materia fiscal ⁷⁴. La suma de menor riqueza y políticas de estabilización perjudica seriamente a los segmentos más pobres de la población de la mayoría de los países. Como ejemplo, la situación de extrema necesidad de millones de ciudadanos rusos (45% por debajo del nivel de pobreza) o de un porcentaje muy elevado de la población de los países de Asia, y América Latina en condiciones similares. Sin olvidar, la poco deseable situación soportada por un porcentaje excesivamente grande de ciudadanos norteamericanos o, las expectativas de mejora rotas para un gran número de trabajadores de los países del sudeste asiático.

La evaluación de las repercusiones en los países más avanzados es más dispar. Japón presenta una posición singular debido a su modelo apoyado en las exportaciones pero con baja apertura al exterior (baja propensión a importar). Este modelo le ha permitido recurrir a una continua devaluación de su moneda para mantener su posición exportadora mientras mantiene un compás de espera en la solución de sus problemas estructurales en el sistema financiero.

⁷³ La Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) estima que la crisis del Asia Oriental es de aproximadamente el 1% de la producción mundial (38 billones de pesetas) y que la producción disminuirá en un 12% en Indonesia, del 6 al 8% en la República de Corea y Tailandia y el 2% en Hong Kong.

⁷⁴ Brasil ya ha anunciado un recorte del gasto por valor de medio billón de pesetas, el 0,5% del PIB.

En todo caso, el horizonte no aparece demasiado optimista cuando se observa una seria contaminación de la crisis al resto de sus empresas productivas. La devaluación de las monedas de los países vecinos ha conllevado una pérdida de las inversiones realizadas y los flujos comerciales japoneses (20% de las exportaciones) se verán afectados por la menor actividad en la región. Estos hechos profundizan más los graves problemas que atenazan su economía desde hace dos años. Durante el segundo semestre de 1997 y lo que va del presente año, la crisis de la economía japonesa se ha profundizado sensiblemente hasta acumular tres trimestres de crecimiento negativo. Un golpe importante para el resto del mundo al concentrar Japón el 8% del total de la riqueza creada.

Todo apunta a que las repercusiones en el resto de los países desarrollados serán más débiles, aunque cuando se abre un proceso de falta de confianza los resultados son impredecibles y el pánico no está nunca descartado. Estados Unidos presentaba un panorama de sostenido crecimiento económico que duraba ya varios años, sin tensiones inflacionistas aunque con un dudoso equilibrio en la distribución de la riqueza creada al estar apoyado en demasía en salarios demasiado bajos (trabajadores ocupados pobres). La influencia de la crisis financiera sobre la economía real dependerá en buena medida de su duración, al estar apoyado el consumo en las ganancias obtenidas en los mercados de valores en proporción superior al resto de los países (Estados Unidos mantiene históricamente una tasa de ahorro muy inferior a la media). Si se hace caso de las influyentes declaraciones de Alan Greenspan, presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos (FED), el Banco Central de USA, la crisis no es inocua para nadie *"Nadie puede creer que Europa y Estados Unidos permanecerán como un oasis de prosperidad mientras que el resto del mundo afronta dificultades económicas (75)"*.

Los países de la Unión Europea pueden estar más protegidos durante un periodo determinado al abrigo de la estrecha relación de flujos comerciales dentro de la misma (el 80% de los intercambios son internos), por mantener tipos de interés reducidos y disponer del paraguas de una moneda única que por lo menos en un primer momento, incluso sin haber nacido todavía en toda su extensión, está soportando mucho mejor las perturbaciones monetarias. Contar con estas variables favorables puede evitar una repercusión negativa severa pero puede no ser suficiente para blindar a los países de este entorno regional de una desaceleración sobre las previsiones de crecimiento manejadas hasta la fecha.

El efecto en términos macroeconómicos será más notorio si disminuye el ritmo de crecimiento de Estados Unidos y Alemania generados por la acumulación de pérdidas por inversiones en terceros países (sudeste asiático, Latinoamérica y Rusia⁷⁶). Como muestra de su capacidad de influencia, sólo recordar que el primero concentra casi la cuarta parte de la riqueza creada en

⁷⁵ Conferencia de Alan Greenspan ante el Comité Bancario del Congreso de Estado Unidos. Setiembre de 1998.

⁷⁶ Según la información disponible los créditos concedidos por los bancos privados alemanes tienen cobertura pública al haberse considerado en su momento la ayuda a Rusia como un asunto de estado.

todo el mundo, con el aditamento de mostrar un comportamiento más consumista de lo habitual.

Aún así, recordar que la desaceleración de la demanda interna en amplias zonas de la tierra derivada del menor valor patrimonial de los activos objeto de inversión, se notará en menor medida en aquellas economías con niveles de crecimiento de su consumo en el límite del recalentamiento. Por una paradoja podría ser el caso español cuya economía arrastraba este peligro al situarse en el límite de aprovechamiento de utilización de su capacidad productiva, con un horizonte de potenciación del consumo a consecuencia de la necesaria rebaja de los tipos de interés en el proceso de convergencia obligado por la creación de la moneda única y, los efectos de una rebaja del IRPF equivalente a medio billón de pesetas al año. Así, la contención del consumo interno puede evitar incurrir en déficit del saldo de la balanza por cuenta corriente, disponiendo de más tiempo para ampliar la capacidad productiva del país si se sostiene el aumento de la tasa de inversión en un porcentaje similar a la de los dos últimos años.

De forma adicional, también pueden incidir dos factores. La bajada de los precios en la materias primas a consecuencia de la crisis financiera está beneficiando a los países más desarrollados, facilitándoles un todavía mayor control de la inflación e incrementando la competitividad de sus bienes y servicios ⁽⁷⁷⁾.

Además de la solución de las diferentes causas identificadas como origen de las distintas crisis, incluida la estrictamente especulativa, las repercusiones en la economía real serán inferiores si Estados Unidos inicia una senda de disminución de los tipos de interés repercutiendo en una mayor y más fácil financiación de los agentes sociales y económicos de todas las zonas afectadas. La pérdida de credibilidad de algunas zonas ha trasladado las inversiones a monedas refugio, dólar y marco alemán especialmente, induciendo a rebajar los tipos de interés en sus zonas de influencia. En el caso de la zona EURO, el punto final del proceso de convergencia de los tipos anteriormente referenciado alrededor del 3,75% apunta ahora al 3,3% e, incluso puede bajar aún más..

Precisamente la generalización de la rebaja de tipos es la solución presentada desde algunos sectores de opinión discrepantes en algún grado de la ideología dominante. El Fondo Monetario Internacional aplica una sola receta con independencia de la situación o las causas que la provoquen: predica austeridad, fuertes tasas de interés para impedir la fuga de capitales, severas devaluaciones para restringir las importaciones y reforzar las exportaciones. El resultado invariable: pérdida brutal del nivel de vida, aumento del paro y de la pobreza y problemas políticos para los Gobiernos que deben asumir las protestas sociales.

