

Estudio elaborado por el
Gabinete Técnico Confederal

Situación de la economía española y Presupuestos del Estado 2000

Posibles repercusiones de su aplicación



CD-02820
CD-3724

Cuadernos de Información Sindical

Situación de la economía española y Presupuestos del Estado 2000

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, octubre 1999



Impreso en papel reciclado

Indice

1.	Introducción.....	3
2.	Panorama macroeconómico en 1999.....	5
3.	El Mercado de Trabajo.....	17
3.1.	- Actividad, empleo y paro en 1999, y perspectivas para el año 2000.....	17
3.2.	- Estabilidad en el empleo.....	29
3.3.	- Contratación.....	31
3.4.	- Jornada laboral.....	45
3.5.	- Salarios y distribución de la renta.....	46
4.	Avance de liquidación de los PGE99.....	54
5.	Proyecto de PGE2000 del consolidado de la Administración Central (Estado + Organismos Autónomos + Seguridad Social).....	63
5.1.	Resumen de ingresos, gastos y déficit de la Administración Central.....	63
5.2.	Proyecto PGE2000 consolidado de gasto.....	69
5.2.1.	Gasto consolidado por capítulos.....	70
5.2.2.	Gasto consolidado por políticas.....	76
5.3.	Proyecto PGE2000 consolidado de ingresos.....	86
6.	Presupuesto del sistema de Seguridad Social para el año 2000.....	101
6.1.	Avance de liquidación del presupuesto de 1999.....	101
6.2.	Presupuesto de la Seguridad Social para el año 2000.....	105
6.3.	Situación actual y futuro del sistema de la Seguridad Social.....	115
7.	El Presupuesto del Instituto Nacional de Empleo (INEM).....	118
7.1.	Liquidación definitiva INEM1998.....	118
7.2.	Liquidación prevista INEM1999.....	120
7.3.	Presupuesto INEM 2000.....	123
7.4.	El sistema de financiación del INEM.....	132
8.	Conclusiones.....	136

1. Introducción.

Este informe pretende analizar con el mayor detalle posible las cuentas de ingresos y gastos de la Administración Central, entendiéndola como el agregado del Estado, los Organismos Autónomos y la Seguridad Social. Quedan fuera de los PGE2000 un buen número de organismos del sector público estatal tan representativos como son: RTVE, RENFE, GIF, SEPI, AENA, Puertos del Estado o Correos y Telégrafos. Como muestra su presupuesto de explotación, roza los dos billones de pesetas.

Con la presentación del proyecto de presupuesto para el año 2000 finaliza en materia fiscal la actual legislatura, la primera gobernada por el Partido Popular.

El capítulo fiscal en esta legislatura estará marcado por un ciclo de elevada actividad económica, la disminución del déficit y la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aunque los efectos reales de esta última no vayan a ser percibidos por los ciudadanos hasta después de haber votado el Gobierno para la próxima.

Durante estos cuatro años se ha continuado el proceso de descentralización de la gestión de las políticas de gasto e ingresos. Las transferencias corrientes dirigidas a las Administraciones Territoriales para acometer los gastos de las políticas con financiación incondicionada siguen aumentando, a las que hay que sumar las de financiación condicionada, en especial la sanidad. Este proceso seguirá, sin duda su curso en el futuro siendo los siguientes pasos el total de la educación y la asistencia sanitaria.

Desde el absoluto respeto, no puede ser menos al estar avalado por la Constitución Española, cabe recordar la importancia de encontrar mecanismos de información y participación suficientes que puedan sustituir su anterior ubicación dentro de los PGE. De otra forma, será difícil hacer el necesario seguimiento sobre sus efectos sociales y territoriales.

El proceso de transferencias ha afectado al principal impuesto directo, el IRPF. Un 15% del mismo es responsabilidad exclusiva, con algunos límites, de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas aunque hasta la fecha las únicas modificaciones sobre el tramos estatal se han limitado al incremento de algunas deducciones. Ninguno de los afectados ha considerado oportuno elevar la tarifa para obtener mayores ingresos o disminuirla para aflojar las cargas de sus ciudadanos.

Los presupuestos presentados han empeorado en transparencia e información disponible, no por falta de cantidad en la documentación sino más bien por la calidad de su contenido. Un defecto de falta de transparencia continuación de la ausencia absoluta de información en materia tributaria, cuya Memoria ha dejado de hacerse pública desde 1995.

A mayor abundamiento, el Gobierno ha decidido excluir partidas elevadas de los presupuestos financiándolas mediante préstamos, logrando no computarlas a la hora de cuantificar el déficit anual. El método implica una severa pérdida de credibilidad de las cuentas públicas, hasta el punto de poder dudar sobre el grado de saneamiento de las mismas. Habiéndose producido una mejora, ésta no es tan profunda como publicita el Gobierno y, lo que es peor, todo apunta que no será todo lo sólida que debiera cuando el ciclo económico sea menos benigno.

El ámbito orgánico de los Presupuestos Generales del Estado viene definido por el artículo 1 de la Ley de PGE2000, quedando éstos **integrados por**:

- ✓ El presupuesto del Estado.
- ✓ Los Presupuestos de los Organismos Autónomos de la Administración General del Estado (INEM, Fondo de Garantía Agraria, Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, I. Reestructuración de la minería del carbón, Loterías y Apuestas del Estado, Fondo Garantía Salarial, Jefatura de Tráfico, Confederaciones Hidrográficas, CESIC, Agencia Española de Cooperación, Consejo Superior de Deportes, etc).
- ✓ El Presupuesto de la Seguridad Social.
- ✓ Los presupuestos de los organismos públicos cuya normativa específica confiere carácter limitativo a los créditos de su presupuesto de gasto: Consejo de Seguridad Nuclear, Consejo Económico y Social, Agencia Estatal de la Administración Tributaria, Instituto Cervantes, Agencia de Protección de Datos, Instituto Español de Comercio Exterior.

Aunque se incluyen, sus cuentas no se consolidan dentro del presupuesto de la Administración Central: El presupuesto del Ente Público Radiotelevisión Española y de las restantes sociedades públicas de radiodifusión y televisión; los presupuestos de las sociedades mercantiles estatales y los presupuestos de las Entidades Públicas empresariales y restantes organismos públicos (AENA, CDTI, CMT, CNE, CNMV, CCS, CZEC, FEVE, GIF, RENFE, IDEA, FNMT, ICO, Correos y Telégrafos, etc ...).

2. Panorama macroeconómico en 1999

* Breve esbozo de la situación internacional.

Los meses anteriores al comienzo del presente año estuvieron marcados por un entorno muy poco favorable marcado por la crisis soportada por una parte significativa de las economías del mundo. La recesión de Japón estaba acompañada de una importante crisis financiera de los países del sudeste asiático con economías más pujantes (Corea del Sur, Indonesia, Malasia y Tailandia). La crisis con repercusiones también en los ritmos de actividad productiva de estos países contaminó Latinoamérica; Brasil se veía obligada a devaluar su moneda (el real) alejándose de la política seguida hasta ese momento de paridad con el dólar. Esta decisión, a su vez, abría expectativas nada favorables para el resto de los países, especialmente Argentina, el siguiente por dimensión dentro de Mercosur y de todo el área suramericana. En paralelo, Rusia seguía sumergida en una severa crisis aunque en su caso las consecuencias son de carácter más local, sufridas casi en su totalidad por la sociedad rusa.

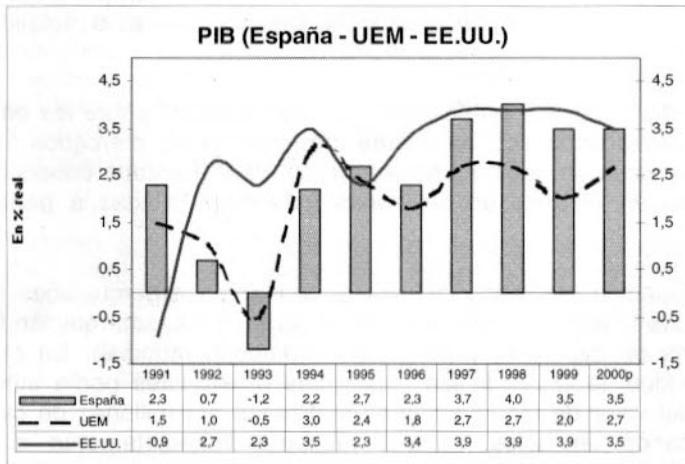
La crisis financiera había tenido un primer reflejo sobre los países más prósperos, provocando una importante tormenta en los mercados financieros durante los meses de agosto y setiembre de 1998. Restaba conocer el grado de influencia en el resto de las zonas más desarrolladas a partir de ese momento.

La situación planteada inducía a pensar en repercusiones negativas sobre Estados Unidos y la Unión Europea, dada la elevada relación financiera (movimientos de capitales) y productiva (comercio mundial). En el caso de Estados Unidos, la crisis de las economías emergentes podía influir en un derrumbe del valor de las inversiones realizadas por millones de ciudadanos norteamericanos en bolsa, lo que afectaría inmediatamente a su gran capacidad de consumo (20% del total mundial). En cuanto a los países de la Unión Europea, muy dependientes en la actualidad de su capacidad exportadora, la contracción en el comercio mundial limitaría sensiblemente su capacidad de expansión económica.

Los malos augurios estaban bastante fundamentados, poniendo en escena la cara menos amable y, más débil, del vigente sistema de relaciones económicas. Sin embargo, las consecuencias negativas han sido menores de las esperadas aunque en niveles diferentes dependiendo de las zonas. Los países menos desarrollados y, los directamente pobres, han sufrido un golpe muy fuerte que, como es habitual, se concentra en las personas más pobres. La mayoría de los países cerrarán el presente ejercicio en recesión económica (los países de Iberoamérica especialmente), salvo curiosas excepciones, como es el caso de Corea, a falta de una severa reestructuración del segundo grupo industrial del país.

Mientras tanto, las repercusiones en Estados Unidos han sido mínimas y, los pocos incidentes acaecidos con capacidad de influir en los mercados financieros fueron resueltas con rapidez por las autoridades monetarias, en parte para mantener la estabilidad de su sistema y, en otra medida nada desdeñable, por la notoriedad de sus afectados. Valga recordar la intervención, a favor de uno de los más famosos Fondos de Inversión de Alto Riesgo (Edge Funds) en el que guardan sus ahorros o, gestionan sus fortunas, personas muy influyentes.

Aunque se mantiene todavía el riesgo e incertidumbre motivado por lo que la mayoría de los analistas califican como gran burbuja especulativa de los mercados financieros norteamericanos, la economía de los Estados Unidos mantiene por octavo año consecutivo el fuerte ritmo de crecimiento (previsión del +3,9%) y, creación de empleo con estabilidad de precios. El único factor que puede desacelerar el ritmo de crecimiento es la continuación de la actual política de los responsables monetarios de elevación de tipos de interés (dos veces en los últimos meses) en respuesta a un repunte de la inflación.



En paralelo, el uno de enero de 1999 comenzaba en la práctica a funcionar la moneda única europea, aunque la circulación del papel moneda se dilate hasta el año 2002. En esta fecha, once de los quince países miembros, entre los que se incluye España, renuncian a su moneda nacional, traspasando la plena competencia sobre política monetaria a una organización supranacional: el Banco Central Europeo.

Esta decisión ha demostrado ya algunas importantes ventajas (estabilidad de la moneda y de los tipos de interés en un momento de crisis). Pero no ha sido suficiente defensa para evitar una desaceleración del ritmo de crecimiento de los países de la Unión Europea respecto al año anterior (PIB: +2% hasta agosto). Aunque se espera un segundo semestre mejor gracias al aumento de las exportaciones a causa de la leve mejora percibida en el comercio mundial, las previsiones oficiales cifran el crecimiento final en una cuantía inferior como mínimo en cinco décimas a la de 1998. Este hecho tiene

un impacto importante sobre las exportaciones españolas, que en un 70% se dirigen a los países comunitarios.

* Evolución de las principales variables macroeconómicas en España

Antes de analizar con detalle la evolución de las principales variables macro de la economía española es preciso mencionar una modificación metodológica introducida recientemente. En junio de 1999 se comenzó a aplicar el nuevo método de medición obligado por la Comisión Europea¹: el Sistema Europeo de Cuentas 1995 (SEC95). Entre los resultados más significativos de su puesta en práctica cabe destacar el aumento en un cinco por ciento de la riqueza creada por la economía española (más de tres billones de pesetas anuales).

Con el nuevo método, la riqueza creada el año anterior también habría sido más intensa hasta alcanzar el +4% del PIB (3,8% con SEC 1979 con base 1986). Las diferencias más importantes se concentran en la medición de la formación bruta de capital fijo (+12% respecto al método anterior). La causa es la inclusión dentro de este capítulo de algunas actividades no incluidas anteriormente: la inversión neta en activos tanto materiales como inmateriales, centradas en las inversiones relacionadas con ordenadores y de programas informáticos. Resta conocer una explicación detallada de los motivos por el que el segmento constructor también ha aumentado en un porcentaje similar. En la misma línea creciente se encuentra el consumo público (+14%). En sentido contrario el peso de las exportaciones es algo inferior al considerado con el método anterior. Adicionalmente, se amplía la información relativa al mercado de trabajo, incluyendo algunos nuevos conceptos como es el de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo.

Una repercusión adicional de la aplicación del nuevo método es la modificación del resultado obtenido al comparar cualquier variable con el PIB, por ejemplo los gastos sociales y el déficit público. Con el nuevo sistema los primeros disminuirán y el segundo ampliará sus márgenes nominales manteniendo los mismos porcentajes. De igual forma, la renta por habitante aumentará automáticamente un +5%.

