

# **PRESUPUESTO DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL 2006**

**Confederación Sindical de Comisiones Obreras**

**Septiembre, 2005**

## **PRESUPUESTO DEL INSTITUTO DE EMPLEO. SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL.**

### **RESUMEN Y CONCLUSIONES**

1. El Presupuesto del INEM para 2006 no presenta novedades significativas respecto a años anteriores, tanto en las partidas de ingresos y gastos, como en los programas y prestaciones que se gestionan, y en su distribución.
2. Por segundo año consecutivo el Presupuesto tiene un pequeño déficit (-287,37 millones €), ya que las políticas de gasto superan a los ingresos previstos. Los remanentes de tesorería se utilizan para cubrirlo.
3. A pesar de ese déficit, el crecimiento presupuestario es moderado. Tanto los ingresos como los gastos previstos para 2006 crecen menos que el PIB (nominal), y menos que la del Presupuesto inicial de 2005.
4. Los ingresos por cotizaciones sociales suponen el 95% del total. La previsión de ingresos por cuotas de desempleo es excesivamente prudente y seguramente la superarán si se tienen en cuenta los propios datos de crecimiento del empleo y de los salarios fijados por el Gobierno para 2006. Si fuera así, el INEM tendría un margen de maniobra importante para hacer frente a posibles desviaciones del gasto.
5. Por sexto año consecutivo no hay aportación del Estado en los ingresos presupuestados, por lo que son los trabajadores ocupados con las cotizaciones sociales y, en mucha menor medida, el Fondo Social Europeo, los que financian el conjunto de las políticas de empleo.
6. Las prestaciones por desempleo sólo se van a incrementar un 2%, ya que el Gobierno no ha aprobado el sistema de revalorización acordado para el IPREM en diciembre de 2004, que es el nuevo indicador de referencia para los subsidios por desempleo y para los topes mínimos y máximos de la prestación. Si el Gobierno continuara sin aprobar la revalorización acordada, la pérdida acumulada en 2005 y 2006 podría absorber la ganancia obtenida en 2004 con la subida del Salario

Mínimo Interprofesional y su repercusión en las prestaciones y subsidios por desempleo.

***La Confederación Sindical de Comisiones Obreras presentó en el Consejo General del INEM las siguientes propuestas de modificación del presupuesto:***

- Un incremento de los gastos de personal, con las subsiguiente consolidación en el capítulo de sueldos y salarios, con objeto de evitar el encadenamiento de contrataciones temporales que se lleva a cabo en los últimos años a fin de que los Servicios Públicos de Empleo tengan una mayor dotación de personal, tanto para la gestión de prestaciones, como para la orientación y atención personalizada a los demandantes de empleo.
- Un incremento de la dotación dirigida a la política de Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo por considerar que existe demanda no cubierta en una prestación con bastante éxito en la formación y empleo de jóvenes.
- La ampliación del subsidio ordinario de desempleo a las personas en paro sin rentas alternativas.
- La financiación con impuestos generales como mínimo de los gastos de funcionamiento del Instituto Nacional de Empleo.

## 1. Liquidación definitiva 2004

La liquidación definitiva del presupuesto del Instituto Nacional de Empleo en 2004 recoge unos ingresos durante el año pasado (18.223,40 millones) ligeramente superiores a los gastos realizados (18.109,50 millones) que han permitido al Instituto obtener un pequeño superávit (114,00 millones)

El descenso en el saldo positivo sobre el registrado el año anterior, en 2003 fue de 249,20 millones, ha sido consecuencia de la menor tasa de crecimiento anual de los ingresos (6,7% nominal) sobre la registrada en las políticas de gasto (7,7% nominal). La evolución de ingresos y gastos con un ritmo bastante similar a la del Producto Interior Bruto (7,3% nominal) hace que la presencia de las políticas incluidas en el INEM mantenga un porcentaje sobre la riqueza nacional igual a la del año anterior (2,16% PIB).

INEM. Resumen 2004			
	<i>Ingresos</i>	<i>Gastos</i>	<i>saldo</i>
Millones de euros nominales	18.223,00	18.109,50	114,00
Evolución anual			
Nominal	6,7%	7,7%	
Real (deducida inflación)	3,4%	4,3%	
En % del PIB	2,16%	2,16%	0,00%
Elaboración propia a partir de información INEM			

Los ingresos del INEM mantienen la fuerte dependencia de la cotización social por desempleo (15.450,80 millones) que representa el 84,8% del total, aún a pesar que en este ejercicio ha perdido algo de dinamismo respecto a los anteriores al mantener una tasa de crecimiento inferior a la del PIB (6,3% frente a 7,3%). Su evolución anual ha sido la peor de los últimos ocho años, con excepción de 2002 y la causa más probable es la evolución de las bases de cotización de los nuevos contratos.

La cuota social de formación profesional (1.500,90 millones) le sigue en importancia dentro del presupuesto de ingresos (8,4% del total) si bien su volumen es muy inferior a la de desempleo. El Fondo Social Europeo realizó una aportación (804,30 millones) algo superior a la de años anteriores probablemente consecuencia del calendario de liquidación de actividades cofinanciadas por la Unión Europea.

El capítulo de reintegros de operaciones corrientes de ejercicios cerrados (457,24 millones) completan los ingresos junto con otros ingresos procedentes de la prestación de servicios (4,8 millones) y recargos y multas (4,3 millones).

Por cuarto año consecutivo, la liquidación del presupuesto no recoge aportación alguna del Estado al funcionamiento del Instituto Nacional de Empleo. Como curiosidad, en el transcurso del año se ha producido una modificación presupuestaria del capítulo de Remanente de Tesorería por una cantidad bastante elevada (1.551,07 millones) que después no ha sido utilizada, probablemente al ser suficiente la evolución de la recaudación por cuotas sociales para afrontar el mayor gasto en prestaciones por desempleo.