Frente a la receta habitual del FMI de máxima ortodoxia del librecambismo, han aparecido múltiples voces proponiendo un modelo más heterodoxo. Causa sorpresa que los que han levantado la voz no se limitan a economistas con un

⁷⁷ El precio del petróleo ha descendido al punto más baja desde 1973, acumulando una rebaja del -36% desde agosto de 1997.

planteamiento contrario ya explicitado anteriormente sino que se amplía a otros círculos ⁽⁷⁸⁾.

Para los países en vías de desarrollo proponen imponer controles de cambio, lo que les permitiría rebajar los tipos de interés sin poder ser castigados por los mercados financieros. Establecer mecanismos de intervención para limitar la influencia de la liberalización de los flujos de capital sobre el tipo de cambio de su moneda les evitaría pagar intereses desmesurados por mantener la paridad establecida inicialmente. La medida propuesta reconoce las ventajas de la circulación de capital a través del mundo como apoyo para mejorar la estructura productiva de los países menos desarrollados, pero permite eliminar los costes negativos generados por *el dinero caliente* con fines solo especulativos. La propuesta planteada por este grupo de economistas, se acercaría a la realizada desde hace tiempo por James Tobin en la línea de establecer un impuesto sobre las transacciones financieras a corto plazo.

Un planteamiento de estas características acompañado de una política más expansiva de los países desarrollados permitiría limitar los efectos de la crisis. Hasta el FMI ha reconocido la importancia de contar con una demanda solvente que ejerza de locomotora de la actividad mundial.

Las declaraciones de otras personas influyentes caminan en la misma dirección. Henry Kissinger escribe *"el FMI no tiene los medios para ejecutar la tarea que se le ha fijado"* y solicita un nuevo dispositivo financiero que sustituya a los instrumentos diseñados en Bretton Woods, tomando en cuenta que la globalización financiera no puede medir por sí sola la eficacia o no eficacia de un país, en oposición de la organización política y económica de un planeta dividido en unidades nacionales. Igualmente, considera imprescindible establecer una distinción entre capital invertido a largo plazo y los capitales especulativos, protegiendo al sistema mundial de los abusos de estos últimos ⁷⁹.

Como mal menor, la actual crisis ha puesto en duda modelos explicativos aceptados y utilizados reiteradamente por la parte más poderosa de la sociedad mundial. Ante esta constatación sería deseable que la experiencia permitiera avanzar hacia otras teorías y decisiones que tengan como resultado una distribución más justa de la riqueza.

A la espera de la adopción de estas decisiones estructurales, las consecuencias negativas a corto parecen difícil de evitar en un mundo tan complejo el actual. Como ejemplo recordar que la rebaja de los tipos de interés de los países más ricos, Unión Europea y sobre todo Estados Unidos, genera un efecto positivo para los países más afectados por la crisis al permitirles recuperar una parte de la inversión extranjera a un precio más razonable. Pero a la vez, provoca una depreciación del dólar que resta a la influyente economía americana capacidad de consumo recortando la demanda solvente agregada, uno de los elementos más necesarios en la actualidad. El efecto se amplifica al potenciar las

⁷⁸ Entre otros: Paul Krugman, Joe Stiglitz y Robert Wade en distintos escritos e intervenciones públicas.

⁷⁹ Le Monde 15 octubre 1998.

exportaciones norteamericanas. Lo más preocupante sería asistir a un rebrote inflacionista que, conocida la extremada sensibilidad ante este hecho de los responsables de la Reserva Federal a pesar de manejar dígitos muy pequeños, podrían anular el pretendido efecto inicial.

Este razonamiento conduce a reflexionar sobre otro de los actuales dogmas económicos. Sin poner en duda, las bondades de ciertos equilibrios en política fiscal y de precios, las políticas económicas deben ser más flexibles sin incurrir en actitudes fundamentalistas. La lucha contra la inflación tiene límites y no se debe caer en la obsesión de mantener crecimientos de los precios cercanos a cero. Evoluciones de los precios alrededor del 1 - 2% equivalen a estabilidad de precios, por lo que apostar por dígitos inferiores conlleva riesgos deflacionistas innecesarios, más evitables todavía en una coyuntura como la actual.

7 Conclusiones.

En el próximo año se producirán dos hechos con amplias repercusiones para la sociedad española. El primero, compartido con muchos millones de europeos, será la entrada en vigor del EURO, la moneda única europea. El segundo, de carácter más doméstico, es una reforma del IRPF vendida profusamente desde el Gobierno como instrumento casi milagroso con la que ganaran todos y no perderá nadie. Rebaja de impuestos convertida por el Partido Popular en una de las principales armas electorales para las próximas elecciones generales.

A estas dos decisiones internas, se suma una tercera variable ésta vez exógena. Se trata de la crisis financiera generalizada a las bolsas de valores de casi todo el mundo provocada inicialmente por los problemas de algunos países del sudeste asiático, agravada posteriormente por los problemas de Rusia y recientemente extendida a países de Sudamérica.

**** la moneda única: un nuevo marco de referencia para España y el proyecto europeo.***

En el presente año se ha adoptado una decisión económica con repercusiones históricas. Después de un arduo recorrido, el Consejo Europeo celebrado el 2 de mayo de 1998 aprobó la lista de Estados miembros que formarán parte de la Moneda Única a constituir formalmente en enero de 1999. La lista de participantes en el nuevo EURO incluye once países: Alemania, Francia, Irlanda, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Finlandia, Austria, Italia, Portugal y España. Dinamarca cumple los requisitos monetarios exigidos⁽⁸⁰⁾ pero ha elegido no formar parte de la misma, por lo menos de momento. El Reino Unido, Suecia y Grecia quedan también fuera aunque por distintos motivos. Los dos primeros cumplen los requisitos *fuertes* referidos a inflación y déficit público e incumplen la necesaria pertenencia durante los dos últimos años al mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo, aunque sus monedas han mostrado una elevada estabilidad. Su exclusión, por tanto, se debe más a decisiones propias que al incumplimiento de los requisitos clave⁽⁸¹⁾. Por el contrario, Grecia es el único país fuera inicialmente del EURO por aplicación estricta de las condiciones monetarias.

El EURO será realidad en enero del próximo año aunque todavía será necesario esperar hasta el 2002 para que los billetes y monedas circulen físicamente y puedan ser utilizados por los ciudadanos en las transacciones cotidianas. Con la entrada en vigor del EURO las competencias en materia de

⁸⁰ Apartado 1 del artículo 109 J del Tratado de la Unión Europea.

⁸¹ Las razones son distintas. La Constitución sueca impide renunciar a la soberanía en temas monetarios, tal y como obliga la integración en el Banco Central Europeo. El Reino Unido aplica la cláusula de exclusión (opting out) por motivos estrictamente políticos.

política monetaria y cambiaria se transferirán de los Estados miembros a la Comunidad siendo ejercidas por el Banco Central Europeo ⁽⁸²⁾.