Contabilidad Nacional de España														
Data SEC86 y SEC 95 (en %)														
	DEMANDA INTERNA								COMERCIO EXTERIOR			PIB	DEMANDA AGREGADA	
	consumo			Formación bruta capital			VARIAC	EXISTENC	TOTAL	eXpor	iMpor			Saldo (1)
	total	privado	público	total	b equipo	construcción								
1995	3.2%	0.5%	13.0%	11.1%	9.7%	11.7%	-15.9%	4.7%	-0.6%	0.6%	-294.9%	4.4%	3.7%	
1996	3.3%	0.7%	13.1%	11.3%	11.2%	11.4%	-12.9%	4.9%	4.5%	5.9%	-37.6%	4.6%	4.8%	
1997	3.4%	0.5%	14.6%	11.7%	9.9%	12.8%	135.4%	5.2%	-0.9%	-0.2%	-16.3%	5.0%	3.9%	
1998	3.9%	0.8%	15.8%	12.3%	10.3%	13.8%	17.8%	5.7%	-1.4%	0.1%	-55.4%	5.2%	4.1%	

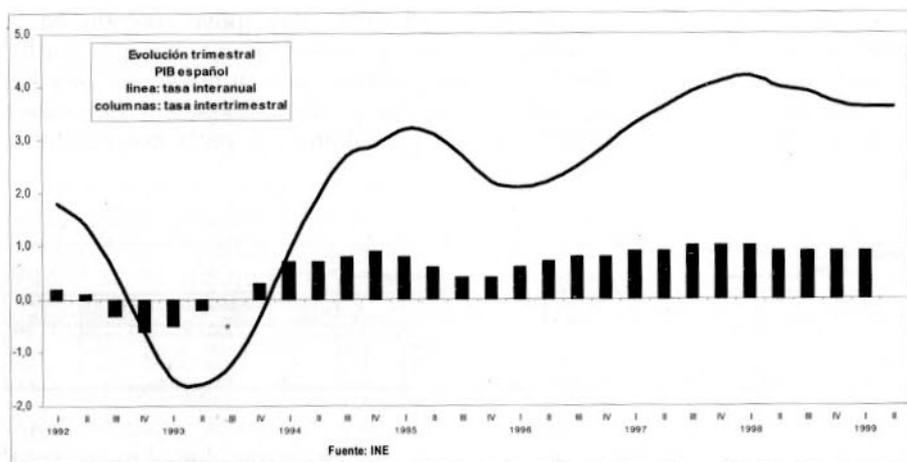
De momento, el INE ha facilitado una revisión de las cifras hasta 1995 quedando pendiente la aparición de series más largas que eviten, entre otras cuestiones, errores de análisis de sucesos.

¹ Reglamento (CE) 2223/1996 de 25 de junio de 1996 del Consejo Europeo.

Entrando de lleno en las variaciones esperadas de las variables macro para el presente ejercicio. En el momento de elaborar este informe están disponibles los datos hasta el IIT del presente año facilitados por el INE correspondientes a las principales variables de actividad económica, todos ellos elaborados con el nuevo método (SEC95). Hasta este momento, el ritmo de actividad interna es bastante dinámico (+5,2%), mientras el saldo con el exterior presenta un resultado menos favorable (minora -1,7 puntos el crecimiento del PIB). Como resultado de estos dos efectos contrapuestos, el PIB crece el +3,6%, un porcentaje elevado, muy superior al de los países de nuestro entorno.

No existen motivos conocidos para pensar que las causas en las que se basa este buen comportamiento agregado cambien en lo que resta de año, por lo que se puede prever un crecimiento final de la economía española para el conjunto del ejercicio muy parecido (+3,7% previsión oficial). De ser así, la economía española acumula su tercer año consecutivo de fuerte crecimiento de actividad (+3,7% anual de media). De acertar en el previsión para 1999, la economía española se habría recuperado vigorosamente después de la profunda recesión sufrida en 1993 mostrando un comportamiento esperanzador si se mantiene en el futuro.

Precisamente, una de las preguntas a contestar es si ya se ha alcanzado el punto más alto del ciclo o, si por el contrario se trata de una pausa para tomar un respiro. Sin embargo, como casi siempre que se trata el futuro en economía, la respuesta aparece como un enigma que sólo el tiempo podrá resolver, por lo que parece más sensato concentrar el análisis en un conocimiento más extenso de las virtudes y defectos de la economía española en este momento.



Como se ha mencionado, el resultado esperado para el presente ejercicio obedece a comportamientos muy diferentes de los distintos capítulos de la demanda.

- El consumo agregado muestra un gran dinamismo, con las consiguientes repercusiones en la actividad económica debido a su fuerte protagonismo (76% de la demanda interna). Dentro del mismo, la aportación es desigual entre el componente privado y el público:
 - El consumo de las familias presenta un comportamiento muy expansivo (+4,3%) motivado por la creación de empleo, una mejora de las expectativas ante la ligera mejora de la estabilidad en el mismo y, por el dinero liberado del pago de hipotecas después de las sucesivas rebajas en los tipos de interés. Con carácter adicional, el aumento de la renta disponible generado por la reforma del IRPF, un elemento puntual al estar limitada su duración a un año pero sin duda influyente en el presente ejercicio.
 - El consumo de las Administraciones Públicas mantiene su tendencia decaída (+1,3%), con una aportación escasa a la actividad aunque mayor de la esperada inicialmente gracias a las ampliaciones de créditos aprobadas en el Parlamento.
- La *inversión* (formación bruta de capital fijo) es el capítulo con mayor fortaleza aunque su aportación al crecimiento total de la riqueza sea inferior al capítulo de consumo debido a su menor dimensión dentro de la demanda interna. Conocida la evolución hasta el IIT99 (+11%) no se entiende la previsión a la baja realizada por el Gobierno para el conjunto del año (+9,2%).

El fuerte ritmo de actividad es común a sus dos componentes:

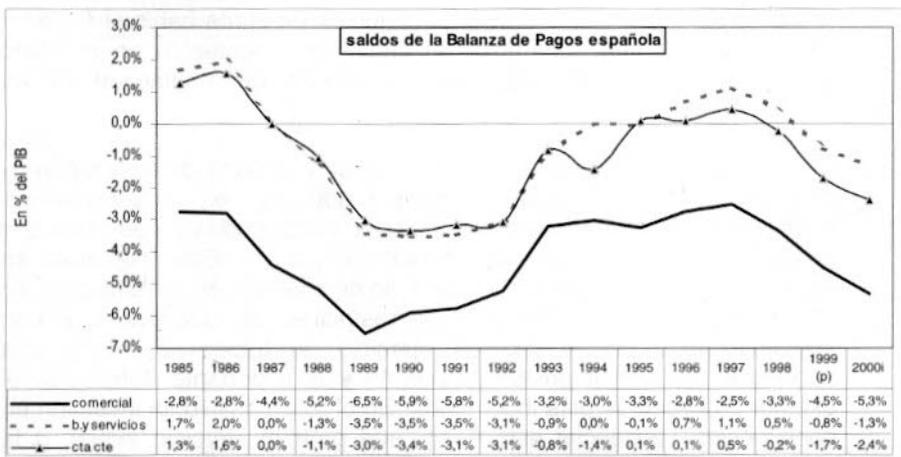
- La *inversión en bienes de equipo* crece a un nivel excelente (+11% real), una conducta a tener en cuenta dadas sus repercusiones en la mejora y ampliación de la oferta productiva, una de las principales limitaciones de la economía española. Convertir la conducta en pauta habitual sería un elemento clave para garantizar un crecimiento sostenido en el futuro que, además, mostraría un deseable cambio de mentalidad de los empresarios españoles.
- La *inversión en construcción* también muestra un ritmo de actividad muy dinámico (+11%). El resultado parece apoyarse en la construcción residencial y no residencial relacionada con actividades productivas que en obras de infraestructura de financiación pública. Esta afirmación se basa en la escasa ejecución del capítulo de inversiones del Estado (sólo 29,3% hasta agosto). Una decisión restrictiva del Gobierno casi con seguridad extensiva a todo el ejercicio, al haber observado una aportación del sector privado suficiente y el importante déficit con el exterior en el que se está incurriendo. En el lado positivo, la inversión en construcción residencial está asegurada para el ejercicio actual, a la vista de las obras iniciadas en los anteriores dieciocho meses.

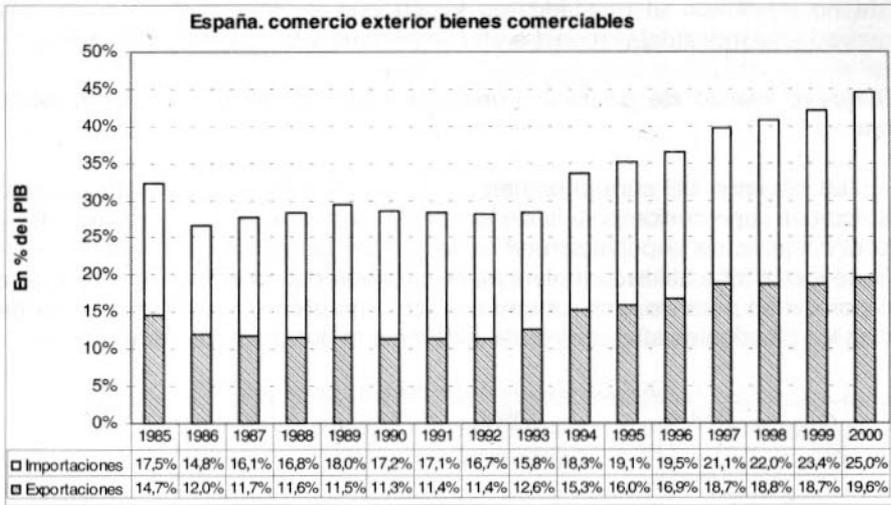
El lado lesivo viene dado por el comportamiento del comercio exterior con saldos negativos que empiezan a ser preocupantes por sus repercusiones futuras.

- Las *importaciones* mantienen una tasa de crecimiento elevado (+11,5% hasta el IIT99 extensible al conjunto del año), en consonancia con el fuerte aumento de la demanda interna y las conocidas deficiencias en la estructura productiva española.
- Las *exportaciones* han desacelerado fuertemente su crecimiento (+5,2% hasta IIT99 con previsión del +6,9% para el conjunto del año), no siendo todavía peores gracias al magnífico año turístico. El corto resultado en el comercio de bienes (+3%) era esperado por la recesión que sufren amplias zonas del planeta aunque se espera una ligera mejora en el segundo semestre.

La sostenida depreciación del EURO durante buena parte de lo que va de año ha colaborado algo a minorar la caída de las exportaciones, pero por contra ha lastrado el coste de los bienes importados, en un año en el que además el precio del petróleo se ha disparado desde los diez a los veinticinco dólares.

El saldo de la balanza comercial (bienes FOB) alcanzará un valor negativo muy abultado (-4,5% del PIB), y el saldo de la balanza por cuenta corriente, aunque menor, también se sitúa en un nivel ya significativo (-1,7% del PIB) que precisa de necesidad de financiación frente al resto del mundo (-0,7% del PIB). Es preocupante que este desequilibrio, con conocidas nocivas consecuencias sobre la economía española en el pasado reciente se prevé, continúe creciendo el año próximo hasta el -5,3% y -2,4% respectivamente, mostrando nuevamente los límites del tejido productivo nacional.





A la vista de los desequilibrios inducidos por un crecimiento de la demanda interna como la actual, cabría preguntarse que hubiera sucedido aplicando la reforma del IRPF en un escenario con un nivel de exportaciones como el existente el año anterior sin crisis mundial. Un escenario, por otra parte, manejado en el momento de presentar el proyecto ante el Parlamento. Sin duda, el Gobierno se hubiera encontrado con una situación de *recalentamiento económico*, soportando la recurrente insuficiencia de la oferta productiva española para asumir crecimientos de la demanda interna relativamente altos. El carácter electoral de la medida se podría haber vuelto en su contra.

Desde el punto de vista de la oferta, la aportación de los distintos sectores productivos también será dispar.

- A. Las *ramas agraria y pesquera* muestran un crecimiento negativo (-4,9%) a consecuencia del periodo de sequía que está afectando a múltiples productos.
- B. La actividad en el *sector industrial*, sin construcción, está desacelerando fuertemente su tasa de crecimiento hasta situarse en un porcentaje nada prometedor (1,8%). La principal causa puede ser la caída del comercio mundial en su conjunto y el todavía no excesivo despegue de la actividad en los principales países de la Unión Europea.
- C. La *construcción* se muestra como el principal motor de actividad de la oferta productiva (+11%) apoyado, sobre todo, en la construcción residencial.
- D. Las *ramas de servicios* aparecen con un movimiento bastante dinámico en su conjunto aunque también de manera dispar en sus dos componentes. El destinado a la venta tiene un fuerte crecimiento (+4,3%) gracias a la elevada demanda de los ciudadanos de este tipo de servicios, mientras el

de no destinado al mercado, en lógica con su mayor relación con las actividades industriales muestra un comportamiento más apático (+1,5%).

*** El nuevo marco de política monetaria después de creada la moneda única.**

La creación del euro el primero de enero de 1999 es un acontecimiento histórico con repercusiones muy significativas para la economía en particular y para el conjunto de la población en general. No sólo porque la nueva moneda es la segunda más utilizada a nivel mundial detrás del dólar, superando al yen, sino porque en paralelo, implica un traspaso a un organismo supranacional de uno de los principales símbolos de la soberanía de los países afectados.

Principales indicadores zona EURO, EE.UU y Japón				
Indicador	Unidad	Zona euro	E. Unidos	Japón
Población	Mill hab	292	270	127
PIB	Mm euros	5.773	7.592	3.375
Porcentaje PIB mundial				
- cifras corrientes.	%	22.2	29.3	13.0
- en términos PPA		15.5	20.8	7.4
Exportación bienes y servicios	%			
- % PIB nacional		17.8	10.9	11.5
- % exportación mundial		20.1	16.3	7.6

Fuente: EUROSTAT y FMI

La puesta en funcionamiento del euro supone la definitiva transferencia al Banco Central Europeo de todas las decisiones sobre política monetaria, anteriormente en manos de los Bancos Centrales de cada estado. De los países que habían superado las condiciones de convergencia monetaria a mediados del año anterior (todos salvo Grecia), once² de los mismos han decidido formar parte de la moneda única europea, asumiendo su renuncia a utilizar la devaluación competitiva de la moneda como medida de política económica.