Ingresos INEM							
Millones nominales	cuotas sociales			Aportación Estado	Otros	Fondo Social Europeo	TOTAL
	Total	desempleo	formación				
1982	1.446,0	1.417,8	28,2	1.502,5	0	0	2.948,6
1985	2.487,0	2.423,9	63,1	2.499,0	0,0	0,0	4.986,0
1990	5.426,5	4.815,9	610,6	2.488,8	0,0	318,5	8.233,9
1995	8.314,4	7.530,7	783,7	4.417,4	0,0	296,9	13.028,7
2000	12.652,5	11.524,4	1.128,1	263,4	329,4	652,7	13.897,9
2001	13.849,3	12.620,4	1.228,9	0,0	325,5	529,1	14.703,9
2002	14.790,1	13.474,0	1.316,1	0,2	329,1	510,9	15.630,3
2003	15.948,6	14.533,0	1.415,6	0,0	566,8	556,2	17.071,6
2004	16.951,7	15.450,8	1.500,9	0,0	467,4	804,3	18.223,4
% anual real	cuotas sociales			aportación Estado	Otros	Fondo Social Europeo	TOTAL
	Total	desempleo	formación				
2004	3,0%	3,0%	2,7%		-20,1%	40,1%	3,4%
En % del PIB	cuotas sociales			aportación Estado	Otros	Fondo Social Europeo	TOTAL
	Total	desempleo	formación				
2004	2,0%	1,8%	0,2%	0,0%	0,1%	0,1%	2,2%

Las políticas de gasto concentraron como es habitual su actividad en las prestaciones económicas por desempleo (12.150 millones; 67,1% del total). Los pagos dirigidos a este fin representaron en 2004 el 1,45% del PIB, un porcentaje muy similar al año anterior.

La tasa anual de crecimiento del gasto en esta política (9,2% nominal) fue superior a la de la actividad económica y el origen fueron los mayores pagos realizados en la prestación contributiva (9,7% nominal) que crecieron a una tasa superior a la de los subsidios (6,8% nominal). Las prestaciones del Régimen Especial Agrario descendieron (-0,1% nominal; -3,2% real), mientras que los pagos correspondientes a la Renta de Inserción crecieron bastante (124,8% nominal) si bien su volumen sigue siendo reducido (163,4 millones). Conviene recordar que

con el nuevo sistema de prestaciones agrarias en Andalucía y Extremadura una parte de los beneficiarios, los de nueva incorporación, se incardinan en los subsidios ordinarios de desempleo (Renta Agraria).

Un total de 1.262,3 miles de personas percibieron mensualmente de media alguna prestación económica por desempleo. El mayor número de beneficiarios se concentra en la prestación contributiva (663,1 miles), le siguen aquellos que perciben el subsidio ordinario (362,8 miles), el subsidio agrario (197,2 miles) y la Renta de Inserción (39,2 miles). El número medio de beneficiarios significa una tasa de cobertura del 46,7% medida en términos convencionales sin incluir los beneficiarios del REAS, tres décimas por encima de la del año anterior y casi cuatro puntos sobre la de hace dos años cuando se produjo un repunte en el número de desempleados. La tasa de cobertura aumenta hasta el 54,6% si se tiene en cuenta a los beneficiarios del REAS<sup>1</sup>. Desafortunadamente, no se puede realizar una serie histórica de la tasa de cobertura al no haber facilitado el INEM el Registro de parados elaborado con las nuevas condiciones (SISPE) para los años anteriores a 2001.

La evolución del número de personas en desempleo durante 2004 fue favorable según los datos de la Encuesta de Población Activa al disminuir en 28,6 miles en media anual y aunque todavía supera los dos millones de personas (2.214 miles) presentó una disminución de la tasa de paro de medio punto (del 11,5% al 11%). Las cifras del Registro de parados del INEM<sup>2</sup> arroja una cifra peor con un incremento de 16,8 miles. En todo caso, la última cifra tampoco explica la evolución en el número de beneficiarios de las prestaciones por desempleo que más bien puede obedecer a la elevada rotación sostenida en el mercado de trabajo español.

El mayor gasto en prestaciones contributivas pagado en 2004 viene explicado en algo más de la mitad de su crecimiento por el aumento en el número de beneficiarios (5,2%; +32,9 miles), pero también está influido por un incremento en las cuantías medias percibidas, una parte de la cual viene dada por la mejora provocada con el nuevo sistema de cálculo.

---

<sup>1</sup> Se suman también al número de parados porque no se inscriben el registro del INEM.

<sup>2</sup> Dato con el nuevo Sistema de Información de los Servicios Públicos (SISPE)

Gasto INEM por políticas (millones de euros nominales)						
	Prestaciones desempleo	fomento empleo	formación profesional	escuelas taller	otros	TOTAL
1982	2.646,3	266,2	37,3	0,0	0,0	2.949,8
1985	4.194,5	251,8	108,8	0,0	55,9	4.611,0
1990	6.636,4	887,7	663,5	0,0	48,7	8.236,3
1995	10.414,9	1.037,9	757,9	253,6	563,7	13.028,1
2000	8.257,3	2.862,6	1.312,6	415,3	293,5	13.121,3
2001 c	9.166,9	2.693,5	1.303,4	458,5	321,2	13.943,5
2002 c	10.507,3	2.976,0	1.351,4	480,9	298,1	15.613,7
2003	11.124,7	3.312,2	1.564,3	480,3	341,0	16.822,4
2004	12.150,0	3.756,7	1.448,3	497,3	257,2	18.109,5

  

Evolución anual en términos reales						
	Prestaciones desempleo	fomento empleo	formación ocupacional	escuelas taller	otros	TOTAL
2000	-0,8%	-3,3%	1,6%	13,0%	9,2%	-0,7%
2001 c	8,1%	-8,4%	-3,3%	7,5%	6,6%	3,5%
2002 c	10,2%	6,2%	-0,3%	0,8%	-10,8%	7,7%
2003	3,2%	8,5%	12,8%	-2,7%	11,5%	5,0%
2004	5,8%	9,9%	-10,3%	0,3%	-26,9%	4,3%