En el nuevo marco, las políticas fiscales (presupuestarias y tributarias) seguirán siendo responsabilidad de los Gobiernos nacionales aunque sujetas a las normas del Tratado Europeo y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Este último concreta su objetivo en conseguir en condiciones normales un saldo presupuestario cercano al equilibrio, fijando un déficit máximo del 3% del PIB para las situaciones en las que deban actuar las políticas públicas anticíclicas.

España formará parte desde su inicio de la moneda única. Cabe recordar que no ha cumplido en términos estrictos el requisito de la Deuda Pública acumulada (máximo 60% del PIB), pero ha jugado a su favor una interpretación laxa de este requisito para no impedir la entrada de países muy significativos como Italia y Bélgica (el porcentaje de deuda pública en ambos casos supera el 100% del PIB).

La participación española en el EURO ha sido valorada positivamente por la mayor parte de partidos políticos y organizaciones sociales y económicas. No obstante hay personas y organizaciones que han manifestado su rechazo. En unos casos, la crítica se apoya en el excesivo peso de los conceptos monetarios dentro del proyecto comunitario. Desde su criterio, el Mercado Unico y el EURO traerán consecuencias negativas a la mayoría de los ciudadanos al potenciar todavía más la influencia desequilibradora del mercado. Otras opiniones, coincidiendo en el resultado negativo para la mayoría de la aplicación del EURO, justifican su crítica en el extremo contrario al considerar la moneda única como un paso innecesario. Con su planteamiento, la libre circulación de factores y mercancías lograda con el Mercado Unico debe ser el fin del proceso de integración regional y la introducción de una moneda única armoniza en exceso las relaciones económicas interfiriendo la *libre asignación del mercado*.

El proceso de constitución del EURO ha sido singular al haber llegado a una sola moneda aplicable en varios países sin unión política previa. No existe referencia anterior en la historia que sirva de ayuda para anticipar las repercusiones, y en los posible, apoyar las positivas y eludir o, por lo menos limitar, las negativas. Desde estas premisas, hay una serie de variables asociadas a la moneda única que en pura teoría deben tener repercusiones positivas. Entre ellas, la mayor estabilidad del tipo de cambio evitando turbulencias especulativas sobre la moneda y sus negativas influencias sobre el tipo de interés, la reducción de los costes de transacción en un territorio de aplicación de la moneda en el que se desarrollan el 80% de las transacciones comerciales del conjunto de los países miembros, y la posibilidad de convertir el EURO en moneda reserva aumentando la correlación de fuerzas europea en relación a los bloques hegemónicos.

⁸² La política monetaria única de la zona euro quedará bajo la responsabilidad del Banco Central Europeo independiente y del SEBC (apartado 1 del artículo 195). El objetivo principal de la política monetaria será mantener la estabilidad de precios y, sin perjuicio de este objetivo, apoyar los objetivos económicos de la Unión, en particular un crecimiento sostenible y no inflacionista y un elevado nivel de empleo (artículo 2 del Tratado de la Unión).

La moneda única priva a los países miembros la potestad de realizar devaluaciones competitivas a nivel nacional (permanece la evolución del tipo de cambio para el EURO con el resto de las monedas fundamentalmente el dólar). El instrumento que desaparece podía servir para equilibrar desajustes comparativos en la evolución de los precios de un país de referencia. Sin embargo, observado el caso español en un periodo suficientemente amplio, la reiterada utilización de este mecanismo no parece haber dado resultados satisfactorios ⁽⁸³⁾. Mas al contrario, puede haber conformado actitudes pasivas de los distintos agentes económicos y sociales, especialmente los empresarios, confiando a la devaluación la solución de la mayoría de sus problemas estructurales.

La imposibilidad de devaluar genera un nuevo campo de juego en el que las diferencias en el crecimiento de los precios de los bienes y servicios producidos deberán ser compensados mediante un ajuste del empleo o, de los excedentes empresariales. Dado que habitualmente se señala a los trabajadores como únicos responsables, olvidando la actitud empresarial, es necesario que ante el nuevo escenario se adopten las medidas necesarias en múltiples ámbitos informales y contractuales, especialmente la negociación colectiva, para evitar la concentración de las cargas en los trabajadores, soportando ajustes permanentes vía empleo o salarios. La mejora de la productividad de las empresas españolas produciendo bienes y servicios con un valor añadido superior será la principal salvaguarda de la creación de riqueza (empleo y beneficio empresarial). Para lograrla es preciso mejorar la organización del trabajo, incluida la flexibilidad bien entendida en la utilización de la mano de obra no confundiéndola con plena disponibilidad de la misma bajo decisión unilateral del empresario. Para profundizar en este camino de garantía de resultados también a medio y largo plazo, la clave imprescindible es mantener una elevada tasa de inversión, con participación significativa de la iniciativa pública, pero sin olvidar el papel hegemónico del sector privado.

En el campo fiscal marcado para el nuevo escenario, el Pacto de Estabilidad mantiene los márgenes suficientes si se quiere aplicar una política progresista en este terreno vital. Dado que el déficit es la diferencia entre los ingresos y los gastos y que en España los primeros están muy por debajo de la media comunitaria (un mínimo de seis puntos del PIB), la situación permite transitar a ese equilibrio presupuestario utilizando las políticas de gasto público para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos españoles, contando con superiores ingresos a través de los impuestos. Los márgenes para realizar esa política presupuestaria progresista, los reduce unilateralmente el Gobierno al anunciar una reforma del IRPF que disminuirá la recaudación anualmente en más de medio billón de pesetas (0,6 décimas del PIB).

Se han expuesto los interrogantes sobre las repercusiones definitivas del nuevo marco fijado por la creación del EURO, al que se ha llegado en un proceso de integración europeo con excesivo protagonismo monetario. Sin embargo, no

⁸³ Las últimas devaluaciones fueron resultado sobre todo de la errónea decisión de entrada de la peseta en el SME con un tipo de cambio muy sobrevalorado en relación al marco alemán, aunque también se había producido un desajuste en la evolución de los precios de los bienes y servicios españoles..

es conveniente desdeñar la importancia para la sociedad española de participar en la moneda única desde su creación, al ser una de las pocas experiencias de amplias repercusiones en las que España participa activamente desde su inicio.

Adicionalmente, tampoco se debe infravalorar que la moneda única es el primer gran avance armonizador plenamente palpable por todos los ciudadanos. Dado que la moneda es un símbolo de gran trascendencia, disponer de una sola moneda, traspasando parte de la soberanía nacional, tiene una serie de ventajas potenciales a explotar. Realizada la Unión Económica y Monetaria, el nuevo marco debe alentar a los sectores progresistas a reclamar mayores avances de armonización en otras materias económicas y políticas. Reclamar una mayor integración política y una superior armonía en fiscalidad, protección social y derechos de los trabajadores deben ser los objetivos centrales a desarrollar a medio plazo dentro de la Unión Europea. Utilizando los conceptos acuñados en el Tratado: *avanzar en la cohesión social y económica buscando mejores niveles de vida de la mayoría de la población.*

**** la crisis mundial un factor que desacelera el crecimiento económico.***

A medida que pasa el tiempo, la crisis multipolar instalada en múltiples zonas del planeta no parece remitir y sus consecuencias se hacen más palpables. Después de una interpretación inicial estrictamente financiera con consecuencias muy localizadas a nivel territorial y volumen de incidencia relativamente baja, todo apunta a una mayor extensión y profundidad de sus efectos.