Entre las decisiones más conocidas del Banco Central Europeo destaca la de fijar el tipo de interés de referencia para el conjunto de la zona euro. El tipo de interés fijado inicialmente fue del 3%, siendo posteriormente rebajado en el mes de abril de 1999 hasta el 2,5%. Una decisión adoptada desde la independencia del BCE, posiblemente a la vista del bajo nivel de actividad económica extendido en la mayor parte de la Unión Europea pero sobre todo en Alemania y Francia. Una situación no extensible a España que, durante el año pasado y lo que va del presente, mantiene un comportamiento de la demanda interna bastante dinámico.

La rebaja en el precio del dinero decidida por el BCE, ayudada sin duda por los deseos de los principales Gobiernos comunitarios, marca una diferencia sustancial con Estados Unidos, donde se mantiene desde hace cuatro años una actividad económica muy elevada y la senda de tipos de interés marca una ligera tendencia al alza (reciente elevación desde el 5% al 5,25%). La diferente pendiente en la curva de evolución del precio del dinero ha influido en una

² Alemania, Francia, Luxemburgo, Bélgica, Holanda, España, Portugal, Irlanda, Finlandia, Italia y Austria.

depreciación del euro frente al dólar con efectos diversos. Por un lado ayuda a recuperar unas exportaciones europeas muy decaídas pero por el contrario encarece el precio de las importaciones, efecto especialmente importante en un momento en el que los precios energéticos se han disparado en su nominación en dólares.

Es conveniente evaluar la decisión de rebaja de los tipos de interés en un contexto de crisis financiera, una evolución bien distinta a la realizada en crisis anteriores cuando la defensa numantina del valor de las monedas conllevaba de forma obligada a elevar el precio del dinero. El nacimiento del EURO es sin duda, la causa del positivo cambio de comportamiento, especialmente para países menos poderosos como es el caso de España.

Una mejora de la actividad económica en un contexto de ligero repunte de la inflación, aunque la tasa sigue siendo todavía muy escasa, hace posible pensar en una subida de los tipos de interés en la UEM a corto plazo, sobre todo conociendo el grado de ortodoxia con la que suelen funcionar los Bancos Centrales, a la que no es ajena el nuevo organismo europeo.

A la espera de las decisiones futuras, la economía española se está beneficiando de una espectacular bajada de los tipos de interés en los últimos años. España disfruta de un tipo de interés a corto plazo del 3,23% (EURIBOR) y la Deuda a Largo plazo española (10 años) se remunera al 5,4%, tan solo 0,35 puntos más que la alemana. La bajada ha sido tan intensa (-3,7 puntos el tipo de interés real respecto al de 1995) que con el repunte de la inflación del presente año, la rentabilidad de la rentabilidad real de las inversiones en Deuda Pública a corto plazo roza los rendimientos negativos. No así para la de largo plazo con tipos de emisión superiores al 5%, en lo que se puede entender como el descuento anticipado de la casi segura elevación de tipos por parte del Banco Central.

Disponer de dinero a precio asequible, junto a la estabilidad de esta situación al disponer de una moneda con tipo de cambio estable, se ha convertido en una variable clave en el crecimiento de la economía española. Los beneficios para los ciudadanos y empresas son muy abultados, habiendo los primeros liberado recursos para otras actividades y, los segundos, disminuido claramente el coste de las inversiones en reposición y ampliación de capital productivo.

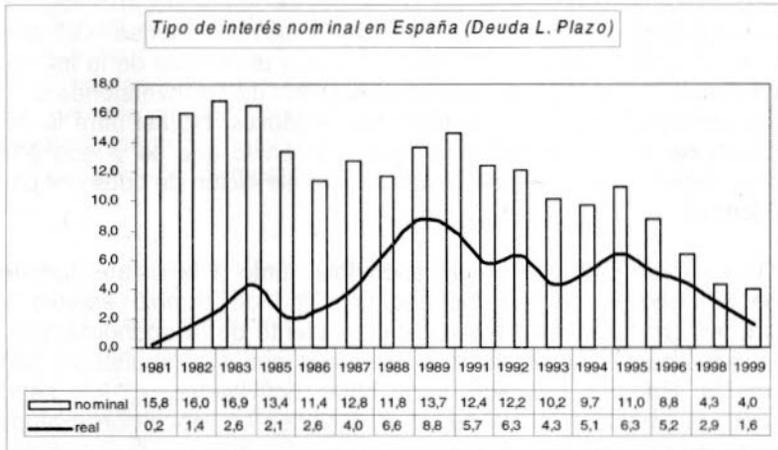
En el proceso han influido decisiones de política económica interna adoptadas no solo por este Gobierno, aunque éste trate de monopolizarlo sino también las adoptadas por los Gobiernos del periodo 1993-96.

TIPOS DE INTERES NOMINAL A LARGO PLAZO (Rendimiento Deuda LP)							
	Alemania	Francia	Italia	R.Unido	EE.UU.	Japón	España
1993	6,5	7,0	11,3	7,9	6,5	4,0	10,2
1994	6,9	7,5	10,6	8,1	7,4	4,2	9,7
1995	6,8	7,7	11,8	8,3	6,9	3,2	11,0
1996	6,2	6,5	8,9	8,1	6,8	3,0	8,8
1997	5,7	5,6	6,6	7,0	6,7	2,1	6,4
1998	4,1	4,2	4,5	5,5	5,6	1,5	4,3
1999	4,0	4,0	4,0	4,5	5,6	1,9	4,0

Deflactor consumo (tasa media anual)							
	Alemania	Francia	Italia	R.Unido	EE.UU.	Japón	España
1993	4,1	2,1	4,2	1,6	3,0	1,3	5,9
1994	3,0	1,7	4,0	2,5	2,6	0,5	4,6
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	1,9	1,2	1,8	3,1	2,3	1,7	2,0
1998	0,8	0,8	1,7	3,4	1,6	0,6	1,4
1999	0,6	0,4	1,7	1,3	1,7	-0,1	2,4

Tipos de interés real a largo plazo (Interés nominal - deflactor consumo)							
	Alemania	Francia	Italia	R.Unido	EE.UU.	Japón	España
1993	2,4	4,9	7,1	6,3	3,5	2,7	4,3
1994	3,9	5,8	6,6	5,6	4,8	3,7	5,1
1995	4,9	5,9	6,6	4,9	4,1	3,3	6,3
1996	4,7	4,5	5,1	5,7	3,9	2,9	5,2
1997	3,8	4,4	4,8	3,9	4,4	0,4	4,4
1998	3,3	3,4	2,8	2,1	4,0	0,9	2,9
1999	3,4	3,6	2,3	3,2	3,9	2,0	1,6

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



La reducción del déficit público cumple un papel significativo en el proceso pero no parece que sea el único, como reiteradamente presentan los responsables económicos del actual Gobierno (factor *crowding out*). La credibilidad de la economía española proviene de los esfuerzos realizados por el conjunto de los ciudadanos, sobre todo los trabajadores. Además, no se debe olvidar que en este proceso también han jugado un papel clave otras medidas totalmente exógenas adoptadas por los países más potentes de la Unión Europea. No se puede entender la actual situación sin el cambio de planteamiento adoptado por Alemania al modificar su política de financiación (política monetaria más relajada con flotación del tipo de cambio del marco y

rebaja de tipos), presionado por el resto de los países comunitarios, en especial Francia.

* La evolución de los precios.

La inflación es un fenómeno que castiga especialmente a los colectivos de ciudadanos más indefensos, que cobra todavía más importancia a partir de la moneda única y la imposibilidad de limitar mediante devaluaciones sus efectos de pérdida de competitividad, aunque sea de manera coyuntural.

La lucha de la sociedad española contra este fenómeno monetario con severas repercusiones en el nivel de vida, ha sido positiva en los últimos años, hasta el punto de poder cumplir con el exigente requisito marcado para poder acceder a la moneda única. La evolución de los precios durante 1999 se ha convertido en un problema para el Gobierno, y para el conjunto de la sociedad española. Los PGE99 preveían una inflación del 1,8%, porcentaje algo superior a la prevista en los países de la Unión Europea, pero asimilable a la estabilidad de precios y asumible dentro del área comunitaria.

Esta previsión se ha visto contestada por la realidad. El índice general de precios ha crecido a una tasa interanual del 2,5% (2,3% hasta setiembre), dos puntos superior al francés, +1,7% superior al alemán y +1,2 puntos superior a la media de la Unión Europea. Tan solo Irlanda (2,6%) supera la inflación española y Dinamarca se le acerca (2,4%).



La inflación española no es preocupante conceptualmente, hasta 2,5% se puede considerar casi estabilidad de precios, pero de continuar la diferencia puede generar algunos problemas en términos de competitividad, al compararla con países comunitarios más avanzados. La solución al problema está en la búsqueda de un punto de equilibrio entre la excesivamente pequeña inflación de Francia y Alemania y el control del repunte inflacionista español.

La evolución del Índice de Precios al Consumo español se ha visto condicionado por la sequía, con una incidencia negativa sobre los alimentos sin elaborar y por el fuerte aumento del precio del petróleo, que se ha duplicado (el capítulo energético ha crecido durante el año 1999 el +13,5%).

Estas variables desestabilizan los precios explicando una parte de la inflación española pero no dejan de tener un carácter exógeno. No obstante, la incidencia se puede limitar como se demuestra en el resto de los países de la Unión Europea.

En términos generales, se observa una falta de cultura del empresariado español para convivir con la estabilidad de precios. Pero, además el hecho diferencial de la inflación española es su dualidad, con una evolución disparatada del componente interno. El crecimiento desorbitado del precio de los servicios (+ 3,3%) es responsabilidad exclusiva nacional. Los servicios destinados a la venta y la vivienda (aunque una parte importante de los mismos no estén incluidos en el IPC), conllevan costes importantes para los ciudadanos españoles, además de poner en peligro la industria del turismo, que deben ser abordados desde el plano interno. La negativa evolución de estos productos, a los que añadir una elevación de precios industriales (+2,7%), no conocida los últimos años deben ser objeto de reflexión para la sociedad española en su conjunto y el Gobierno en particular.

Este comportamiento no está justificado por la evolución de los costes internos, incluidos salarios, ni por el dinamismo de la demanda, más bien puede obedecer a la insuficiente oferta, a una cultura empresarial que todavía no sabe convivir con la estabilidad de precios y la falta de iniciativa del Gobierno, incapaz de abordar los problemas, limitándose a declaraciones de principios vacías de contenido, mientras privatiza empresas públicas generando monopolios, o en el mejor de los casos, oligopolios privados con la misma capacidad de imponer precios abusivos, pero perdiendo los beneficios monetarios, anteriormente en las arcas públicas.

Recordar los serios problemas provocados por el reiterado y excesivo incremento de los precios de las viviendas (nuevas y usadas), un bien básico para los ciudadanos, limitando el acceso para amplios colectivos de personas con menores ingresos, pero que a la vez tiene una influencia muy negativa en las próximas negociaciones salariales al tener que destinar a este fin porcentajes de los ingresos demasiado grandes, incluso con los asequibles tipos de interés actuales. La subida de los precios de las viviendas no deja en buen lugar la *nueva política de vivienda* presentada de forma rimbombante por los responsables del área.

De no aplicarse medidas expeditivas en los distintos sectores, penalizando a los culpables de la situación, se puede producir una espiral inflacionista provocada por aquéllos, especialmente el de los trabajadores, que habiendo realizado importantes esfuerzos no solo no ven recompensa posterior sino que tienen que sufrir las consecuencias negativas.

3. El Mercado de Trabajo

3.1.- Actividad, empleo y paro en 1999, y perspectivas para el año 2000.

*.- Los problemas de estimación del empleo y el paro en 1999.

Estimar la evolución de las principales variables del mercado de trabajo (actividad, empleo y paro) este año, es más complejo de lo habitual. Los cambios introducidos en la EPA en 1999, arrojan dudas sobre la comparabilidad de sus estimaciones en términos interanuales.

La Encuesta sobre la Población Activa del INE, es la principal fuente para estimar la evolución de la actividad laboral; la única con una metodología publicada y homologada internacionalmente. A partir de enero de 1999 la encuesta se ha adaptado para cumplir con todos los nuevos requisitos establecidos por Eurostat para la Encuesta de Fuerza de Trabajo de la Unión Europea.

El Instituto no esperaba que estos cambios (que alteran el calendario, seccionado y la redacción de algunas preguntas del cuestionario) afectaran a los resultados de la encuesta. Sin embargo, las discrepancias entre la evolución del empleo y paro de la EPA con otras fuentes, en términos interanuales, ha abierto el debate sobre la inocuidad de los cambios introducidos. El propio INE ha decidido crear un grupo de trabajo al objeto de aclarar esta cuestión.

Concordancias y discrepancias de la EPA con otras fuentes.