  

En % del PIB						
	Prestaciones desempleo	fomento empleo	formación ocupacional	escuelas taller	otros	TOTAL
2000	1,73%	0,47%	0,21%	0,08%	0,05%	2,54%
2001 c	1,35%	0,40%	0,19%	0,07%	0,05%	2,05%
2002 c	1,44%	0,41%	0,19%	0,07%	0,04%	2,14%
2003	1,43%	0,42%	0,20%	0,06%	0,04%	2,16%
2004	1,45%	0,45%	0,17%	0,06%	0,03%	2,16%

'c: en 2001 se contabilizaron 417 millones correspondientes a 2001

El nuevo Gobierno surgido de las elecciones de abril de 2004 aumentó casi de inmediato el Salario Mínimo Interprofesional en un porcentaje adicional al decidido en enero (6,6% añadido al 2%). En la misma norma se creó un nuevo índice denominado IPREM (Indicador público de renta de efectos múltiples) que en sustitución del Salario Mínimo Interprofesional se utilizaría como referencia para las prestaciones sociales, entre las que se encuentran las prestaciones por desempleo. La cuantía del IPREM en 2004 se mantuvo en la misma cantidad que el SMI excluida la revalorización (460,5%) pero el incremento de los porcentajes utilizados para calcular la prestación mínima y máxima repercutió en una elevación de las cuantías percibidas en las distintas prestaciones. Así, la cuantía mínima de la prestación contributiva pasó del 75% o 100% del SMI con o sin cargas familiares al 80% o 105% del IPREM. La cuantía máxima pasó del 220% del SMI al 225% del IPREM. Como consecuencia, las cuantías han crecido en una horquilla que va desde el 2,3% para las cantidades máximas y el 6,7% para las menos generosas (ver tabla adjunta).

El incremento en el gasto en la partida correspondiente al subsidio ordinario de desempleo se explica casi totalmente por el aumento de la cuantía, ya que el número de beneficiarios creció en un porcentaje reducido (1,1% anual; 3,8 miles al mes de media). Como se ha mencionado el número de perceptores del REAS disminuyó (-4,8 miles) en coherencia con la norma vigente que cierra la admisión de nuevos beneficiarios desviándolos hacia la Renta Agraria.

Cuantías mínima y máxima de la prestaciones por desempleo				
Hasta junio 2004		Después de junio 2004		
<b>SMI</b>	<b>460,50</b>	<b>IPREM</b>	<b>460,50</b>	% mejora
75% sin pagas	345,38	80% sin pagas	368,40	6,7%
100% sin pagas	460,50	105% sin pagas	483,53	5,0%
125% sin pagas	575,63	130% sin pagas	598,65	4,0%
75% con pagas	402,94	80% con pagas	429,80	6,7%
100% con pagas	537,25	105% con pagas	564,11	5,0%
170% con pagas	913,33	175% con pagas	940,19	2,9%
195% con pagas	1.047,64	200% con pagas	1.074,50	2,6%
220% con pagas	1.181,95	225% con pagas	1.208,81	2,3%

Beneficiarios mensuales de la prestación por desempleo en media anual miles de personas al mes						Registro paro INEM	
AÑO	Prestación Contributiva (A)	Subsidio ordinario (B)	Renta Activa Inserción (C)	subsidio REAS (D)	<b>TOTAL personas PROTEGIDAS (A+B+C+D)</b>	número parados	parados sin protección
1985	537,2	317,9		184,3	1.039,4	2.642,0	1.786,9
1990	498,6	508,5		294,7	1.301,8	2.350,0	1.342,9
1995	622,4	613,8		216,1	1.452,3	2.449,0	1.212,8
2001	501,0	357,2	7,8	233,5	1.099,4	1.921,0	1.055,1
2002	565,7	354,2	50,7	224,6	1.195,2	2.049,6	1.079,0
2003	630,1	358,9	16,3	202,1	1.207,5	2.096,9	1.091,5
2004	663,1	362,8	39,2	197,2	1.262,3	2.113,7	1.048,7
Evolución anual en %							
2000	1,3%	-8,1%		2,8%	-2,0%	-5,7%	-8,3%
2001	12,2%	-2,9%		7,8%	6,7%	23,3%	42,0%
2002	12,9%	-0,8%	553,6%	-3,8%	8,7%	6,7%	2,3%
2003	11,4%	1,3%	-67,8%	-10,0%	1,0%	2,3%	1,2%
2004	5,2%	1,1%	140,3%	-2,4%	4,5%	0,8%	-3,9%
Evolución anual en miles							
2000	5,7	-32,5		5,9	-20,8	-94,1	-67,3
2001	54,5	-10,7		17,0	68,6	363,5	311,9
2002	64,7	-3,0	42,9	-8,9	95,8	128,6	23,9
2003	64,4	4,7	-34,3	-22,5	12,3	47,3	12,5
2004	32,9	3,8	22,9	-4,8	54,8	16,8	-42,9

La política de gasto que sigue a las prestaciones por desempleo en dimensión es la política de fomento de empleo (3.756,70 millones) que en 2004 tuvo una tasa anual de crecimiento bastante elevada (9,9% nominal). El principal destino fueron las bonificaciones de la cuota de contingencias comunes por contratación de personas con especial dificultad para acceder a un puesto de trabajo o por conversión de

contratos temporales en indefinidos (2.336,11 millones). Esta política tuvo una tasa anual de crecimiento elevada (12,5%) con un volumen equivalente al 0,28% del PIB y un ahorro aproximado en costes laborales para los empresarios de un punto de la cuota por contingencias comunes.