La extensión de la crisis iniciada en Japón a los países asiáticos más dinámicos y contagiada recientemente a los países latinoamericanos, la diversidad de las causas, y los daños ya generados, ralentizará el crecimiento económico en términos agregados a nivel mundial. El escenario optimista limpio de problemas manejado hasta hace poco, se ha llenado de interrogantes recomendando revisar a la baja las previsiones, además de confirmar la falta de infalibilidad del FMI y la OCDE.

No obstante, siendo generalizadas las consecuencias el grado de incidencia no tiene que ser similar. Por distintos motivos, los países de la Unión Europea y Estados Unidos parecen inicialmente los menos afectados, aunque solo sea por no sufrir operaciones especulativas suplementarias.

Un país como Estados Unidos con baja tasa de ahorro verá reducido su nivel de consumo debido a la volatilización de las ganancias acumuladas en las Bolsas de valores. Sin embargo, el dinamismo de su crecimiento, tipos de interés reducidos con márgenes incluso para bajar, les debe permitir afrontar la restricción sin hundir el nivel agregado de consumo, aunque los datos disponibles para el segundo trimestre de este año son preocupantes (su PIB ha reducido su crecimiento desde +5,5 al +1,8% en el IIT y la previsión para el resto del año es del +2%). La Unión Europea presenta como mejor defensa la moneda única y una estrecha integración de flujos comerciales en su territorio, con una masa

crítica suficiente para mantener ritmos de crecimiento menores pero aun aceptables.

Dado el peso de su demanda interna, mantener un ritmo aceptable de demanda interna en estas dos grandes zonas sería muy beneficioso para ellos y para el resto del mundo, al acumular entre las dos un gran porcentaje del consumo mundial.

España no será una excepción y su ritmo de crecimiento previsto se verá desacelerado, sobre todo por una menor actividad del sector exterior. Aunque las consecuencias negativas se verán limitadas por una serie de factores específicos tratados a continuación, la previsión de crecimiento para el próximo año realizada por el Gobierno (+3,8%) se antoja excesivamente optimista con la información disponible en el momento de presentar los presupuestos.

**** la reforma del IRPF: decisión central del Gobierno en su política económica y electoral.***

El Gobierno está desarrollando una política económica en buena parte continuista de la aplicada en los últimos años de Gobierno del PSOE. Comparte los objetivos de reducción acelerada del déficit público y de búsqueda de estabilidad de precios. Hay que reconocer una buena dosis de éxito en su empeño, si bien ha contado para conseguirlos con decisiones ya adoptadas por Gobiernos anteriores (fuerte recorte de las prestaciones por desempleo en 1992 y 1993) y factores exógenos de vital trascendencia no provocados por el Gobierno: rebaja de los tipos de interés al modificar Alemania el método de financiación del proceso de unificación, fin de la sequía, moderación salarial, acumulación de ahorro por motivo de precaución consecuencia de la anterior recesión e importante rebaja del precio de las materias primas; en especial del petróleo.

Las diferencias fundamentales se han concentrado en materia tributaria. El Gobierno ha aprobado de forma continua rebajas en los impuestos directos (con base en la renta) concentrando sus decisiones en la rebaja de las obligaciones tributarias de los rendimientos de capital y en los tramos más elevados de ingresos. En paralelo, han aumentado los tributos indirectos (con base en el consumo).

El trabajo realizado desde 1996 se completará este año con la propuesta de reforma del IRPF, a punto de ser aprobada definitivamente en el Parlamento con el apoyo de CiU. La reforma, con una fase ya en vigor (tributación única del 20% de las plusvalías) contiene una fuerte pérdida de equidad en la asignación de los esfuerzos entre los ciudadanos y una severa pérdida de recaudación para las arcas públicas.

La presión fiscal en el conjunto del Estado Español es inferior en siete puntos del PIB a la media de los países comunitarios. Este dato refuta una teoría manejada por los defensores de la reforma: en España la presión fiscal no es excesiva en términos agregados. En términos individuales, la carga tampoco parece excesiva solo 134.000 contribuyentes (el 1% del total) tienen gravada

alguna parte de su renta con el tipo marginal máximo del 56%. Si algunas personas soportan una carga pesada es consecuencia de una distribución poco adecuada de la riqueza o de la existencia de fraude.

La distribución de la carga por fuentes de renta permite adivinar algunos de los defectos del actual IRPF: los asalariados aportan el 80% de la recaudación. Pero con una precisión, dentro de los asalariados están incluidos aquellas personas que perciben ingresos, muy elevados, por pertenecer a Consejos de Administración. Asumiendo una reforma del impuesto no se puede tratar a todos los asalariados por igual y, sobre todo, el resultado no tienen que ser que ese colectivo, bastante pequeño pero muy influyente, disminuya fuertemente sus aportaciones.

El problema que aparece es otro: la escasa aportación del resto de las fuentes de renta. Las rentas de capital, plusvalías incluidas, y los empresarios y profesionales realizan un esfuerzo muy inferior a la renta percibida. La propuesta del PP camina en dirección opuesta mantienen e, incluso profundizan su escasa aportación.

La reforma del PP rompe con planteamientos de equidad muy asentados. El modelo elegido, igual de simple o de complejo que el actual, busca como objetivo principal reducir la progresividad del impuesto. Como aparecería demasiado descarado reducir tan solo tipo de tributación máximo, utiliza una serie de medidas para alcanzar el mismo resultado. El invento del *mínimo personal y familiar* (con base en una Sentencia del Tribunal Constitucional ... alemán) y la ubicación de las rebajas en la cifra sobre la que se aplica la progresividad del impuesto (tipos de imposición creciente con la base imponible) son solo una argucia que sumar a la rebaja de los tipos de gravamen y la menor tributación por plusvalías, para reducir de forma muy importante las aportaciones de las personas con rentas superiores a quince millones de pesetas.

Desde la presentación del primer Anteproyecto, el Gobierno han utilizado todo tipo de explicaciones, incluyendo engaños y un uso abusivo de los medios de comunicación públicos, para trasladar las bondades de la reforma presentada. Siendo cierto que una buena parte de los ciudadanos reducirán sus aportaciones también es cierto, aunque se oculte, que la rebaja no afecta a todos los contribuyentes: los más modestos no obtendrán ningún beneficio al no pagar actualmente nada (mínimo exento en 1,2 millones de pesetas de ingresos).