Crec. Interanual en %	I trm. 98	II trm. 98	I trm. 99	II trm. 99
Ocupados EPA	3,3	3,6	3,9	4,7
Afiliados Seg. Social	4,7	5,0	5,7	5,5
Parados EPA	-7,8	-8,8	-13,0	-16,9
Paro registrado INEM	-8,1	-10,4	-13,8	-13,3
Efectivos ECL	6,9	7,1	6,3	
PIB	4,2	4,0	3,6	3,6

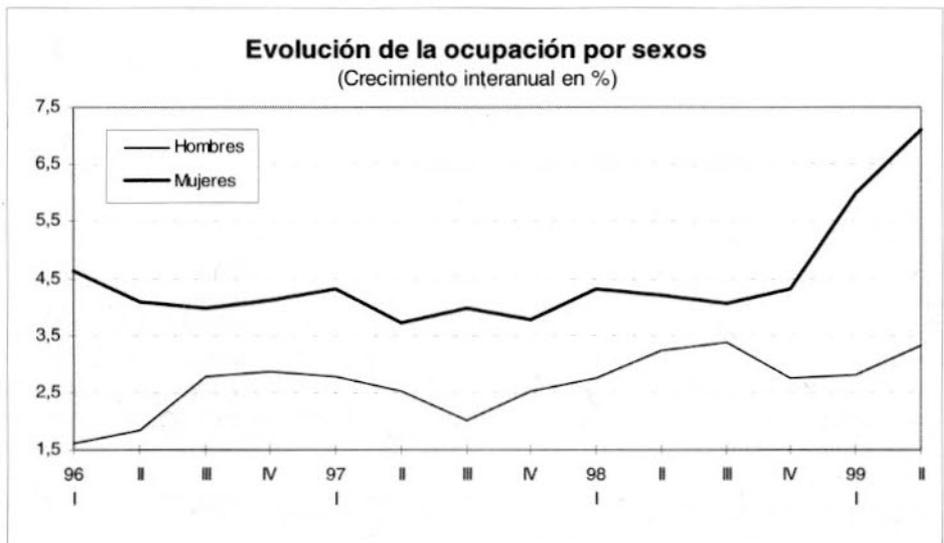
Fuente: Elaborado por el GTC de CC.OO. a partir de varias fuentes.

Según las estimaciones de la EPA, el empleo habría roto su tendencia a la baja durante el primer trimestre de 1999 (3,9%), creciendo a un ritmo que se sitúa incluso por encima del registrado por la actividad económica (3,6%), lo que puede significar una evolución negativa de la productividad aparente del trabajo. Asimismo, la tasa de reducción del paro se desacelera.

Los datos de la EPA parecen en principio coherentes con los datos que arroja el registro de afiliados de la Seguridad Social y de parados del INEM (ver tabla). El crecimiento de ambas magnitudes está en el primer trimestre del año

por encima del observado hace un año. No obstante, esta aparente consistencia se rompe cuando se observa que las tendencias de las series son, por el contrario, opuestas. Mientras en la EPA se aceleran el crecimiento del empleo y la reducción del paro, durante el segundo trimestre con respecto al primer trimestre de 1999, en el registro de afiliados y parados ocurre lo contrario.

Asimismo, las estimaciones de la EPA no son coherentes con la evolución de los efectivos laborales que arroja la Encuesta de Coyuntura Laboral del Ministerio de Trabajo (salvando las diferencias de cobertura), donde la tasa de crecimiento del primer trimestre de 1999 flexiona a la baja con respecto a la del cuarto trimestre de 1998.



Por otro lado, cuando se compara el empleo y paro estimado por la EPA en el primer trimestre del año con respecto al trimestre anterior (es decir, antes de que la encuesta sufriera cambios) se observa que, tanto el aumento del empleo, como la disminución del paro se concentra en las mujeres, lo cual no deja de ser curioso (ver gráfico). En particular se trata de ocupadas a tiempo parcial del sector servicios (Comercio al por menor, Administraciones Públicas, Educación y Servicio doméstico).

Esta peculiar concentración del crecimiento del empleo en actividades a tiempo parcial puede servir para justificar un aumento del mismo por encima de la producción. Por un lado, se podría mantener que se trata de actividades de baja productividad. Por otro lado, una correcta interpretación del ratio de productividad, obliga a expresar el empleo en términos de trabajo equivalente a tiempo completo (de otra manera los trabajadores a tiempo parcial ponderan igual que los trabajadores a jornada completa). En consecuencia, las horas efectivamente trabajadas han debido de crecer menos que el PIB (con lo que la productividad aparente del trabajo no sería negativa), dado que una gran parte del empleo creado lo es a tiempo parcial. De hecho, según las estimaciones del

Ejecutivo, el PIB crecerá en 1999 un 3,7%, mientras que el empleo en términos de Contabilidad Nacional y expresado en 'puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo', evoluciona a un ritmo inferior (3,2%).

No obstante lo anterior, el registro de contratos del INEM refleja en el primer trimestre del año (con respecto al trimestre anterior), una evolución de la contratación femenina a tiempo parcial completamente opuesta a la mostrada por las estimaciones de la EPA. Los contratos a tiempo parcial femeninos caían un 25,7% en el primer trimestre de 1999. De entre éstos, los fijos lo hacían a un ritmo menor, pero igualmente importante, 16,3%. Aunque no se puede descartar que estos resultados estén condicionados por los ritmos de gestión del Registro de Contratos.

PREVISIONES DE ACTIVIDAD LABORAL. PGE 2000			
(Estimaciones en términos EPA)			
	1998	1999	2000
En miles			
Población activa	16.265,2	16.333,3	16.444,2
Ocupados	13.204,9	13.687,3	14.026,9
Parados	3.060,3	2.646,0	2.417,3
Diferencia en miles			
Población activa	144,2	68,1	110,9
Ocupados	440,3	482,4	339,6
Parados	-296,2	-414,3	-228,7
Variación en %			
Población activa	0,9	0,4	0,7
Ocupados:			
EPA	3,4	3,7	2,5
CN ¹	3,7	3,2	2,7
Parados	-8,8	-13,5	-8,6
Tasa de paro	18,8	16,2	14,7
(1): Contabilidad Nacional. Puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo.			
Fuente: Elaborado a partir de los PGE 2000.			

A pesar del debate abierto parece que todos los expertos coinciden en que la EPA, una vez incorporados los cambios comentados, estima mejor el nivel de actividad, empleo y paro.

Aunque habrá que esperar a que el grupo creado por el INE concluya sus trabajos no parece muy osado aventurar que, en la etapa de crecimiento que vive la economía española, el empleo alcanzó su máxima tasa de crecimiento el año pasado. Así parece confirmarlo también las estimaciones sobre crecimiento del empleo que realiza la Contabilidad Nacional (expresadas en puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo³) y que, por primera vez, el ejecutivo incorpora al cuadro macroeconómico (ver tabla).

³.- Definidos como el total de horas trabajadas dividido por la media anual de las horas de trabajo en puesto de trabajo a tiempo completo.

Polémicas a parte, 1999 ha sido un año de intensa creación de empleo, lo que ha permitido reducir el paro de manera muy significativa, gracias, en gran medida, a la escasa incorporación de nuevos activos. Así, la cifra de parados queda en 1999 en 2.646.000 personas, lo que supone un 16,2% de la población activa, 3,6 puntos por debajo de la tasa de paro registrada en 1998.

**.- Características del empleo creado en 1999.*

El empleo creado en 1999 tiene características similares a las del año anterior:

- Se concentra en los asalariados, produciéndose además un ligero trasvase desde el trabajo por cuenta propia hacia el trabajo por cuenta ajena.
- Se genera exclusivamente en el sector privado, mientras que el sector público continúa destruyendo empleo. El recorte del empleo público se produce, al igual que en 1998, porque se limita la oferta de empleo público a cubrir una de cada cuatro bajas. No obstante en los PGE 2000 se amplía el número de excepciones a esta restricción general, por lo que es de esperar una destrucción menos intensa de empleo el año que viene (ver apartado 4.2.1. gasto consolidado por capítulos).
- Es fundamentalmente empleo asalariado a tiempo completo y de carácter indefinido.
- El aumento se concentra entre los jóvenes y las mujeres. Sin embargo, la tasa de ocupación femenina sigue estando veintiséis puntos por debajo de la masculina.
- Por sectores, la construcción es donde el empleo crece más rápido en 1999. Este sector parece haber alcanzado su tasa más alta de crecimiento durante el primer semestre del presente año. La industria muestra un ciclo más adelantado que el de la construcción: alcanzó su punto más alto en el segundo trimestre de 1998. En los servicios es más difícil apreciar como evoluciona el ciclo, dado que aquí se concentra el empleo surgido tras los cambios introducidos por la EPA⁴.

**.- Características del paro en 1999.*

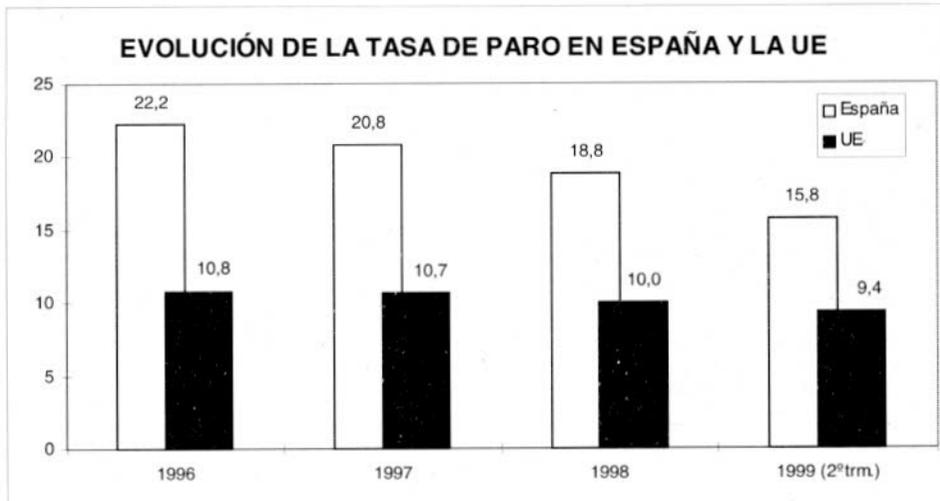
El paro se redujo en 1999 de manera significativa hasta situarse en 2.646.000 personas, lo que representa un 16,2% de la población activa. La reducción del paro es más intensa entre los jóvenes y los hombres. El paro femenino se reduce menos -a pesar de que la creación de empleo es más intensa que entre los hombres-, debido a que la mayoría de los activos que se incorporan al mercado de trabajo son mujeres.

⁴.- Los efectivos laborales de la rama de servicios que cubre la ECL, alcanzan su tasa más alta de crecimiento en el tercer trimestre de 1998.

La rebaja del desempleo se consigue en gran medida por el cada vez más pequeño crecimiento de la población activa. Este hecho está relacionado con la evolución demográfica de la población española y, en particular, con el final de la incorporación de la generación del *baby boom* al mercado de trabajo. Si durante la etapa de crecimiento anterior (1985-1991) se incorporaba una media de 229.000 activos al trimestre, ahora se incorporan 41.000 menos. Esta diferencia tiende, además, a aumentar según envejece la población.

Si durante la etapa actual de crecimiento del empleo se hubiesen incorporado activos al mismo ritmo que durante la etapa anterior, la tasa de paro sería hoy del 19,8%, 3,6 puntos por encima de la existente.

Esta dinámica demográfica debe servir para interpretar, en sus justos términos, el éxito, presente y futuro, de la política de lucha contra el desempleo del Gobierno. Por el momento, la evolución demográfica ha sido una gran ayuda para avanzar en la solución del problema del desempleo. Por otro lado, la mejora de la relación entre el crecimiento del empleo y el PIB (elasticidad), no parece enteramente atribuible a la política de empleo gubernamental, sino también a la fuerte destrucción de empleo que se produjo durante la crisis, y a las diferencias entre las bases del crecimiento de la etapa actual y la anterior. La política de lucha contra el desempleo debe tener como objetivo, en primera instancia, la convergencia con los países de la Unión Europea. A lo largo de los últimos años ha ido menguando el diferencial entre la tasa de paro española y europea, aunque la diferencia es todavía de más de seis puntos (ver gráfico).



PARADOS

(Datos referidos al IV trm. 1998 EPA)

	Buscan primer empleo	PLD	Resto	Total
AMBOS SEXOS				
Jóvenes < 30 años	620,6	651,3	172,3	1.444,2
30 años < parados > 45 años	103,4	556,0	326,4	985,8
Mayores de 45 años	25,7	332,3	175,2	533,2
Total	749,7	1.539,6	674,0	2.963,3
HOMBRES				
Jóvenes < 30 años	240,2	245,2	134,7	620,1
30 años < parados > 45 años	23,0	182,3	176,5	381,8
Mayores de 45 años	0,6	163,9	122,6	287,1
Total	263,8	591,4	433,8	1.289,0
MUJERES				
Jóvenes < 30 años	380,4	406,1	37,6	824,1
30 años < parados > 45 años	80,4	373,7	149,9	604,0
Mayores de 45 años	25,1	168,4	52,6	246,1
Total	485,9	948,2	240,2	1.674,3
Porcentajes horizontales				
	Buscan primer empleo	PLD	Resto	Total
AMBOS SEXOS				
Jóvenes < 30 años	43,0	45,1	11,9	100,0
30 años < parados > 45 años	10,5	56,4	33,1	100,0
Mayores de 45 años	4,8	62,3	32,9	100,0
Total	25,3	52,0	22,7	100,0
HOMBRES				
Jóvenes < 30 años	38,7	39,5	21,7	100,0
30 años < parados > 45 años	6,0	47,7	46,2	100,0
Mayores de 45 años	0,2	57,1	42,7	100,0
Total	20,5	45,9	33,7	100,0
MUJERES				
Jóvenes < 30 años	46,2	49,3	4,6	100,0
30 años < parados > 45 años	13,3	61,9	24,8	100,0
Mayores de 45 años	10,2	68,4	21,4	100,0
Total	29,0	56,6	14,3	100,0
Porcentajes verticales				
	Buscan primer empleo	PLD	Resto	Total
AMBOS SEXOS				
Jóvenes < 30 años	82,8	42,3	25,6	48,7
30 años < parados > 45 años	13,8	36,1	48,4	33,3
Mayores de 45 años	3,4	21,6	26,0	18,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
HOMBRES				
Jóvenes < 30 años	32,0	15,9	20,0	20,9
30 años < parados > 45 años	3,1	11,8	26,2	12,9
Mayores de 45 años	0,1	10,6	18,2	9,7
Total	35,2	38,4	64,4	43,5
MUJERES				
Jóvenes < 30 años	50,7	26,4	5,6	27,8
30 años < parados > 45 años	10,7	24,3	22,2	20,4
Mayores de 45 años	3,3	10,9	7,8	8,3
Total	64,8	61,6	35,6	56,5

Fuente: GTC de CC.OO. a partir de datos de la EPA.