A continuación se detallan otras políticas de fomento de empleo:

- Contratación temporal de trabajadores desempleados en el programa de fomento de empleo agrario en Andalucía y Extremadura: 155,51 millones.
- Planes de contratación temporal en colaboración con las Corporaciones Locales: 239,11 millones.
- Ayudas y subvenciones para la integración laboral de minusválidos: 153,57 millones.
- Planes de contratación temporal de agentes de empleo y desarrollo local: 99,36 millones.
- Actuaciones de información, orientación y búsqueda de empleo: 80,21 millones.

La política de formación profesional, el tercer destino de gasto por volumen (1.448,30 millones) disminuyó su dotación en 2004 sobre la dispuesta el año anterior (-10,3% anual). La distribución de recursos es muy similar entre el segmento de formación para desempleados (717,41 millones) y la formación continua (716,47 millones).

Las escuelas taller recibieron en 2004 (497,10 millones) una dotación ligeramente superior a la del año anterior medida en términos reales (0,3% anual).

Los gastos de funcionamiento e inversiones completan el presupuesto del INEM. El gasto en pago de salarios al personal (181,00 millones) disminuyó un año más como consecuencia del proceso de transferencias, al igual que el capítulo de compras de bienes y servicios (55,4 millones; -13,2% anual real) e inversiones (20,2 millones; -1,9% anual real).

Sistema de protección al desempleo y fuentes de financiación (millones de euros nominales)								
	TOTAL prestaciones desempleo	total cuotas desempleo (1)	prestación contributiva (2)	saldo contributivo +1 - 2	prestación asistencial (3)	subsidio agrario (4)	renta activa (5)	saldo = +1-(2-3-4-5)
2000	8.257,3	11.524,4	5.522,0	6.002,4	1.811,8	923,7	1,0	3.266,0
2001 c	9.166,9	12.620,4	6.339,8	6.280,6	1.772,6	972,2	29,9	3.505,9
2002 c	10.507,3	13.474,0	7.540,8	5.933,1	1.831,4	974,8	208,6	2.918,3
2003	11.124,7	14.533,0	8.328,9	6.204,1	1.836,6	886,5	72,7	3.408,3
2004	12.150,0	15.450,8	9.140,4	6.310,3	1.961,0	885,1	163,4	3.300,8

Elaboración propia

La liquidación de las cuentas del Instituto Nacional de Empleo en 2004 permite obtener unas conclusiones muy similares a la de ejercicios anteriores:

- ▶ Las actuaciones acometidas generan un superávit (114,00 millones), si bien cada vez es más pequeño.
- ▶ Las cuotas sociales son la fuente casi única de financiación de todas las políticas de empleo y desempleo y son por tanto los trabajadores quienes asumen el esfuerzo.
- ▶ Los ingresos obtenidos con la cuota por desempleo permite pagar todas las prestaciones económicas por desempleo, contributivas y asistenciales, y obtener un gran remanente (3.300,80 millones) de cuatro décimas del PIB.

## **2. Avance liquidación ejercicio 2005**

El presupuesto del INEM de operaciones de ingresos y gastos no financieros aprobado por las Cortes Generales para el ejercicio presupuestario 2005 tenía un saldo deficitario de 201,80 millones, al que se daba cobertura efectiva<sup>3</sup> con la partida Remanente de Tesorería considerada una operación financiera (préstamos) procedente de una parte de los excedentes acumulados por el Instituto en los años precedentes.

El avance de liquidación facilitado por el INEM en su Consejo General permite conocer con el margen de duda que la prudencia obliga algún posible cambio en los cuatro meses restantes, cuál puede ser la ejecución al final de año. La decisión de facilitar un avance de ejecución adoptada por segundo año consecutivo por los actuales responsables del Instituto mejora la transparencia, a la vez que facilita la tarea de análisis del contenido de sus cuentas con repercusión adicional en la valoración del presupuesto presentado para el próximo año.

Las principales incidencias en el presente año son las siguientes:

---

<sup>3</sup> La cobertura en euros para hacer frente a los pagos no implica la cobertura en términos de contabilidad pública ni Contabilidad Nacional que se rigen para el cálculo del saldo en el criterio de devengo de las operaciones no financieras.

- La recaudación en concepto de cuotas sociales por desempleo y formación será superior a la inicialmente prevista (8,7% frente a 6,5%; +378 millones adicionales de recaudación<sup>4</sup>). La desviación al alza viene dada por el buen comportamiento de la afiliación que ha contado con la ayuda del proceso extraordinario de regularización de trabajadores inmigrantes (600.000 personas aunque no todas se encuadraran en un régimen con cotización por desempleo y formación<sup>5</sup>).
- El capítulo de tasas, precios públicos y otros ingresos tendrá una desviación al alza de 210 millones de euros concentrados en su política de reintegros de operaciones corrientes de ejercicios cerrados.
- Un mayor gasto en prestaciones económicas por desempleo (448 millones adicionales) que implica una tasa anual de crecimiento del 6,4% nominal (2,7% inicial). La dotación inicial estaba elaborada con un criterio excesivamente optimista con base en el descenso en la tasa de desempleo sin tener en cuenta otros factores: elevada rotación del mercado laboral y el efecto de la subida del año anterior en las cuantías de la prestación contributiva sostenida en algunas prestaciones con duración superior a seis meses.

La caída de la tasa de desempleo (-2,9% en el periodo enero – junio) no ha conseguido evitar un incremento en el número mensual de beneficiarios de la prestación contributiva por desempleo (+2,8%; +18.700 personas mes). La causa de este comportamiento contradictorio es probablemente la combinación de un elevado índice de rotación del mercado de trabajo español con un largo ciclo económico al alza con creación de empleo, que permite generar la carencia para acceder a la prestación (un mínimo doce meses) a pesar de acumular contratos temporales.