En la campaña oficial de propaganda se ha obviado que las personas con rentas más elevadas obtienen beneficios superiores de la disminución del tipo marginal máximo (desde el 56 al 48%), de las minoraciones en su renta gracias a los mínimos personal, familiar e hijos a cargo (tres veces más). Pero también se ha ocultado que la disminución del tipo marginal mínimo (del 20 al 18%) beneficia no solo a las rentas más bajas sino también al resto, incluidas las más altas, ya que el pago final no es resultado de un solo tipo marginal sino de la suma de las aportaciones por tramos de renta (el primer millón paga el 18% tanto si solo se obtiene esa cantidad como si se ingresan cien millones de pesetas).

También se han olvidado transmitir que la distribución de las rebajas está excesivamente sesgada hacia las personas con mayores ingresos, al beneficiarse el 1% de los contribuyentes, los más ricos (tan sólo 134.000 declarantes), de la módica rebaja anual de 100.000 millones de pesetas.

En la misma línea de falta de transparencia, el Gobierno ha obviado explicar la peculiar forma de potenciar el ahorro para las rentas más modestas lograda con la tributación de las plusvalías al tipo único del 20%. Si una persona con dos millones de renta consigue ahorrar pagará por los rendimientos obtenidos dos puntos más que por sus rentas salariales o profesionales (20% frente al 18%), mientras una persona con veinte millones de ingresos se ahorrará veintiocho pesetas de cada cien ingresadas como rentas de capital (20% frente al 48%) en relación a lo pagado por el resto de los ingresos obtenidos.

Además, la pérdida de recaudación equivalente a 575.000 millones de pesetas al año ha sido objeto de engaño durante muchos meses. En reiteradas ocasiones, incluyendo su presencia en el Parlamento, el Vicepresidente Económico del Gobierno ha cuantificado la menor recaudación en 200.000 millones de pesetas al año. Sin embargo, pasados los meses el Secretario de Estado de Hacienda ha reconocido recientemente a la prensa escrita una pérdida anual de 400.000 a 450.000 millones de pesetas ⁸⁴.

La suficiencia del Estado se ve gravemente dañada, hasta tal punto que se pueda entender el esfuerzo del Ejecutivo para encubrir en los presupuestos la pérdida de ingresos utilizando todo tipo de artificios. La pérdida se notará desde el próximo año pero se hará sentir especialmente cuando el ciclo económico no sea tan boyante.

Las potenciales bondades anunciadas sobre el ahorro y el crecimiento económico forman parte del capítulo de los deseos apoyados en una base dogmática al suponer una relación automática en decisiones muy complejas, que en la práctica conocida han demostrado otro funcionamiento bien diferente. Las reformas similares aplicadas en Estados Unidos y Reino Unido a principios de la década de los noventa se ha saldado con una profunda redistribución de la riqueza a favor de los más favorecidos, mientras las tasas de crecimiento e inversión no se vieron especialmente dinamizadas.

Caso de considerar oportuno resolver los verdaderos problemas del IRPF se pueden implementar reformas alternativas. CC.OO. presentó en el mes de junio una propuesta en la que se conjugaba una mejora de la equidad en el reparto de los esfuerzos manteniendo la recaudación. La modesta rebaja para los asalariados, porcentualmente mayor para los de renta más baja, se compensaba con una mayor aportación de las rentas de capital. Una propuesta acompañada de la decisión de luchar realmente contra el fraude, lejos de las declaraciones de intenciones del Gobierno, mientras deja pudrir la acción de la Agencia Tributaria y permite que se archiven demandas de fraude bien fundamentadas por el hecho de ser el acusado alguna institución financiera poderosa.

⁸⁴ Diarios La Vanguardia y el País. 13 de setiembre de 1998.

*** los PGE99**

La primera valoración sobre los PGE es una falta de credibilidad muy preocupante en aumento a medida que pasan los años. Las lagunas de información y las contradicciones en la documentación presentada imposibilitan alcanzar ideas claras sobre la repercusión real de las cuentas públicas y ponen en duda la buena salud de las cuentas públicas publicitada por el Gobierno.

Para llegar a esta conclusión, no solo influyen las partidas de gasto financiadas mediante préstamos del Estado y, por tanto, excluidas artificialmente del cálculo del déficit. Tampoco se tiene en cuenta, la imputación a la Seguridad Social de ingresos no cobrables evitando al Estado realizar las necesarias transferencias para pagar prestaciones universales. Pero además, las diferencias entre el déficit por caja y el saldo de ingresos y gastos calculado bajo el criterio del Sistema Europeo de Cuentas después de realizar *los ajustes necesarios en Contabilidad Nacional* son tan grandes que hacen dudar de su veracidad. A la espera de explicaciones detalladas de los responsables, no se puede descartar la aparición de gastos no contabilizados en sus ejercicios correspondientes o, un saldo de Deuda Pública superior al resultante con los déficits anuales anunciados por el Gobierno.

La falta de información sobre el destino de los gastos del Estado contabilizados por caja en 1998 (600 mmptas) dificultan seriamente la comparación con las dotaciones presupuestadas de 1999. Como es comprensible, el impacto sobre el consumo y la inversión cambia dependiendo del punto de partida. En la misma línea, la recaudación del IRPF presentada en los dos últimos años es muy sospechosa y, ante la opacidad y explicaciones confusas del Gobierno, no es descartable una maniobra para enmascarar la pérdida real de ingresos generada por la reforma prevista. **Las lagunas de información y estos dos factores influyen de manera decisiva en la valoración del presupuesto, hasta el punto de poder incurrir en un análisis virtual del mismo.**

Olvidando de forma obligada estas limitaciones y suponiendo que la ejecución prevista para este año se acomoda a las previsiones iniciales, los PGE de la Administración Central del Estado presentados por el Gobierno son en teoría restrictivos en el capítulo de gasto (+2,2% real en un contexto de crecimiento del +3,8%). Aunque la evolución se eleva hasta el +3,3% si se excluye de la comparación a los gastos dirigidos a financiar la Deuda Pública. Utilizando el segmento del gasto dirigido a la economía real, su presencia se reduce dentro de la economía pero menos de lo anunciado oficialmente (32,8% frente a 33% del PIB).

Las políticas de gasto previstas incluyen un crecimiento de los gastos sociales acomodados a la creación de riqueza, con especial esfuerzo financiero en la asistencia sanitaria. Las prestaciones al desempleo vuelven a ser la excepción reduciendo sus recursos, en un escenario de legislación constante y menor tasa de paro. Merece reseñar el mayor esfuerzo aplicado en educación y aunque muy por debajo de las necesidades reales.

Los empleados públicos afrontan otro ejercicio sin garantía de mantener el poder adquisitivo y, mucho menos recuperar parte del poder adquisitivo perdido. La contratación pública se mantiene limitada, con alguna excepción, a una cuarta parte de las bajas vegetativas.