Esta diferencia se amplía en el caso de las mujeres (casi 15 puntos) y se reduce en el de los hombres (algo más de 5 puntos). Aunque el paro en España es un problema generalizado, su mayor concentración entre las mujeres debe marcar la orientación de las políticas de empleo, pues se aprecian claros signos de discriminación para con las mujeres paradas.

Así, por ejemplo, casi cinco de cada diez mujeres paradas buscan su primer empleo, mientras que entre los hombres sólo son cuatro de cada diez. De la misma manera cinco, de cada diez mujeres paradas llevan más de un año en el desempleo, mientras que sólo cuatro de cada diez hombres son parados de larga duración. Ambos datos son indicativos de la mayor facilidad de los hombres para encontrar trabajo, o si se prefiere, de la discriminación que sufren las mujeres.

**.- Perspectivas de empleo y paro para el año 2000.*

El Gobierno prevé un crecimiento del empleo, en términos EPA, del 2,5% en el año 2000 (340.000 ocupados más); porcentaje inferior al registrado en 1999, a pesar de que para el año que viene el Ejecutivo espera un crecimiento de la actividad económica igual al previsto para el presente año.

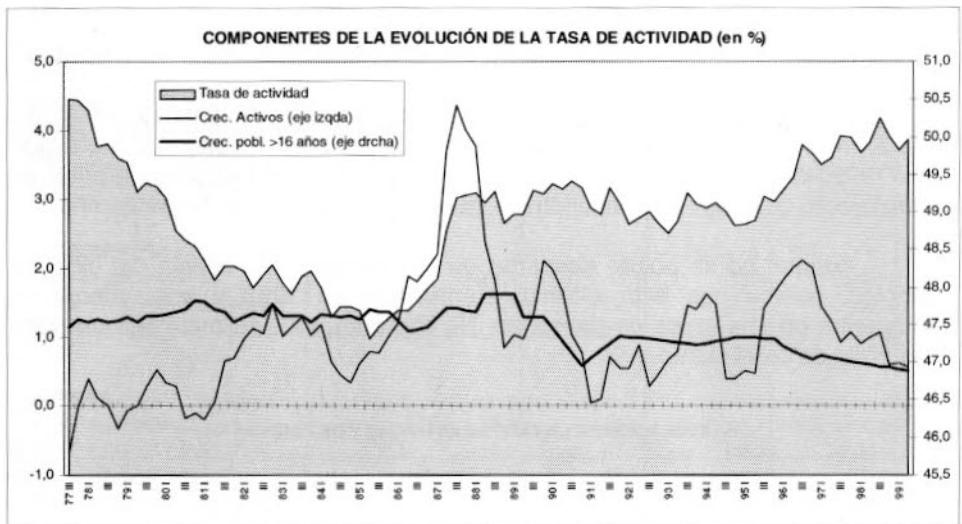
Aunque no se puede descartar un cambio en la tendencia del ciclo de empleo, parece que éste alcanzó su máximo en 1998 y actualmente se encuentra en una etapa de descenso. No obstante, todavía mantiene un ritmo vigoroso de crecimiento.



Según las estimaciones del Gobierno, un tercio del aumento de la ocupación absorberá el incremento de la población activa y el resto reducirá el paro en 229.000 personas, hasta situarlo por debajo de los dos millones y medio de personas (2.417.300), lo que supone el 14,7% de la población activa, un punto y medio por debajo de la tasa registrada en 1999.

El éxito futuro de la política de empleo pasa por acercar no sólo la tasa de desempleo, sino también la tasa de actividad, a los niveles europeos. En la actualidad, el crecimiento cada vez más lento de la población en edad de trabajar, proporciona a este proceso una ayuda adicional a descontar para evaluar en sus correctos términos el éxito de las políticas de empleo.

Obtener resultados en el mercado de trabajo que vayan más allá de donde nos lleva la propia inercia del ciclo económico y demográfico, requiere de una política de empleo que no se limite sólo a actuar sobre la oferta de empleo (como principalmente ocurre ahora) y que tenga, además, un carácter selectivo, dando prioridad a las acciones destinadas a aquellos colectivos más afectados por el paro y la inactividad.



Partiendo de este planteamiento, las **mujeres** son uno de los colectivos que debe primar la política de empleo, puesto que la inactividad y el paro tienen entre ellas una mayor incidencia.

Por una lado, hay 10,5 millones de mujeres inactivas (frente a 5,7 millones de hombres), lo que supone un importante derroche de recursos económicos. De entre ellas, el colectivo más fácilmente incorporable al mercado de trabajo está compuesto por 2,5 millones de mujeres que tienen entre veinte y cuarenta y cuatro años (frente al casi millón de hombres inactivos que se encuentra en esta franja de edad). Los siete puntos de diferencia negativa, que mantiene la tasa de actividad española con respecto a la europea, se explican básicamente por la no incorporación de estas mujer al mercado de trabajo.

Tasa de ocupación en 1997				
(Datos en %)				
	España	UE 15	Diferencia (España-UE)	Ranking
Agricultura	4,0	3,0	1,0	
Minería y extracción prod. energéticos	0,3	0,3	0,0	
Manufacturas	9,1	12,2	-3,1	2
Alimentación	1,4	1,4	0,0	
Textil y calzado	1,3	1,3	0,0	
Edición y papel	0,7	1,1	-0,4	10
Químicas	0,8	1,3	-0,5	8
Hierro, acero y productos metálicos	1,1	1,8	-0,7	5
Equipo mecánico y electrónico	0,7	1,5	-0,8	4
Equipo y maquinaria eléctrica	0,4	0,9	-0,5	
Ingeniería	0,1	0,3	-0,2	
Equipo de transporte	0,9	1,1	-0,2	
Madera, mueble y manufacturas varias	1,6	1,5	0,1	
Electricidad, gas y agua	0,3	0,5	-0,2	
Construcción	4,8	4,7	0,1	
Comercio	8,1	9,1	-1,0	4
Venta y reparación de vehículos de motor	1,1	1,3	-0,2	
Comercio al por mayor	2,0	2,1	-0,1	
Comercio al por menor	5,0	5,6	-0,6	7
Hostelería	3,0	2,6	0,4	
Transporte y comunicaciones	2,8	3,6	-0,8	
Transporte terrestre	1,7	1,5	0,2	
Transporte por agua	0,1	0,1	0,0	
Transporte aéreo	0,1	0,1	0,0	
Agencias de viajes, etc.	0,4	0,7	-0,3	9
Correo y telecomunicaciones	0,6	1,1	-0,5	
Finanza y seguros	1,3	2,1	-0,8	
Servicios empresariales	3,0	4,6	-1,6	3
Propiedad inmobiliaria y alquileres	0,2	0,6	-0,4	
Informática y procesamiento de datos	0,2	0,5	-0,3	
I+D	0,1	0,2	-0,1	
Actividades empresariales no especificadas	2,5	3,2	-0,7	
Servicios de carácter comunitario	11,8	17,8	-6,0	1
AA.PP	3,2	4,7	-1,5	2
Educación	2,9	4,1	-1,2	3
Sanidad y trabajo social	2,7	5,7	-3,0	1
Servicios de saneamiento	0,1	0,2	-0,1	
Organizaciones de afiliación voluntaria	0,2	0,6	-0,4	
Actividades recreativas	0,9	1,1	-0,2	
Personales + otros servicios	0,5	0,9	-0,4	
Hogares	1,3	0,6	0,7	6
Total	48,6	60,5	-11,9	

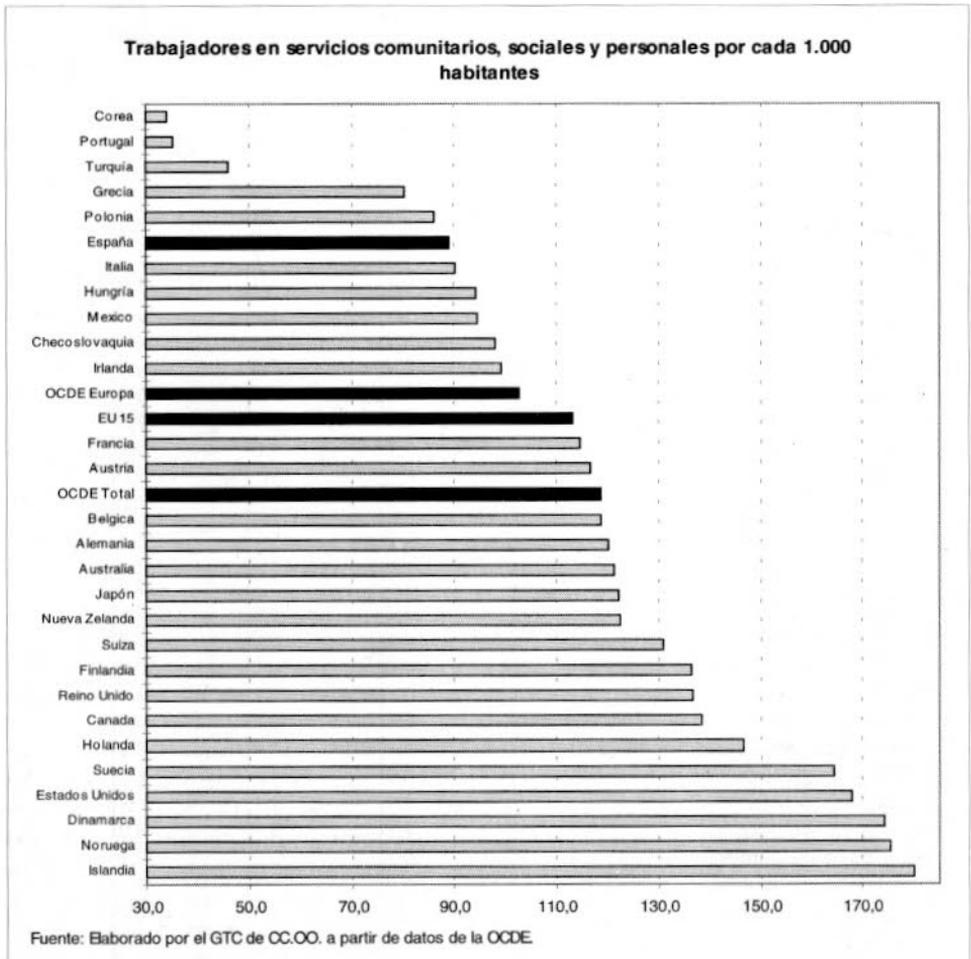
Fuente: Elaborado por el GTC de CC.OO. a partir de datos de Eurostat.

Por otro lado, más de la mitad de los desempleados son mujeres; con una tasa de paro que duplica a la de los hombres. Su distribución por el tiempo

de permanencia en el desempleo denota, además, un elevado grado de discriminación.

La solución a este problema pasa por la introducción de mecanismos de discriminación positiva en favor de las mujeres en las políticas de empleo. Como, por ejemplo, los puestos en práctica en la contratación.

Por otro lado, el aumento de la actividad y la reducción, a su vez, del paro, requiere del desarrollo de políticas que actúen sobre la demanda de empleo, es decir, que cree oportunidades de empleo.



La tabla adjunta, donde se compara la tasa de ocupación española con la europea, orienta sobre cuáles son aquellas ramas menos desarrolladas en la economía española y, por tanto, sobre donde se localizan las oportunidades para la creación de nuevos puestos de trabajo.

Los servicios de carácter comunitario (AA.PP., Educación, Sanidad y trabajo social, Actividades de saneamiento público, Organizaciones de afiliación voluntaria, Actividades recreativas, Servicios personales y otros servicios, y Servicios doméstico), es donde la tasa de ocupación española mantiene una mayor diferencia con respecto a Europa (seis puntos).

En España trabajan 89 personas por cada mil habitantes en la prestación de servicios a la comunidad, mientras que en la UE hay 113 ocupados/mil habitantes (ver gráfico). Esta proporción se eleva por encima de las 160 ocupados/mil habitantes en los países nórdicos, donde el Estado de Bienestar goza de su más alto desarrollo. Pero incluso en EE.UU., donde la mayoría de estos servicios son de dotación y prestación privada, se alcanzan los 168 ocupados/mil habitantes.

	EPA 4º trm. 1998 (en miles)	
PDL > 45 años	332,4	
PLD	1.539,9	
Porcentaje	21,6	
Estimaciones:		
PDL con cargas tipo A	292,4	
PDL con cargas tipo B	344,6	
PDL con cargas tipo A > 45 años	63,1	
PDL con cargas tipo B > 45 años	74,4	
	PHUE²	
Definición de cargas familiares	4º trm. 1994¹ (en miles)	% sobre (C)
Tipo A:		
PDL con conyuge o hijos menores de 26 años a su cargo y una renta familiar per cápita inferior al 75% del SMI	297,2	19,0
Tipo B:		
PDL con conyuge o hijos menores de 26 años a su cargo y una renta familiar per cápita inferior al 100% del SMI	350,3	22,4
PDL según la EPA en 1994	1.565,2	(C)
(1): No incluye a los demandantes de primer empleo.		
(2): Panel de Hogares de la Unión Europea.		

Equiparar el ratio español al nivel medio europeo supondría crear cerca de un millón de puestos de trabajo, lo que da cuenta del importante yacimiento de empleo con el que cuenta la economía española en este ámbito.

La explotación de este yacimiento está directamente relacionado con las posibilidades financieras del sector público. Sin embargo, la iniciativa privada también puede jugar un papel importante en su desarrollo, sumando recursos. Un buen comienzo podría ser, por su relación con los problemas que se detectan en la oferta de trabajo, desarrollar los denominados 'servicios de proximidad'. Desde el sector público y en cooperación con la iniciativa privada, se podría fomentar la articulación de este tipo de mercados, a través del desarrollo de una demanda solvente y una oferta competente.

El tipo de actividades que incluyen los servicios de proximidad (cuidado de niños, ancianos, servicios a la comunidad, asistencia a jóvenes, etc.) suele ser realizado habitualmente por mujeres inactivas sin recibir por ello ninguna remuneración. Se trataría, por tanto, de mercantilizar actividades que hasta ahora se han movido en el plano de los intercambios personales, como consecuencia de un menor desarrollo económico y social.