El número de perceptores del subsidio ordinario de desempleo mantiene una tendencia más coherente con la tasa de desempleo, y si bien crece ligeramente en el primer semestre del año (+0,9%; 3.500 perceptores al mes) para obtener una valoración de su comportamiento hay que contar con el descenso de beneficiarios en el Régimen Especial Agrario (-2,7%; -5.100 perceptores al mes),

---

<sup>4</sup> Evolución hasta julio de las cuotas sociales según información de la Tesorería General de la Seguridad Social.

<sup>5</sup> Una tercera parte de los inscritos hasta agosto lo han hecho en el Régimen Especial de Empleados de Hogar.

y la ubicación en el subsidio ordinario de los beneficiarios de la nueva Renta Agraria<sup>6</sup>.

Beneficiarios mensuales de la prestación por desempleo en media anual <i>miles de personas al mes</i>						Registro paro INEM	
AÑO Enero-junio	prestación Contributiva	Subsidio ordinario	Renta Activa de Inserción	subsidio REAS	<b>TOTAL</b>	número de parados	parados sin protección
<b>2004</b>	661,5	372,5	34,1	192,9	1.261,1	2.156,8	1.088,6
<b>2005</b>	680,2	376,0	42,5	187,8	1.286,5	2.094,2	995,5
<b>Evolución anual en %</b>							
<b>2005</b>	2,8%	0,9%	24,7%	-2,7%	2,0%	-2,9%	-8,6%
<b>Evolución anual en miles</b>							
<b>2005</b>	18,7	3,5	8,4	-5,1	25,4	-62,6	-93,1

- Una ejecución inferior en el programa de bonificaciones en las cuotas sociales correspondientes a programas de formación continua, hasta el punto que se podría ejecutar un máximo del cincuenta por ciento de la dotación total (725,33 millones en 2005). Una parte de los recursos no ejecutados se traspasará a otros programas de formación pero una parte quedará sin ejecutar. La experiencia está demostrando por segundo año consecutivo las dificultades de las empresas pequeñas para acceder a esta fórmula de financiación que limita su uso a las empresas grandes.
- Un mayor gasto sobre la dotación inicial en bonificaciones de la cuota patronal por contingencias comunes dentro del incentivo de una política selectiva de contrataciones para potenciar los contratos indefinidos y aquellos dirigidos a personas con menores posibilidades de acceso al mercado laboral.

El avance de ejecución del INEM en 2005 contiene un saldo casi equilibrado entre los ingresos y los gastos con un pequeño excedente (16,89 millones), sin necesidad de utilizar ningún Remanente de Tesorería de años anteriores.

### **3. Presupuesto de 2006**

El presupuesto del INEM presentado para el año próximo mantiene básicamente las líneas de actuación utilizadas en la última década. Los ingresos de operaciones no financieras del Instituto Nacional de Empleo presentado para 2006 (20.335,95 millones) superan las políticas de gasto (20.048,58 millones), incurriendo en un saldo deficitario (-287,37

<sup>6</sup> En junio de 2005 había 13.231 perceptores al mes.

millones). La fórmula de cobertura de este desfase en las operaciones no financieras utilizada por los autores al igual que en la presentación inicial del presupuesto correspondiente al año anterior, es el uso de los Remantes de Tesorería. Este mecanismo es eficaz para asumir las obligaciones de pago pero, si se cumplieran las previsiones de ingresos y gastos, no es suficiente para evitar el déficit con el criterio de contabilidad pública.

La comparación de las propuesta presentada para el próximo ejercicio con la dotación inicial de este año incorpora un crecimiento de los ingresos y gastos inferiores al crecimiento del PIB (5,7% y 6,1% nominal frente al 6,6%). La evolución anual en 2006 respecto a la previsión de liquidación de 2005 recoge una tasa de crecimiento de los ingresos y gastos inferior a la obtenida en la comparación de las dotaciones iniciales (2,5% y 4,1% nominal respectivamente), que en un principio parece difícil de cumplir en condiciones normales.

Resumen INEM (millones de €uros)			
	ingresos	Gastos	saldo
<b>2004</b>	18.223,4	18.109,5	114,0
<b>2005 inicial</b>	18.960,1	19.161,88	-201,80
<b>2005 previsión</b>	19.558,7	19.541,78	16,89
<b>2006 inicial</b>	20.048,6	20.335,95	-287,37

Los ingresos en concepto de operaciones no financieras previstos por los autores para 2006 (20.048,58 millones) presentan una tasa de crecimiento bastante inferior a la del PIB (2,5% nominal frente al 6,6%).

Las cuotas sociales aportan la mayor parte de los ingresos (95% de los recursos) con especial protagonismo de la cuota por desempleo (86,6% del total de ingresos). La tasa de crecimiento anual utilizada es excesivamente prudente (3,4% nominal) y no es coherente con la evolución de empleo y de crecimiento de los salarios del cuadro macroeconómico. De cumplirse estas últimas, **los autores se guardan un margen de maniobra nada despreciable para hacer frente a desviaciones en el gasto, también posibles como se menciona en este mismo trabajo.**

La cifra de ingresos fijada para el capítulo de tasas, precios públicos y otros ingresos (120,76 millones) es muy conservadora en relación a la liquidación de este año (-62,3%). La dotación del Fondo Social Europeo (871,81 millones) completa el presupuesto de ingresos de operaciones no financieras.