La lectura sobre el capítulo de inversiones presenta incertidumbres. La previsión oficial muestra un comportamiento expansivo de las mismas, pero la confusión sobre el gasto realizado en el presente año y la desaparición de los proyectos ejecutados bajo la fórmula de *pago aplazado* (180 mmptas en 1998) pueden cambiar el saldo neto de operaciones de capital. Aunque se compensen parcialmente con la nueva fórmula de *peaje a la sombra* (50 mmptas), la dotación nueva para inversiones puede presentar un saldo cercano a nulo.

Dentro del ejercicio publicista que tanto gusta al actual Gobierno, hay que descartar el crecimiento del gasto en políticas de I+D. Los proyectos incluidos en el presupuesto corresponden a la etapa de fabricación y no a la de investigación y desarrollo. El gasto público en I + D sigue estancado en el 0,3% del PIB.

Para hacer frente a estas necesidades de gasto prevé un crecimiento de los ingresos del +2,5% real. Aunque el crecimiento de los impuestos indirectos es muy superior a los de la renta, éstos últimos mantienen su hegemonía incluyendo dentro del IRPF la parte cedida a las Comunidades Autónomas.

Con estos criterios el déficit de la Administración del Estado medido en términos de Contabilidad Nacional (criterio de la UE) se reduce hasta el 1,4% del PIB, ampliándose hasta el 1,6% si se suma el déficit de las Administraciones Territoriales. Las cantidades cambian totalmente si se utiliza el déficit de caja y la salud de las cuentas públicas empeora hasta el 2% del PIB (1,62% del Estado; 0,1% de la Seguridad Social y 0,2% de las Administraciones Territoriales). Una diferencia demasiado grande que merece una explicación más detallada que *"realizados los pertinentes ajustes"*.

El déficit es todavía mayor al incluir las operaciones *activadas* mediante préstamos que deberían incluirse en el cálculo del déficit (con mucha prudencia 250 mmptas equivalentes al 0,23% del PIB) y los ingresos incobrables contabilizados como cotizaciones sociales (210 mmptas). **El déficit resultante se elevaría casi cinco décimas del PIB hasta alcanzar el 2,5% de la riqueza creada.**

La falta de explicaciones oficiales hace aconsejable manejar esta cifra si se pretende gobernar el futuro de las cuentas públicas. Más todavía, si además se pretende realizar una reforma del principal impuesto del sistema tributario español incurriendo en una pérdida de recaudación de 550 mmptas.

*** las previsiones macroeconómicas para 1999.**

Con un presupuesto de estas características, teóricamente restrictivo en el gasto aunque probablemente menos en lo que concierne a la economía real, y

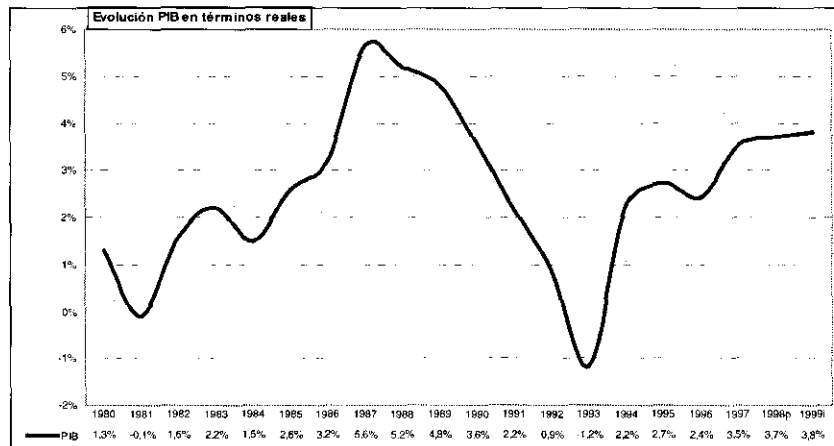
una rebaja del IRPF, el Gobierno prevé mantener el ritmo de actividad económica (+3,8% del PIB).

Sus previsiones apuntan a un aumento del consumo privado y de la inversión. Dentro de la misma, la formación bruta de capital en bienes de equipo mantendría una tasa elevada (+12%) aunque algo menor de la fijada para este año, acompañada de un mejor comportamiento de la construcción (+8,5%).

El aumento de la demanda interna se vería reducida por un saldo negativo con el exterior, restaría -1,3% de crecimiento al PIB, superior al de los últimos años. No obstante, el saldo de la balanza por cuenta corriente sería negativo (-1,1% del PIB) pero no preocupante todavía ⁸⁵.

El cumplimiento de sus previsiones sería sin duda una noticia muy positiva. No se debe restar méritos a una evolución de este tipo de las grandes variable macroeconómicas, aunque el Gobierno no debe apropiarse de unos resultados obtenidos con el esfuerzo de toda la sociedad española. En la parte alta del ciclo anterior, los aumentos de la demanda interna fueron acompañados de fuertes déficits de balanza de pagos con repercusiones muy negativas al presionar al alza los tipos de interés.

En contraposición, en el momento actual la demanda interna tiene un mayor contenido de inversión y los aumentos de consumo no están presionando excesivamente sobre los precios. La tasa de inversión muestra una actitud positiva en la reposición de capital y ampliación de instalaciones, ayudada por un aumento de la construcción residencial que se apoya en más decisiones de compra de viviendas generadas por tipos de interés muy reducidos.



⁸⁵ bienes y servicios, transferencias y rentas.

ESCENARIO MACROECONOMICO. España						1998			1999
	1993	1994	1995	1996	1997	(i)	hasta IIT	(p)	
consumo privado	-2,2	0,9	1,6	2,0	3,1	3,1	3,4	3,5	3,8
consumo público	2,4	-0,3	1,8	0,9	1,4	1,0	1,1	1,2	1,2
Formación Bruta capital	-10,5	2,4	7,8	1,3	5,1	6,9	9,0	9,1	10,0
Construcción	-6,6	1,9	5,7	-2,0	1,3	4,5	5,5	6,5	8,5
Bienes de equipo	-17,0	3,3	11,7	7,1	11,0	10,5	14,1	13,0	12,0
Variación existencias	-1,0	0,4	0,2	-2,0	-0,3	0,0	0,0	0,1	0,1
DEMANDA NACIONAL	-4,2	1,3	3,2	0,0	2,9	3,6	4,4	4,5	5,0
Exportaciones	8,5	16,7	10,0	10,6	14,8	10,9	11,4	10,6	9,8
Importaciones	-5,2	11,3	11,0	7,4	12,2	11,0	12,5	12,4	12,4
SALDO NETO EXTERIOR									
Aportación al PIB	3,0	0,9	-0,5	2,4	0,6	-0,2	-0,5	-0,8	-1,3
PIB pmi Evolución % real	-1,2	2,2	2,7	2,4	3,5	3,4	3,8	3,7	3,8
PIB pmi Evolución % nominal	3,2	6,2	7,9	5,7	5,6	5,7	6,3	6,3	6,0
PIB en mmpts	60.952	64.790	69.760	73.743	77.897	82.337	82.804	82.804	87.772
Deflactor PIB	4,4	4,0	4,9	3,3	1,9	2,2	2,3	2,5	2,1
Deflactor consumo privado	5,6	4,8	4,7	3,6	1,9	2,2	2,1	2,1	2,0
Inflación anual		4,3	4,3	3,2	2,2	2,1	2,1	2,1	1,8
salarios según convenios	5,6	3,5	3,6	4,1	3,0	2,3	2,5	2,4	2,0
coste laboral unitario	3,4	1,1	1,7	3,8	1,9	2,0		2,2	1,5
Población activa	1,1	1,0	0,5	0,5					
Empleo	-4,3	-0,9	2,4	1,5	3,0	2,9	3,4	3,2	2,8
Asalariados	-4,1	-0,7	3,4	1,9	4,6				4,6
Tasa de paro EPA	22,7	24,2	22,9	22,2	20,8	19,5		19,0	17,4
Productividad aparente trabajo	3,1	3,1	0,3	0,9	0,5	0,5		0,7	-1,0
déficit público (en % del PIB)	-7,4	-6,6	-5,9	-4,5	-2,6	-2,4	-2,1	-2,1	-1,6