Este programa de incorporación de inactivas es todavía mucho más importante si tenemos en cuenta, lo comentado antes, que la población activa, como resultado de la evolución demográfica, puede empezar a decrecer a principios del siglo que viene. Este tipo de programas parece más razonable que el fomento de la permanencia en el mercado de trabajo más allá de los 65 años.

El otro colectivo que debería tomar en especial consideración la política de lucha contra el desempleo es el de los **parados de larga duración** (en adelante, PLD). Algo más de la mitad de los parados, lleva más de un año en el desempleo. La mayor permanencia en el paro se da, nuevamente, con mayor intensidad entre la mujeres (el 57% son PLD) y se acentúa con la edad (el 62% de los parados mayores de 45 años son PLD).

Los PLD se han reducido de manera importante en la EPA, desde la firma del Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo, aunque siguen representando un porcentaje muy elevado sobre el total de parados. A pesar de esta evolución, los contratos acogidos a la reforma suscritos con PLD ha sido muy pocos. La razón de esta, a primera vista incoherencia, podría ser que los PLD que estima la EPA no tienen porqué serlo desde el punto de vista del INEM.

Por otro lado, del millón y medio de parados de larga duración que registra la EPA, alrededor de 290.000 son cabezas de familia, con personas a su cargo y una renta familiar per cápita inferior al 75% de SMI, es decir, a 59.535 ptas/mes. De estos unos 63.000 son además mayores de 45 años (ver tabla).

A este respecto, el Gobierno ha incluido como novedad en los PGE 2000, la Renta Activa de Inserción (RAI), a la que accedería un colectivo de parados mayores de 45 años, PLD y con cargas familiares (que el Gobierno estima en unas 50.000 personas), tras haber participado en cursos de inserción laboral (ver capítulo, presupuesto del INEM).

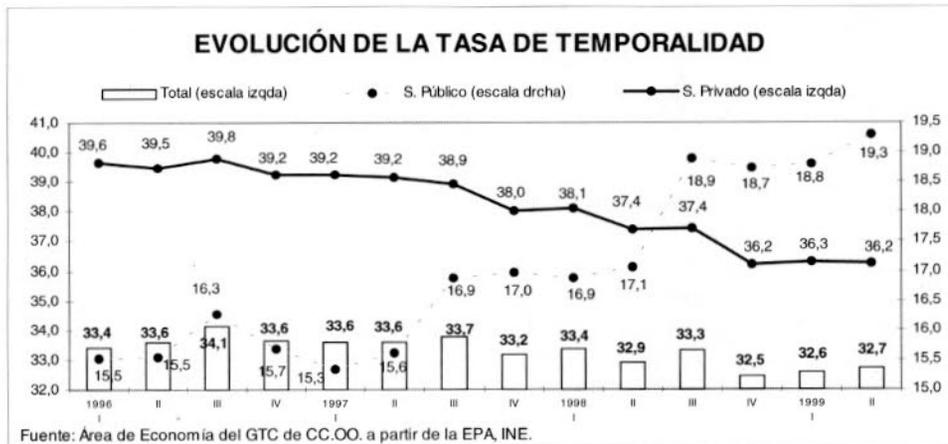
Asimismo, dentro de este apartado se inscribirían las medidas para la inserción de parados aprobadas en la cumbre de Luxemburgo como desarrollo del Tratado de Amsterdam, y cuya evaluación esta pendiente de la finalización del Plan de Empleo 1999.

3.2. - Estabilidad en el empleo.

*.- Evolución de la temporalidad.

El ligero descenso observado en la tasa de temporalidad en 1998 (un punto), se detiene en 1999. Actualmente la tasa de temporalidad se sitúa en el entorno del 32,5% (ver gráfico). Este parón se explica fundamentalmente por la estabilización de la tasa de temporalidad en el sector privado, entorno al 36%, y por el mantenimiento de la tendencia al aumento de la temporalidad en el sector público, donde la tasa de temporalidad ya supera el 19%, cuatro puntos por encima del nivel que tenía cuando se firmó el Acuerdo Interfederal para la Estabilidad en el Empleo (en adelante, AIEE).

La restricción establecida en los presupuestos de limitar la oferta de empleo público sólo a una de cada cuatro bajas en puestos de trabajo fijos, es la razón fundamental que explica el aumento de la temporalidad en el sector público a lo largo de 1998 y 1999. En los PGE 2000, se libera de esta restricción a las Corporaciones Locales de menos de 50.000 habitantes, lo que previsiblemente atemperará la evolución al alza de la temporalidad en el sector público, pues eran los ayuntamientos pequeños los que, en mayor medida, se veían obligados a acudir a la contratación temporal como resultado de tan exagerada restricción.



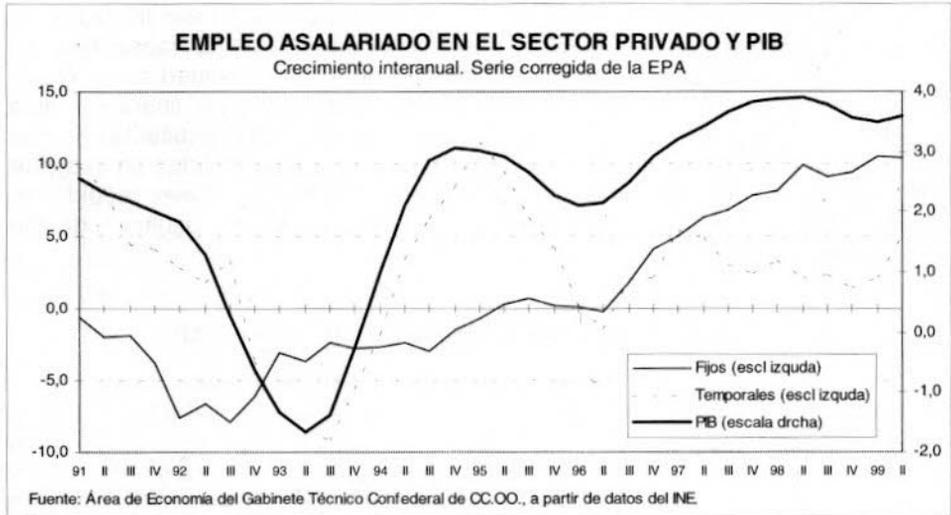
En el sector privado, donde se concentra la mayoría de los trabajadores temporales (88%), la temporalidad ha dejado de descender (hasta finales de 1998 cayó tres puntos) no como consecuencia de la pérdida de vigor en el aumento de los asalariados indefinidos, sino por la recuperación del ritmo de

crecimiento de los asalariados temporales (ver gráfico). Este comportamiento constituye una muy mala noticia, pues rompe las posibilidades de mejora de los modestos resultados conseguidos hasta ahora el AIEE.

El aumento de los asalariados indefinidos en 1999 está relacionado con el fuerte incremento de la contratación fija hasta mayo, provocado por el final del período disponible para acogerse a los incentivos de la Ley 64/97 y la introducción de incentivos para los contratos a tiempo parcial indefinidos, tal y como se analiza en detalle en el siguiente apartado.

Por otro lado, los motivos que explican el aumento del empleo asalariado temporal son menos diáfanos, pero se pueden aventurar los siguientes:

- Un cierto agotamiento en el ciclo de crecimiento económico, que lleva a los empresarios a hacer un mayor uso de la contratación de duración determinada.
- La reducción de las bonificaciones a la contratación estable que supone la Ley 50/98, con respecto a la Ley 64/97.



Por sectores, el repunte del crecimiento de los temporales en los servicios es el responsable del estancamiento del descenso de la tasa de temporalidad. En la construcción, los temporales crecen a un ritmo fuerte, pero cada vez más por debajo del de los indefinidos, y en la industria, los temporales están cayendo en términos interanuales.

Transcurridos casi dos años y medio desde la firma del AIEE se puede sacar algunas conclusiones, que tal vez sirvan para reforzar su eficacia futura:

1. La asunción por parte del Gobierno de los cambios legislativos acordados en el AIEE por los agentes sociales y la introducción de

bonificaciones a la contratación estable, han reforzado el crecimiento cada vez más acelerado que se venía observando en el empleo asalariado fijo, desde mediados de 1996. Actualmente, éste crece en el sector privado a una tasa muy elevada, por encima del 10%. Nunca antes las estadísticas habían registrado una tasa tan alta.

2. Por otro lado, la desaceleración del ritmo de crecimiento del empleo asalariado temporal en el sector privado, es un resultado exclusivamente atribuible al AIEE y no a inercias del pasado. Sin embargo, mientras que el crecimiento logrado en los asalariados indefinidos es más que satisfactorio, el Acuerdo no consigue que el empleo asalariado temporal deje de crecer. En principio parecía que el Acuerdo iba a lograr, con el paso del tiempo, que los asalariados temporales, incluso iniciasen un proceso de recorte, lo que hubiese tenido una poderosa influencia sobre la tasa de temporalidad. Pero a principios de 1999, el crecimiento de los asalariados temporales repunta al alza, lo que acaba, a su vez, con la caída de la tasa de temporalidad.
3. Como conclusión de esta experiencia, que aunque breve suficientemente ilustrativa, se puede decir que las medidas introducidas por el AIEE sí han tenido una fuerte influencia sobre la evolución cada vez más positiva del empleo asalariado indefinido, que hoy crece a un ritmo más que satisfactorio en el sector privado. En cambio, la aplicación legal de las medidas introducidas por el AIEE han sido insuficientes para lograr un recorte del empleo asalariado temporal. Futuros desarrollos para mejorar su eficacia tienen, por tanto, que apuntar en esta dirección.

La importancia de que el empleo temporal se reduzca o, al menos no crezca, se ilustra por el siguiente dato: a pesar de que la mayoría del empleo neto creado ha sido de carácter indefinido a lo largo de estos últimos dos años y medio (por encima del 80%), **por cada empleo temporal que se crea el empleo indefinido tiene que crecer en dos puestos de trabajo, sólo para que la tasa de temporalidad no aumente.** Además, esta proporción se incrementa según se reduce la tasa de temporalidad.

4. Asimismo, reforzar la eficacia del AIEE pasa por reconocer que éste no ha funcionado en algunos sectores (como la construcción), donde el carácter temporal del empleo viene más determinado por la estructura empresarial, que por una cultura de gestión de la mano de obra acostumbrada a crear empleo fundamentalmente a través de la contratación temporal.

3.3. - Contratación.

**.- Contratación indefinida.*

A lo largo de 1999 se han firmado algo más de 13,3 millones de contratos, un 14% más que el año anterior. De ellos el 9,2% (1.200.000) son

contratos indefinidos, porcentaje que está por encima del registrado en 1998 (8,4%) y supone un crecimiento cercano al 26%. **El contrato indefinido a tiempo parcial es el responsable de este aumento, mientras que los realizados a tiempo completo han mantenido su peso.**

De los 1.200.000 contratos indefinidos firmados a lo largo de 1999, el 82% corresponde a contratos realizados al amparo de la reforma iniciada en 1997 y, el resto, a contratos indefinidos ordinarios. Asimismo, la mayoría son contratos a tiempo completo (80%).

La mejora de la contratación estable en 1999 se produce a partir de marzo, cuando empieza a tener reflejo en las estadísticas el nuevo contrato a tiempo parcial puesto en funcionamiento a finales de noviembre (ver gráfico). A este hecho se le suma la mejora puntual de la conversiones a tiempo completo que se produce en mayo, como consecuencia del final del período para acogerse a los incentivos de la Ley 64/97. Hasta mayo de 1999, las conversiones venían perdiendo peso progresivamente sobre el total de la contratación, como resultado del agotamiento de la bolsa de temporales formada por los contratos vigentes antes de mayo de 1997. Tras el repunte coyuntural de mayo, las conversiones aumentan su peso -gracias a que se vuelve a llenar la bolsa-, pero muy ligeramente, dado que los incentivos son ahora menores. **Tras la entrada en vigor de las bonificaciones de la Ley 50/98, las conversiones suponen entorno al 32% de la contratación indefinida.**



No obstante lo anterior, **la mejora del peso de la contratación estable en 1999 con respecto al año anterior -salvando lo ocurrido durante el mes de mayo-, podría no ser del todo real.** En efecto, la mejora de la contratación estable que se consigue gracias a la contratación a tiempo parcial, se explica a su vez, en gran parte, por la aparición de transformaciones de contratos temporales a tiempo parcial, que antes no se recogían en el Registro de Contratos.

Para las transformaciones a tiempo parcial -como ya sucedió con las conversiones a tiempo completo-, las bonificaciones suponen un incentivo para su registro que antes no existía; lo cual puede distorsionar la fotografía de la evolución de la contratación indefinida. En el caso del contrato a tiempo parcial esta distorsión es todavía más palpable, puesto que es a partir de marzo de 1999 cuando el Registro de Contratos empieza a recogerlas por primera vez de manera independiente.

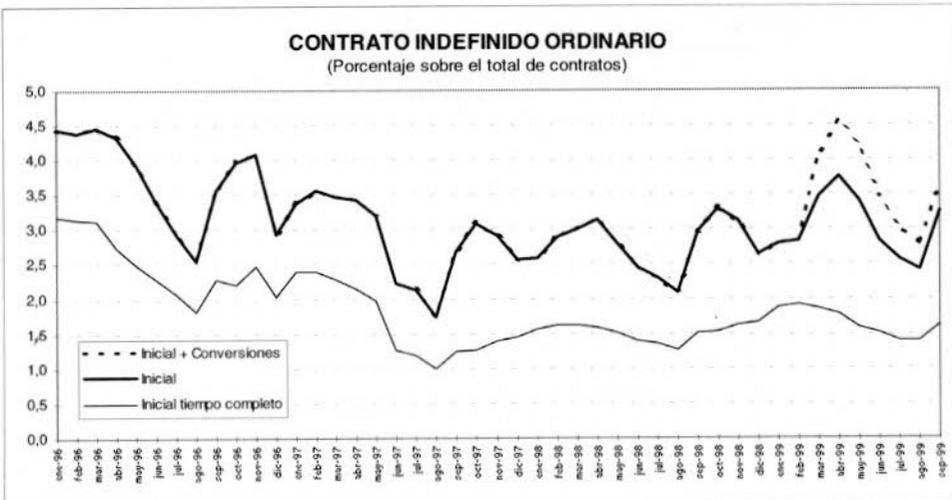
Sin embargo, se puede pensar también que éstas conversiones no registradas, no eran muy significativas y, por tanto, las actuales, si suponen un aumento real de la contratación indefinida a tiempo parcial.