Ingresos INEM. millones nominales							
2004	cuotas sociales			aportación Estado	Otros	FSE	TOTAL
	Total	desempleo	formación				
	16.951,7	15.450,8	1.500,9	0,0	467,4	804,3	18.223,4
<b>2005 inicial</b>	18.054,47	16.462,18	1.592,29	0,00	110,84	794,77	18.960,08
<b>2005 previsión</b>	<b>18.432,47</b>	<b>16.793,47</b>	<b>1.639,00</b>	<b>0,0</b>	<b>331,4</b>	<b>794,77</b>	<b>19.558,67</b>
<b>2006 i</b>	<b>19.056,00</b>	<b>17.368,00</b>	<b>1.688,00</b>	<b>0,00</b>	<b>120,76</b>	<b>871,81</b>	<b>20.048,58</b>
evolución anual en %							
nominal (%)	cuotas sociales			aportación Estado	Otros	FSE	TOTAL
	Total	desempleo	formación				
<b>2005 inicial</b>	<b>6,5%</b>	<b>6,5%</b>	<b>6,1%</b>		<b>-76,3%</b>	<b>-1,2%</b>	<b>4,0%</b>
<b>2005 previsión</b>	<b>8,7%</b>	<b>8,7%</b>	<b>9,2%</b>		<b>-29,1%</b>	<b>-1,2%</b>	<b>7,3%</b>
<b>2006 / 2005 inicial</b>	<b>5,5%</b>	<b>5,5%</b>	<b>6,0%</b>		<b>9,0%</b>	<b>9,7%</b>	<b>5,7%</b>
<b>2006 / 2005 previsión</b>	<b>3,4%</b>	<b>3,4%</b>	<b>3,0%</b>		<b>-63,6%</b>	<b>9,7%</b>	<b>2,5%</b>
deflactor consumo (%)							
<b>2005 inicial</b>	<b>3,2%</b>	<b>3,2%</b>	<b>2,8%</b>		<b>-77,0%</b>	<b>-4,3%</b>	<b>0,8%</b>
<b>2005 previsión</b>	<b>5,4%</b>	<b>5,3%</b>	<b>5,8%</b>		<b>-31,3%</b>	<b>-4,3%</b>	<b>4,0%</b>
<b>2006 / 2005 inicial</b>	<b>2,8%</b>	<b>2,7%</b>	<b>3,2%</b>		<b>6,1%</b>	<b>6,8%</b>	<b>3,0%</b>
<b>2006 / 2005 previsión</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,3%</b>		<b>-64,5%</b>	<b>6,8%</b>	<b>-0,2%</b>
En % del PIB							
<b>2004</b>	<b>2,0%</b>	<b>1,8%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,1%</b>	<b>2,2%</b>
<b>2005</b>	<b>2,1%</b>	<b>1,9%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,1%</b>	<b>2,2%</b>
<b>2006</b>	<b>2,0%</b>	<b>1,8%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,1%</b>	<b>2,1%</b>
Estructura por políticas							
<b>2004</b>	<b>93,0%</b>	<b>84,8%</b>	<b>8,2%</b>	<b>0,0%</b>	<b>2,6%</b>	<b>4,4%</b>	<b>100,0%</b>
<b>2005</b>	<b>94,2%</b>	<b>85,9%</b>	<b>8,4%</b>	<b>0,0%</b>	<b>1,7%</b>	<b>4,1%</b>	<b>100,0%</b>
<b>2006</b>	<b>95,0%</b>	<b>86,6%</b>	<b>8,4%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,6%</b>	<b>4,3%</b>	<b>100,0%</b>

Elaboración propia con datos del INEM

Gasto INEM por políticas (millones de euros nominales)						
	Prestaciones desempleo	fomento empleo	formación profesional	escuelas taller	otros	TOTAL
<b>2004</b>	12.150,00	3.756,71	1.448,26	497,27	257,22	18.109,46
<b>2005 inicial</b>	12.475,61	3.782,82	2.082,58	504,27	316,60	19.161,88
<b>2005 previsión</b>	12.923,00	4.010,00	1.795,00	500,00	313,78	19.541,78
<b>2006 inicial</b>	13.345,58	3.927,05	2.213,45	515,11	334,76	20.335,95
evolución anual						
nominal (%)	Prestaciones Desempleo	fomento empleo	formación profesional	escuelas taller	otros	TOTAL
<b>2005 inicial</b>	2,7%	0,7%	43,8%	1,4%	23,1%	5,8%
<b>2005 previsión</b>	<b>6,4%</b>	<b>6,7%</b>	<b>23,9%</b>	<b>0,5%</b>	<b>22,0%</b>	<b>7,9%</b>
<b>2006 / 2005 inicial</b>	7,0%	3,8%	6,3%	2,1%	5,7%	6,1%
<b>2006 / 2005 previsión</b>	<b>3,3%</b>	<b>-2,1%</b>	<b>23,3%</b>	<b>3,0%</b>	<b>6,7%</b>	<b>4,1%</b>
deflactor consumo (%)						
<b>2005 inicial</b>	-0,5%	-2,4%	39,3%	-1,7%	19,3%	2,5%
<b>2005 previsión</b>	<b>3,1%</b>	<b>3,4%</b>	<b>20,1%</b>	<b>-2,6%</b>	<b>18,2%</b>	<b>4,6%</b>
<b>2006 / 2005 inicial</b>	4,2%	1,1%	3,5%	-0,5%	3,0%	3,3%
<b>2006 / 2005 previsión</b>	<b>0,6%</b>	<b>-4,6%</b>	<b>20,1%</b>	<b>0,3%</b>	<b>3,9%</b>	<b>1,3%</b>
En % del PIB						
<b>2004</b>	1,5%	0,4%	0,2%	0,1%	0,0%	2,2%
<b>2005</b>	1,4%	0,4%	0,2%	0,1%	0,0%	2,2%
<b>2006</b>	1,4%	0,4%	0,2%	0,1%	0,0%	2,1%
Estructura por políticas						
<b>2004</b>	67,1%	20,7%	8,0%	2,7%	1,4%	100,0%
<b>2005</b>	66,1%	20,5%	9,2%	2,6%	1,6%	100,0%
<b>2006</b>	65,6%	19,3%	10,9%	2,5%	1,6%	100,0%