Fuente: Presentación PGE

Sin olvidar las incertidumbres relacionadas con la crisis, el Gobierno dispone de una serie de factores específicos para España que le pueden ayudar a conseguir sus objetivos para el próximo año:

- La reforma del IRPF pondrá en circulación 500.000 millones de pesetas adicionales, aunque la porción dirigida al consumo dependerá de otras variables (expectativas económicas y distribución por tramos de renta).
- Los tipos de interés tiene que continuar de forma obligada su proceso de bajada con la creación de la moneda Unica. El tipo de convergencia manejado en este momento oscila alrededor del 3,3%, aunque no se descarta un porcentaje algo inferior si la crisis se agudiza.
- Acumulación de un fuerte excedente empresarial en los últimos años.
- Una tasa de ahorro muy elevada desde 1994.
- La creación de empleo en los últimos años ha sido importante. El ciclo del empleo habitualmente está algo retrasado respecto al ritmo de actividad económica, por lo que hay que descartar una incidencia negativa el próximo año.
- Continuado descenso del precio de las materias primas profundizado por la devaluación de los países más afectados por la crisis. Este factor disminuye los costes empresariales y ayuda a frenar la inflación.

En contra de las previsiones oficiales y, también del interés general, se alinean otra serie de variables:

- El comercio mundial se ha reducido debido a la pérdida de poder de compra de los países afectados por la crisis. Las exportaciones españolas se reducirán, de hecho, ya se están reduciendo. Sin embargo, es bastante difícil cuantificar su incidencia. Las consecuencias finales dependerán, no tanto de la situación de los países del lejano oriente, Japón incluido, o de los países Latinoamericanos, sino del funcionamiento de los países más desarrollados con mayor poder de compra (Estados Unidos y la Unión Europea agrupan la mitad del consumo mundial).
- La caída de las cotizaciones en la Bolsas de Valores, incluidas las españolas, reducen o, incluso anulan, el efecto riqueza disfrutado en los dos últimos años. La volatilización de más de 6 billones de pesetas influirá negativamente sobre las decisiones de consumo e inversión internas.
- Las expectativas de crecimiento se han reducido ante el futuro próximo. Aunque actualmente, se está en fase solo de incertidumbre, en economía nunca se puede rechazar la aparición del pánico con unas consecuencias totalmente impredecibles.

Asumiendo el obligado riesgo de error, los factores favorables pueden ser más poderosos que los contrarios y, por tanto, la economía española mantendrá el año próximo un ritmo de crecimiento respetable. No obstante, la previsión del Gobierno parece algo optimista, probablemente hubiera sido mas correcto presentar una coyuntura de crecimiento del PIB inferior en algunas décimas.

De esta forma, el Gobierno puede encontrarse con la paradoja de obtener beneficio de un factor negativo. La economía española mostraba algunos síntomas de recalentamiento. Se situaba en el límite de no poder rentabilizar en la medida necesaria el importante crecimiento de su demanda interna. El grado de utilización de la capacidad productiva estaba en el máximo conocido (82%) y el saldo de la balanza corriente se situaba también en el límite del endeudamiento. Con una coyuntura como la de hace solo algunos meses, la suma de mantener *el efecto riqueza* generado en las Bolsas, la creación de empleo y la rebaja del IRPF, habría supuesto un aumento del consumo de tal calibre que, más que posiblemente, hubiera iniciado una fuerte transferencia al exterior de la riqueza creada y creado presiones sobre los precios.

*** las incertidumbre del futuro, la capacidad de creación de riqueza y una distribución más justa de la creada.**

España mantiene un ritmo de creación de riqueza en los dos últimos años bastante aceptable, conseguir el próximo año las previsiones marcadas en materia macroeconómicas tiene un valor nada despreciable. Pero tan importante como conseguir estos objetivos es lograr una distribución de la riqueza más justa y apuntalar los cimientos de la economía española para dulcificar los efectos negativos de los ciclos.

España parece que va bien pero no para todos y además se perciben síntomas que pueden anunciar futuras enfermedades que lastren su funcionamiento futuro.

La tasa de paro española sigue siendo muy superior a la media comunitaria. Es un problema difícil de solucionar que no cuenta con el suficiente empuje del Gobierno. La prueba es la más que discreta previsión de creación de empleo, inferior a la de los dos últimos años aunque la creación de riqueza será superior.

La creación de empleo no agota el problema en esta materia. La excesiva precariedad del existente y el elevado grado de rotación de los trabajadores en los mismos puestos de trabajo, constituye otra preocupación fundamental. El Gobierno, Patronal y Sindicatos deben asumir su responsabilidad, pero todo apunta que los dos primeros con carácter especial.

La actual tasa de precariedad en el empleo no está relacionada con la tipología y duración de las actividades productivas y constituye uno de los principales elementos que enturbia las expectativas de la población ante el futuro, al tiempo que disminuye su calidad de vida. Tampoco se explica fácilmente los más de diez millones de contratos realizados para conseguir crear 400.000 empleos netos, en su gran mayoría indefinidos.

El comportamiento empresarial está muy lejos del óptimo. La utilización desmedida del contrato precario tiene un carácter muy social. Una actitud insolidaria idéntica a la falta de cultura mostrada para convivir en un contexto de estabilidad de precios. La utilización de los precios finales para generar beneficios rápidos y excesivos es un comportamiento reprochable que parasita el esfuerzo de la mayoría.

El Gobierno tampoco ayuda en exceso, limitándose a trasladar al mercado la responsabilidad en la creación de empleo y la solución de la precariedad. Algo no funciona cuando hay trabajadores con veinte contratos mensuales o, se usan prácticas ilegales agregando varios contratos a tiempo parcial reducido para realizar la misma actividad, con el único objeto de conseguir una reducción de los costes laborales. Tampoco está justificada la actividad de las Empresas de Trabajo Temporal transgrediendo continuamente la línea establecida para su trabajo, al cubrir ocupaciones de carácter estructural.