Por otro lado, el mantenimiento de los contratos indefinidos a tiempo completo sobre el total de la contratación -ya comentado-, se explica de manera distinta antes y después de mayo de 1999. Antes de mayo, el peso se mantiene gracias al aumento de los contratos iniciales (tanto ordinarios como de fomento), que compensa, además, la pérdida de conversiones. A partir de mayo, son en cambio las conversiones las que aumentan, mientras que los indefinidos iniciales de fomento caen y el ordinario se mantiene.

Este comportamiento parece indicar que los empresarios sustituyen fácilmente conversiones por contratación inicial indefinida, cuando no pueden realizar transformaciones.

*.- Contrato indefinido ordinario.

El peso del contrato indefinido ordinario (a tiempo completo y parcial) sobre el total de la contratación es similar al que se registraba antes de la reforma. No obstante, este porcentaje se mantiene en 1999 gracias al contrato a tiempo parcial, donde también se incluyen las conversiones y el contrato fijo discontinuo.



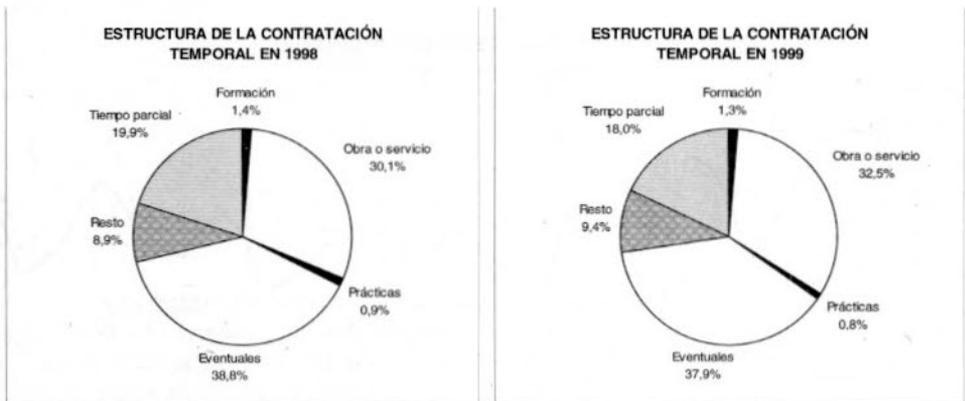
El contrato ordinario a tiempo completo que se realiza con desempleados (en adelante, inicial ordinario) pierde peso sobre el total de la contratación como resultado de la reforma, y aunque lo ha ido recuperando progresivamente (ver gráfico), su nivel medio en 1999 (1,7%), representa casi un punto menos que el alcanzado ante de la reforma (2,6%).

A pesar de este efecto sustitución, el contrato ordinario sigue representando en 1999 el 19% de la contratación indefinida total y, como se ha comentado, su peso sobre el total de la contratación está en ascenso. Mucho más importante que este efecto sustitución (que no llega a un punto), es el aumento del peso de la contratación indefinida global sobre el total de la contratación, generado por la reforma de 1997, y que supone algo más de cinco puntos.

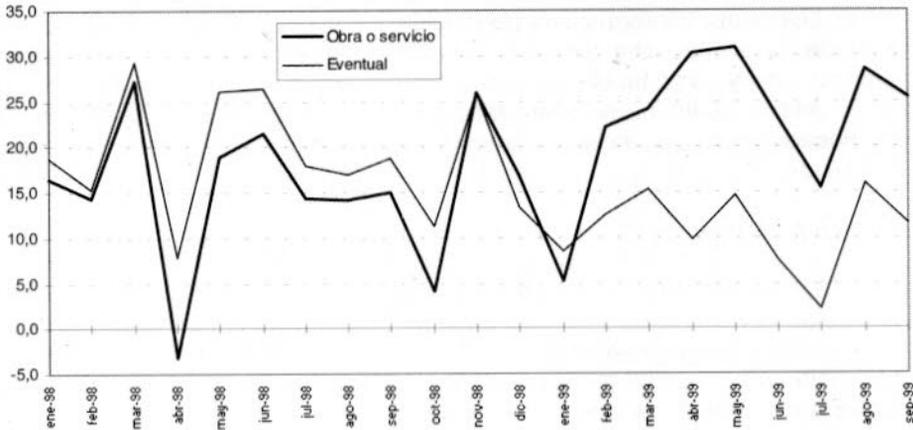
El contrato inicial ordinario a tiempo completo se concentra entre los desempleados de entre 33 y 44 años (62%), que no pueden acogerse al contrato de la reforma a no ser que se trate de parados de larga duración. Asimismo, este contrato se realiza en mayor medida que el de fomento entre trabajadores con titulación universitaria y su utilización relativa aumenta con el tamaño de la empresa.

**.- Contratación temporal.*

En 1999 se firmaron 12,1 millones de contratos temporales, un 13% más que en 1998. El mayor volumen de contratos temporales corresponde al contrato eventual por circunstancia de la producción (38% del total). No obstante, esta modalidad contractual pierde peso con respecto a 1998 (39%) y lo pierde en favor del contrato de obra o servicio, que es el segundo por orden de importancia (33% del total). De hecho, el contrato por obra o servicio gana casi dos puntos y medio, frente al resto de modalidades de contratación, que pierden peso con respecto a 1998 (ver gráfico).



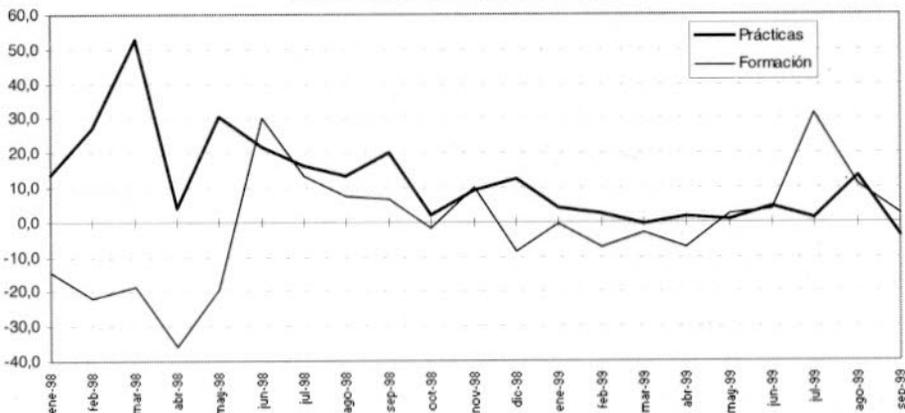
EVOLUCIÓN DEL CONTRATO EVENTUAL Y DE OBRA O SERVICIO (Crecimiento interanual en porcentaje)



A partir de enero de 1999, el contrato de obra o servicio empieza a crecer en términos interanuales por encima del contrato eventual, al contrario de lo que había ocurrido durante la etapa de crecimiento anterior. Este cambio puede estar relacionado con la limitación a una, de las prórrogas que pueden realizarse en el contrato eventual, a partir de diciembre de 1998. Aunque, tal y como se analiza más adelante en detalle, esta medida ha sido asimilada parcialmente por la ampliación de la duración de los contratos eventuales iniciales y su prórroga sucesiva, parece que también se ha dado un cierto trasvase desde la contratación eventual hacia la obra o servicio.

CONTRATOS FORMATIVOS

(Crecimiento interanual en porcentaje)



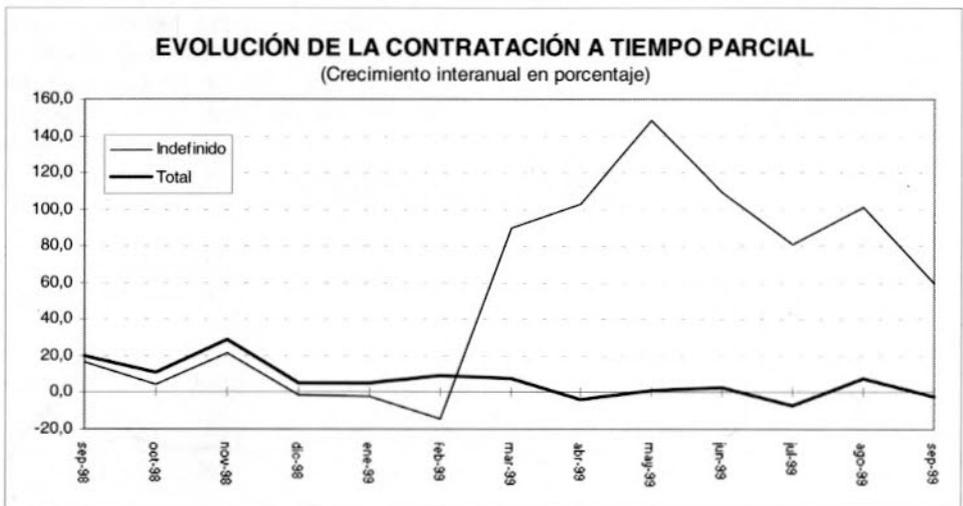
Asimismo, el aumento del peso del contrato de obra o servicio está relacionado con la definición más restrictiva de la jornada de los contratos a tiempo parcial, lo que ha provocado que muchos contratos que antes se

clasificaban a tiempo parcial, ahora se clasifiquen como de obra o servicio a tiempo completo.

Los contratos formativos (formación y prácticas) pierden peso sobre el total de la contratación temporal en 1999. Sin embargo, a pesar de esta pérdida, y tal y como se observa en el gráfico, parece que a partir de marzo de 1999, ambos apuntan una ligera tendencia a la recuperación, tras un período de desaceleración e, incluso, de rebaja en el caso de los contratos para la formación.

*.- *Tiempo parcial.*

La contratación a tiempo parcial ha caído desde su reforma legal a finales de noviembre de 1998 (ver gráfico). Este recorte parece lógico, en tanto que el nuevo contrato se limita ahora al 77% de la jornada máxima fijada por convenio o, en su defecto, por la Ley (1.826,7 horas al año), mientras que antes para considerar que un contrato entraba en la categoría del tiempo parcial, sólo bastaba con que tuviese una duración inferior a la jornada de un trabajador a tiempo completo. Una redacción tan laxa, abrió la vía para que muchos de los contratos que se tenían que haber considerado tiempo completo se firmasen como tiempo parcial. Por tanto, parte de la reducción observada se debe al transvase desde estos *falsos* contratos a tiempo parcial hacia el tiempo completo.



La reducción de la contratación a tiempo parcial se concentra entre los temporales. Los contratos a tiempo parcial indefinidos crecen, en cambio, de manera espectacular a partir de marzo de 1999. Esta mejora se explica por la introducción de bonificaciones para la contratación a tiempo parcial, a partir de enero de 1999. Los responsables de esta mejora son el contrato a tiempo parcial inicial (excluidos los fijos discontinuos) y las conversiones, que antes no aparecía recogidas de manera individualizada en el Registro de Contratos.

Por otro lado, la EPA estima un aumento del empleo asalariado a tiempo parcial a lo largo de los primeros trimestres de 1999. No obstante, como se comentó, estos datos están siendo revisados por el propio INE. Hay que aclarar, además, que la definición de tiempo parcial de la EPA, es distinta a la empleada por el Registro de Contratos del INEM, o la Encuesta de Coyuntura Laboral. La EPA clasifica a un trabajador dentro del tiempo parcial en función la percepción del entrevistado, a no ser que declare también trabajar más de 35 horas a la semana; entonces se considera a tiempo completo, o menos de 30 horas a la semana, considerándose en este caso a tiempo parcial.

Por esta razón, la EPA, a pesar de su mayor cobertura, estima un número de trabajadores a tiempo parcial -algo más de 800.000-, inferior al de la Encuesta de Coyuntura Laboral, por encima del millón.

**.- Bonificaciones a la contratación (ver también capítulo sobre ppto del INEM).*

A lo largo de 1999 han convivido las bonificaciones a la contratación estable reguladas por la Ley 64/97 y la Ley 50/98. Los contratos realizados con parados y las conversiones de contratos temporales vigentes antes de mayo de 1997, se han podido acoger a la Ley 64, hasta el 16 de mayo de 1999. A partir de entonces, y con efectos hasta diciembre, ha entrado en vigor la Ley 50, para los contratos iniciales y las conversiones de contratos temporales vigentes antes del uno de enero de 1999, lo que ha supuesto llenar otra vez la bolsa de contratos temporales susceptibles de acogerse al fomento del empleo; que se había ido vaciando progresivamente desde su establecimiento el 17 de mayo de 1997.

Asimismo, la Ley 50, con efectos desde el uno de enero de 1999 y hasta diciembre, permite, por vez primera, que la contratación indefinida a tiempo parcial reciba, de manera proporcional, los incentivos establecidos por esta Ley para la contratación a jornada completa.

Por último, la Ley 50/98 prórroga por un año más los incentivos de los contratos acogidos a la Ley 64, aunque rebajándolos de manera considerable hasta el 20% de la cuota empresarial por contingencias comunes.

La Ley 50 supone una ligera rebaja de las bonificaciones establecidas en la Ley 64 para los contratos iniciales (celebrados con desempleados) y un fuerte recorte de las bonificaciones por conversión (ver tabla adjunta). Como novedad, esta Ley eleva en un 5% adicional el incentivo recibido, cuando la persona que se contrata es una mujer. Esta medida pretende terminar con la discriminación observada en la contratación de fomento realizada a lo largo de 1998.