Elaboración propia con datos del INEM

Gasto en prestaciones por desempleo (millones de euros corrientes)									
	prestaciones contributivas			subsidios			REAS	Renta Activa Inserción	TOTAL
	prestación	cuotas	TOTAL	subsidios	cuotas	Total			
2004	6.405,0	2.735,4	9.140,4	1.636,5	324,5	1.961,0	885,1	163,4	12.150,0
<b>2005 inicial</b>	6.602,4	2.777,0	9.379,3	1.609,9	349,6	1.959,5	836,8	300,0	12.475,6
<b>2005 previsión</b>	6.834,0	2.883,0	9.717,0	1.761,0	359,0	2.120,0	874,0	212,0	12.923,0
<b>2006 inicial</b>	7.066,9	2.983,8	10.050,7	1.759,6	374,6	2.134,3	858,6	300,0	13.343,6
Evolución anual									
	prestaciones contributivas			subsidios			REAS	Renta Activa inserción	TOTAL
	prestación	cuotas	TOTAL	subsidios	cuota	Total			
<b>2005 inicial</b>	3,1%	1,5%	2,6%	-1,6%	7,7%	-0,1%	-5,5%	83,6%	2,7%
<b>2005 previsión</b>	<b>6,7%</b>	<b>5,4%</b>	<b>6,3%</b>	<b>7,6%</b>	<b>10,6%</b>	<b>8,1%</b>	<b>-1,3%</b>	<b>29,7%</b>	<b>6,4%</b>
<b>2006 / 2005 inicial</b>	7,0%	7,5%	7,2%	9,3%	7,2%	8,9%	2,6%	0,0%	7,0%
<b>2006 / 2005 previsión</b>	<b>3,4%</b>	<b>3,5%</b>	<b>3,4%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>4,4%</b>	<b>0,7%</b>	<b>-1,8%</b>	<b>41,5%</b>	<b>3,3%</b>

Fuente: INEM

**Por sexto año consecutivo no hay aportación del Estado en el presupuesto de ingresos del INEM, de forma que son los trabajadores ocupados y el Fondo Social Europeo, fundamentalmente los primeros, los que soportan el peso de financiar todas las políticas de empleo.**

Las políticas de gasto del INEM en el presupuesto presentado para 2006 (20.335,95 millones) aumentan en relación a la previsión de liquidación del presente año en una tasa nominal inferior a la actividad económica (4,1% nominal frente a 6,6%). La causa principal es el moderado aumento previsto en las prestaciones económicas por desempleo (3,3% nominal) que sólo se podría alcanzar manteniendo casi estable el número de beneficiarios, algo que si bien es coherente con un descenso de la tasa de desempleo no conjuga con la excesiva temporalidad y rotación del mercado laboral español.

El insuficiente control de la inflación en los últimos años agravado por las reiteradas subidas en el precio del petróleo, hace poco creíble pensar que el año próximo finalice con un IPC del 2%. La más que probable decisión del Gobierno de elevar un 2% en 2006 la referencia de evolución de las cuantías de las prestaciones por desempleo, el IPREM, anticipa una pérdida de poder adquisitivo de una buena parte de los perceptores dado que no cuenta con ningún mecanismo de garantía ante desviaciones de precios sobre la previsión inicial. La pérdida acumulada en 2005 y 2006 absorbe una parte de la ganancia obtenida en 2004 con la elevación de Salario Mínimo Interprofesional, la creación del IPREM y la fijación de cuantías con nuevos porcentajes de este índice de referencia<sup>7</sup>.

La contingencia de una mayor subida en los precios sobre las previsiones iniciales, sin embargo, abre a los autores del presupuesto un margen en su elaboración al minorar el crecimiento de la principal política de gasto, mientras se benefician de una superior tasa de crecimiento en los ingresos por cuotas sociales.

Las políticas de empleo siguen siendo en 2006 el segundo destino en las políticas de gasto (3.297,05 millones) con una evolución anual negativa sobre la previsión de liquidación del presente año (-4,5% nominal). El origen es la desviación al alza del gasto en la política de bonificaciones selectivas a la contratación en el presente año que no se sabe si se repetirá en el próximo.

---

<sup>7</sup> La subida del SMI en 2004 fue del 8,6% y el IPC del 3,2%.

El principal objeto de las políticas de fomento de empleo será un año más las bonificaciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contratación originada por conversión de contratos temporales en indefinidos y por otros nuevos dirigidos a personas con más problemas de acceso al mercado laboral (2.372,31 millones). La dotación prevista para esta política de rebaja selectiva de cuotas es igual al 0,28% del PIB y supone una disminución de nueve décimas en el total de la cotización por contingencias comunes pagada por los empresarios<sup>8</sup>.

**Bonificaciones pagadas a los empresarios por el INEM en concepto de cuotas de la Seguridad Social por contingencias comunes**

	millones	% PIB	Equivalencia en Puntos de la cuota por contingencias. Comunes
1998	1.295,18	0,24%	0,7%
1999	1.714,69	0,30%	0,9%
2000	1.714,09	0,27%	0,8%
2001	1.614,32	0,24%	0,7%
2002	1.831,80	0,25%	0,7%
2003	2.077,92	0,27%	0,8%
2004	2.336,12	0,28%	1,0%
2005 previsión	2.500,00	0,28%	0,9%
2006 inicial	2.372,31	0,25%	0,8%

Elaboración propia

Del resto de las políticas de fomento de empleo, la Administración Central gestionará un pequeña parte (307,70 millones) destinada principalmente al Programa de Fomento de Empleo Agrario (187,17 millones), y serán las Comunidades Autónomas las responsables del resto (618,00 millones), en su mayoría según los criterios de elección de políticas y de distribución territorial acordados en la Conferencia Sectorial de Relaciones Laborales y Empleo. Una parte de las políticas de fomento de empleo, sin embargo, se ubica en el Plan Integral de Empleo de Canarias (42,07 millones) y de Extremadura (25 millones) que en líneas generales contienen actuaciones similares a las anteriores a las que sumar algunas de formación. El Plan Integral de Galicia no está incluido en el presupuesto inicial del INEM pero tiene posibilidades de incorporarse en el trámite parlamentario con una dotación cercana a los 20 millones.