Es preciso introducir un giro en las políticas y en las actitudes para aislar la temporalidad a las actividades justificadas, añadiendo las garantías suficientes para los trabajadores. En la misma línea, es preciso delimitar la contratación a tiempo parcial para garantizar la voluntariedad del trabajador y no considerar como tiempo parcial un trabajo con una duración inferior en un minuto a la jornada máxima marcada en el Estatuto de los Trabajadores. Una tendencia contraria a la pretensión Patronal de utilizar este tipo de contrato para desregular el marco de relaciones laborales, más todavía, caminado hacia la plena disponibilidad del trabajador decidida por el empresario de forma unilateral y plasmada en relación individual. Una fórmula de estas características no constituye una mejora del contrato a tiempo parcial, incluso aunque de forma paralela se mejore el acceso a las prestaciones sociales por jubilación e invalidez, ahora no disponibles.

La negociación colectiva debería jugar un papel preponderante, pero para conseguirlo es preciso potenciarla e instrumentar los mecanismos que permitan su desarrollo. Las organizaciones sindicales deben jugar un papel predominante. Su trabajo de presencia en las empresas es insustituible para mejorar las condiciones de trabajo y las retribuciones de los asalariados. Pero esta labor, además de un mayor reconocimiento social, se enfrenta con limitaciones infranqueables cuando las Patronales pueden bloquearlas simplemente con su no asistencia a las mesas de negociación.

La incorporación de nuevas materias a la negociación colectiva es tarea imprescindible, señalando el empleo y la calidad del mismo como objetivos prioritarios. Pero debe ser tarea compartida por el conjunto de la sociedad. No es posible marcar como objetivo la integración de los trabajadores en la empresa si se impide la entrada de sus representantes en las mismas o, el propio Gobierno no pone las condiciones necesarias para enriquecer la negociación colectiva. El libre mercado tiene unos límites claros de asignación de riqueza, no precisamente la más justa, y es preciso superarlos con la colaboración de todas las partes.

El segundo elemento de debate es la solvencia de la economía española a medio plazo. En esta materia, sería conveniente conocer cual es el nivel de crecimiento de la demanda interna traducible en el máximo de riqueza nacional. De igual forma, es conveniente conocer el mejor método para ampliar la capacidad del tejido productivo, incluso asumiendo aumentos iniciales de las importaciones para superar en lo posible la dependencia tecnológica.

Las empresas están mejorando sus excedentes mediante la rebaja de los tipos de interés y el abaratamiento de las materias primas. En muchos casos, con la ayuda adicional de los menores costes salariales españoles comparados con los países EURO. Pero este método tienen un límite bastante cercano. Es necesario estructurar otros sistemas de creación de valor añadido que aseguren la plena competitividad de los bienes y servicios producidos, garantizando a la vez, una distribución de renta más justa.

El instrumento central presentado por el Gobierno para solucionar esta compleja problemática es demasiado simplista. Además de la llamada a las bondades del mercado, propone rebajar los impuestos mediante la reforma del IRPF. La propuesta realizada por el Gobierno ha sorteado el "inconveniente" del anunciado *recalentamiento*, ayudado de variables exógenas. Pero ésta casualidad no valida la aplicación de la medida estrella del Gobierno, no solo del año próximo, sino de toda la Legislatura.

El Gobierno ha publicitado hasta la saciedad esta reforma, utilizando hasta límites abusivos todos los instrumentos a su alcance, televisión pública incluida. Su mensaje es claro: el ciudadano debe estar satisfecho, todos se benefician de una bajada de impuestos y se mantienen los gastos sociales. La valoración sería positiva si su afirmación fuera cierta y no ocultara los efectos secundarios planteados anteriormente.

Además de las pérdidas de equidad y suficiencia, en términos de oportunidad no parece este el momento más adecuado de aplicar reformas como

la propuesta por el Gobierno, cuando el país está embarcado en un profundo saneamiento de las cuentas públicas y la información disponible hace dudar mucho sobre la presunta buena salud de las mismas. Desde luego peor de la anunciada por el Ejecutivo.

El Gobierno considera que la rebaja de impuestos beneficiará el consumo, el ahorro y reducirá la brecha fiscal de los trabajadores con salarios inferiores, al obtener una mayor renta disponible. Para ellos, los beneficios sobre la actividad económica (medio punto del PIB) compensarán parcialmente la pérdida inicial de recaudación por una mejora de los ingresos sobre el consumo. Un encadenamiento que aunque fuera cierto en parte, no significa más que una redistribución de renta hacia las personas en mejor situación económica, al reducir el peso de un impuesto que tiene en cuenta el nivel de ingresos a otro con base en el consumo que, al cargar la misma cuantía a todos los ciudadanos y no entender de rentas, penaliza más a los que menos tienen.

Sus fundamentos se acercan bastante a posiciones dogmáticas y, la realidad parece no verificarlos. España tiene la tasa de ahorro más elevada de la Unión Europea, su consumo es más que aceptable y el aumento de la renta disponible del trabajador pretenden compensarlo con una menor subida salarial el próximo año. Se olvidan también que la principal consecuencia de reformas similares aplicadas en Estados Unidos y Reino Unido en la década de los ochenta ha sido una profunda redistribución de la riqueza a favor de los más ricos y una fuerte pérdida de recaudación del Estado.

Las causas reales más bien apuntan hacia su animadversión hacia lo público y la protección de intereses de colectivos selectos. Manejando otros planteamientos, existen propuestas alternativas para utilizar esos recursos (550.000 millones de ptas) consiguiendo los objetivos publicitados y, además logrando una mejor distribución de la riqueza:

- ❑ El aumento de las prestaciones por desempleo dando cobertura a aquellas personas con cargas familiares y rentas inferiores al 100% del SMI, mejora la situación de colectivos en situación delicada y garantiza su traslación casi íntegra al consumo. Esta medida implica destinar 120.000 millones de ptas a 200 mil familias en situación precaria, en vez de dirigirlos a los 134.000 contribuyentes más ricos del país.
- ❑ Acometer nuevos proyectos de inversión elegidos de forma selectiva con una rentabilidad social y económica demostrada permite aumentar la inversión agregada (150.000 millones de pesetas).
- ❑ Reducir el déficit público permite aumentar el ahorro nacional y concede la posibilidad de utilizar en otras políticas el ahorro obtenido en gastos financieros (280.000 millones de pesetas). Con esta cantidad se podrían incluir operaciones no financieras hasta la fecha fuera del presupuesto mediante ingeniería contable y prácticas irregulares.

La aplicación de una reforma del IRPF como la planteada por CC.OO. junto a la utilización alternativa de los recursos públicos con una propuesta de las