Además de la política de bonificaciones de cuotas, la principal política de fomento de empleo medida en volumen de recursos que se encuadra en el segmento de gestión del INEM es el Programa de Fomento de Empleo Agrario (187,170 millones; +2,37% anual nominal).

<sup>8</sup> La cuota del empleador es el 23,6% del salario bruto del trabajador.

En el segmento de gestión autonómica (2.510,16 millones; +4,4% nominal) las principales partidas son las siguientes:

- Políticas de formación (1.004,00 millones).
- Escuelas Taller y Casas de Oficio (471,86 millones)
- Los planes de contratación temporal con Corporaciones Locales (256,12 millones).
- Las ayudas y subvenciones para la integración laboral de minusválidos y enclaves laborales (170,80 millones).
- Planes de contratación temporal agentes de empleo y desarrollo local (94,86 millones).
- Actuaciones de información, orientación y búsqueda de empleo (80,57 millones).
- Ayuda para modernización servicios públicos de empleo según 45/2002 (76,80 millones).

Las políticas de formación recogen una parte muy importante del presupuesto del INEM (2.213,45 millones) con una evolución anual razonable cuando se la compara con la dotación inicial del presente año (3,5% nominal). La tasa de crecimiento, sin embargo, se dispara (19,7% nominal) si se cumple la previsión de liquidación manejada en este trabajo como consecuencia de la no utilización de las bonificaciones por parte de las empresas para desarrollar los proyectos de formación. La pregunta a responder es conocer si el próximo año habrán cambiado las circunstancias para mejorar la baja ejecución prevista en el presente ejercicio presupuestario.

<b>Presupuesto INEM: Gasto en políticas de formación</b>			
<b>año 2006</b>	Estado	CC. AA.	Total
ocupacional para desempleados	133,22	788,24	921,46
continua para ocupados	1.067,35	224,62	1.291,97
<b>Total</b>	<b>1.200,57</b>	<b>1.012,86</b>	<b>2.213,43</b>

  

<b>En % sobre total</b>	Estado	CC. AA.	Total
ocupacional para desempleados	14,5%	85,5%	100,0%
continua para ocupados	82,6%	17,4%	100,0%
<b>Total</b>	<b>54,2%</b>	<b>45,8%</b>	<b>100,0%</b>

Elaboración propia a partir de Presupuesto INEM

Del total consignado para el próximo año, la formación continua de trabajadores ocupados recibirá un mayor porcentaje de recursos (58,3%) que la formación ocupacional de trabajadores desempleados (41,6% del total). La distribución por Administraciones muestra que la Administración General del Estado gestionará un porcentaje superior de recursos (54,2% del total) concentrados casi en su totalidad en la formación continua de trabajadores ocupados a través de la FORCEM donde participan

activamente los agentes económicos y sociales. Las Comunidades Autónomas también con importante participación de los agentes sociales y económicos en la gestión directa de la política, reciben casi la mitad de los recursos, aunque en este caso su destino principal es la formación ocupacional de trabajadores desempleados.

Las Comunidades Autónomas gestionarán el próximo año 2.510,16 millones de euros como suma de políticas de fomento de empleo y formación, el cuarenta por ciento del total de recursos asignados a estas políticas.

Sistema de protección al desempleo y fuentes de financiación (en millones de euros nominales)							
	total cuotas desempleo (1)	prestación contributiva (2)	saldo contributivo +1 - 2	prestación asistencial (3)	subsidio agrario (4)	renta activa (5)	saldo = +1-(2-3-4-5)
2004	15.450,76	9.140,43	6.310,33	1.960,99	885,14	163,43	3.300,77
<b>2005 inicial</b>	<b>16.462,2</b>	<b>9.379,3</b>	<b>7.082,9</b>	<b>1.959,5</b>	<b>836,8</b>	<b>300,0</b>	<b>3.986,6</b>
<b>2005 previsión</b>	<b>16.793,5</b>	<b>9.717,0</b>	<b>7.076,5</b>	<b>2.120,0</b>	<b>874,0</b>	<b>212,0</b>	<b>3.870,5</b>
<b>2006 inicial</b>	<b>17.368,0</b>	<b>10.050,7</b>	<b>7.317,3</b>	<b>2.134,3</b>	<b>858,6</b>	<b>300,0</b>	<b>4.024,4</b>

Presupuesto INEM 2006						
Origen de Recursos y aplicación por políticas						
Políticas →	prestaciones desempleo	Fomento de empleo	formación	Escuelas taller	Gastos de funcionamiento	Total
cuota desempleo	13.345,58	3.927,05			95,37	17.368,00
cuota formación			1.688,0			1.688,00
Fondo Social Europeo			525,4	346,40		871,81
tasas				120,76		120,76
Remanente Tesorería				47,98	239,02	287,00
Aportación Estado						0,00
<b>Total recursos</b>	<b>13.345,58</b>	<b>3.927,05</b>	<b>2.213,45</b>	<b>515,11</b>	<b>334,38</b>	<b>20.335,58</b>

Elaboración propia a partir de Proyecto de Presupuesto del INEM

Los ingresos previstos de la cuota por desempleo en 2006 permiten pagar todas las prestaciones, las contributivas, los subsidios y las asistenciales, con un excedente de 4.024,40 millones de euros.

La tabla de origen de recursos y aplicación de fondos muestra que los ingresos obtenidos mediante la cuota por desempleo permite pagar todas las prestaciones por desempleo, todas las políticas de fomento de empleo y una parte de los gastos de funcionamiento. La cuota de formación se dirige íntegramente a las políticas con el mismo nombre, si bien su financiación necesita de una ayuda del Fondo Social Europeo quien a su vez también asume una parte del gasto en Escuelas Taller.

El remanente de tesorería debe asumir siguiendo el contenido del proyecto de presupuesto presentado una parte del gasto en Escuelas Taller y un porcentaje de los gastos de funcionamiento.