BONIFICACIONES A LA CONTRATACIÓN DE TRABAJADORES INDEFINIDOS**Cuantía de las bonificaciones**

(Porcentaje sobre la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes).

	Ley 64/97		Ley 50/98 ⁵		Ley PGE 2000	
	1º y 2º año	Prórroga	1º año	2º año	1º año	2º año
Iniciales⁴:						
Jóvenes < 30 años						
Hombres	40%	20%	35%	25%	20%	20%
Mujeres	40%	20%	40%	30%	25%	25%
PLD						
Hombres	40%	20%	40%	30%	50%	45%
Mujeres	40%	20%	45%	35%	60%	55%
Mayores 45 años ¹						
Hombres	60%		45%	40%	50%	45%
Mujeres	60%		50%	45%	60%	55%
Mujeres subrepresentadas	60%	20%	45%	40%		
PLD o mayores 45 años					60%	55%
Resto					35%	30%
Discapitados ³						
Menores de 45 años	70%		70%	70%	70%	70%
Mayores de 45 años	90%		90%	90%	90%	90%
Transformaciones:⁵						
General	50%	20%	25%	25%		
Mujeres subrepresentadas	60%	20%	25%	25%		
Contratos formativos	50%	20%	25%	25%		
Mayores de 45 años ²	60%		25%	25%		

(1): Durante el resto de la vigencia del contrato...

Ley 64/97:	50%	
Ley 50/98:	40% (hombres)	45% (mujeres)
Ley PGE 2000:	45% (hombres)	55% (mujeres)

(2): Durante el resto de la vigencia del contrato...

Ley 64/97:	50%
Ley 50/98:	25%

(3): Bonificación aplicable durante la vigencia del contrato. Además subvención por contrato a jornada completa...

Ley 64/97:	500.000 ptas
Ley 50/98:	650.000 ptas o la parte proporcional a la jornada pactada.
Ley PGE 2000:	650.000 ptas o la parte proporcional a la jornada pactada.

Regulación: D.A. 6ª Ly 13/1996, procede del art. 44 Ley 42/1994.

(4): Bonificaciones vigentes...

Ley 64/97:	del 17 de mayo de 1997 hasta el 16 de mayo de 1999.
Ley 50/98:	del 17 de mayo de 1999 hasta el 31 de diciembre de 1999.
Ley PGE 2000:	del 1 de enero del 2000 hasta el 31 de diciembre del 2000.

(5): Los contratos temporales vigentes el...

Ley 64/97:	17 de mayo de 1997.
Ley 50/98:	1 de enero de 1999 y realizados después del 17 de mayo de 1997.

Para ambas leyes y la Ley PGE 2000: los contratos formativos independientemente de su fecha de realización.

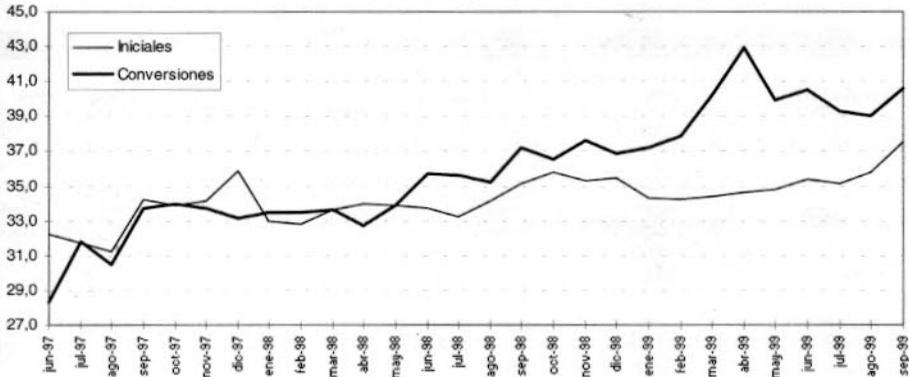
Se podrán transformar...

Ley 64/97:	entre el 17 de mayo de 1997 y el 16 de mayo de 1999.
Ley 50/98:	entre el 1 de enero de 1999 y el 31 de diciembre de 1999. Excepto los formativos que se transforme a tiempo completo: entre el 17 de mayo de 1999 y el 31 de diciembre de 1999.
Ley PGE 2000:	a lo largo del año 2000.

(6): Se amplían las bonificaciones al tiempo parcial. Su cuantía es igual a las del tiempo completo, excepto por el 'bonus' para mujeres que no se aplica.

CONTRATOS INDEFINIDOS DE FOMENTO SUSCRITOS CON MUJERES

(Porcentaje sobre el total de contratos indefinidos iniciales o conversiones)



Poco a poco, la contratación femenina ha ido ganando peso sobre el total de la contratación indefinida, tal y como se observa en el gráfico adjunto. A la vista de los últimos datos disponibles se puede decir que existe igualdad en las conversiones: el 40% de las transformaciones se realizan con mujeres y el 39% del empleo asalariado temporal es femenino. Por contra, en los contratos iniciales persiste la discriminación: sólo el 37% de las contrataciones iniciales se realizan con mujeres, mientras que el 57% del paro es femenino.

Paralelamente, que las conversiones se bonifiquen en menor cuantía que los contratos estables celebrados con jóvenes desempleados o parados de larga duración, aporta mayor coherencia al esquema de incentivos, en tanto que aleja la vía del contrato temporal como contrato de entrada en el mercado de trabajo.

Por último, en 1999 se aumentó en medio punto la cotización por desempleo de los contratos temporales⁵. Este incremento se eleva hasta el punto y medio en el caso de contratos temporales suscritos por ETTs. Y contratos temporales a tiempo parcial.

*.- Incentivos para el año 2000.

Las principales novedades de los incentivos a la contratación estable establecidos para el año 2000 son:

- Fuerte rebaja con respecto a lo establecidos en la Ley 50/98. El recorte se localiza en los jóvenes menores de 30 años y desaparecen las bonificaciones a la conversión⁶. Por el contrario, los PLD y

⁵.- A excepción de los contratos formativos, interinidad, relevo y los celebrados con minusválidos.

⁶.- Sólo se mantiene para los contratos de formativos y de relevo: 20% de la cotización empresarial por contingencias comunes, durante 24 meses.

mayores de 45 años aumentan su incentivos con respecto a la Ley 50 (ver tabla).

Repercusiones de los nuevos incentivos a la contratación para el año 2000		
SUBEN LOS INCENTIVOS PARA:		
Parados de larga duración	1.539.600	52% del total de parados
Mayores de 45 años PLD	200.600	7% del total de parados
TOTAL	1.740.500	59% del total de parados
BAJAN LOS INCENTIVOS PARA:		
Jóvenes <30 años no PLD:	792.900	27% del total de parados
Primer empleo	620.600	43% total de jóvenes parados
Resto	172.300	12% total de jóvenes parados
TOTAL	792.900	

- La mujeres recibe una prima adicional del 10% sobre la bonificación de los hombres, excepto en el caso de los jóvenes menores de 30 años que se mantiene en el 5%. Este incentivo debería contribuir a disminuir la discriminación en contra de las mujeres que todavía persiste en la contratación inicial de fomento.
- Se establecen nuevos incentivos de muy elevada cuantía y difícil justificación desde el punto de vista de la rentabilidad social de los recursos públicos. Para la contratación inicial indefinida de menores de 30 años, mayores de 45 años, PLD o mujeres subrepresentadas: que sean preceptores del REASS⁷, que se conviertan en el primer empleado de un autónomo⁸ o que sean contratados (de forma indefinida o temporal) por una entidades sin ánimo de lucro⁹.
- Se mantiene el medio punto adicional de cotización por desempleo en el caso de los contratos temporales (punto y medio si el contrato lo realiza una ETT o, si es a tiempo parcial).
- Por último, se rebaja en un cuarto de punto la cotización por desempleo de los trabajadores contratados indefinidos. Esta rebaja rompe la lógica seguida por los incentivos a la contratación estable, a lo largo de la actual etapa de crecimiento (selectivos y acotados en el tiempo) y pretende sólo atender las exigencias de la Patronal, a favor

⁷.- 90%, durante el primer año, y 85%, durante el segundo, de la cotización empresarial por contingencias comunes.

⁸.- En el caso de PLD o mayores de 45 años: 65%, durante el primer año, y 55%, durante el segundo, de la cotización empresarial por contingencias comunes. En el resto de los casos: 35%, durante el primer año, y 30%, durante el segundo, de la cotización empresarial por contingencias comunes.

⁹.- 65% de la cotización empresarial por contingencias comunes, durante 24 meses.

de la rebaja generalizada de cuotas. Además, la medida actúa sobre el stock de contratos ya realizados y no, como hasta ahora, sobre el flujo de entrada, es decir, sobre el nuevo empleo que se crea. Es, por tanto, una medida que en la práctica beneficia a la gran empresa en detrimento de las pymes, que son las que están creando empleo (ver capítulo sobre presupuesto del INEM).

Sin tener en cuenta las posibles repercusiones de los nuevos incentivos introducidos en el año 2000, sólo el 14% de los parados no tendrán incentivada su contratación el año que viene.

Los colectivos que pueden verse más afectados por la desaparición de las bonificaciones a la conversión, son el colectivo de entre 30 y 44 años, y las mujeres:

- Colectivo entre 30 y 44 años: el 50% de los contratos indefinidos realizados en este colectivo son transformaciones. Además, aquí no cabe la posibilidad de que las transformaciones sean sustituidas por contratación inicial bonificada. Esto sólo es posible en el caso de los PLD, pero los contratos realizados con parados de larga duración son, en general, y en este colectivo (30 a 44 años) en particular, muy pocos.
- Mujeres: la discriminación en la contratación entre hombres y mujeres puede aumentar, puesto que ésta se concentra en la contratación inicial, mientras que el reparto de las conversiones entre hombres y mujeres es más igualitario. Sin embargo, el aumento en cinco puntos más, de la bonificación que reciben las mujeres (excepto para el caso de los jóvenes) puede actuar como medida compensatoria.

**.- Rotación y encadenamiento de contratos.*

El objetivo central del AIEE es mejorar la estabilidad en el empleo y para ello se plantea:

- recortar la tasa de temporalidad, es decir, aumentar cada vez más el número de trabajadores fijos y recortar el de los temporales,
- y reducir, asimismo, la rotación laboral de los trabajadores temporales, es decir, incrementar los períodos de permanencia de estos trabajadores en el mercado de trabajo.

Mejorar la estabilidad de los trabajadores temporales pasa por aumentar la duración media de sus contratos, lo que implica combatir fenómenos como el encadenamiento de contratos o la sucesión de prórrogas.

El AIEE, desde su firma en abril de 1997, no había obtenido ningún resultado positivo sobre la rotación laboral de los trabajadores temporales. Incluso ésta había aumentado desde entonces, lo que se reflejaba en el incremento del peso de los contratos de duración inferior a

un mes. Esta situación empieza a cambiar a lo largo de 1999, gracias a que se limita a una, el número total de prórrogas que pueden realizar los contratos eventuales que se suscriban a partir de enero de 1999.

Los efectos de esta medida se comentan en el siguiente apartado:

**.- Duración de los contratos iniciales y prórrogas.*

La duración media de los contratos iniciales está aumentando. Si tras las reformas introducidas por el AIEE ésta cayó a 66 días, en 1999 vuelve a aumentar hasta 73 días de media (ver tabla).

DURACIÓN MEDIA DE LOS CONTRATOS TEMPORALES INICIALES.						
Duración en días. Sin incluir prórrogas.						
	1995	1996	1997		1998	1999
			ene a 16 mayo	16 mayo a dic		hasta 15 sept
Temporal	375	375	373			
Temporal	369	368	369	366	373	370
T. Parcial	105	92	93	71	70	75
Prácticas	228	226	223	226	231	228
Formación RDL 8/97				192	197	196
Aprendizaje	182	199	205			
Por obra o servicio	83	78	84	84	89	90
Eventual	58	51	50	52	53	61
Interinidad	43	38	36	36	35	38
Nueva actividad	211	208	207			
Otros	133	90	100	72	92	90
TOTAL	90	81	82	66	68	73

Fuente: INEM.

Este crecimiento de la duración media de los contratos se explica por:

- el aumento de la duración media del contrato eventual, que es el de mayor volumen,
- y la pérdida de peso (sobre el total de la contratación temporal) de los contratos eventuales y a tiempo parcial en favor del de obra o servicio (que tiene una duración media más larga, aunque muchos de ellos tienen una duración indeterminada).

Duración de los contratos en meses								
	Total	< 1	>1 a < 3	>3 a < 6	>6 a < 12	>12 a < 18	>18 a < 24	>24
Eventual:								
Primer semestre 1998	2.029.030	1.291.183	403.249	306.719	26.628	1.251		
Primer semestre 1999	2.257.987	1.316.976	512.641	385.846	39.459	3.065		
Tiempo parcial:								
Primer semestre 1998	708.119	340.822	194.924	154.379	16.850	823	196	125
Primer semestre 1999	712.207	302.227	220.434	166.402	21.382	1.006	385	371
Distribución (en % sobre el total)								
Eventual:								
Primer semestre 1998	100	64	20	15	1	0	0	
Primer semestre 1999	100	58	23	17	2	0	0	
Tiempo parcial:								
Primer semestre 1998	100	48	28	22	2	0	0	
Primer semestre 1999	100	42	31	23	3	0	0	

Paralelamente, se observa una disminución en el peso de los contratos iniciales eventuales y a tiempo parcial de más corta duración (ver tabla). Si en el primer semestre de 1998 los contratos eventuales de duración inferior a un mes representaban el 64% de total, en el primer semestre de 1999 representan el 58% (seis puntos menos). De la misma manera, si los contratos a tiempo parcial de duración inferior a un mes representaban un 48% del total, en el primer semestre de 1998, en el mismo período de 1999 representan un 42% (también seis punto menos).

	Número de prórrogas						
	Total	1	2	3	4	Más de 4	
Eventual:							
Primer semestre 1998	1.124.829	491.253	251.451	141.552	85.778	154.795	
Primer semestre 1999	1.029.955	522.923	193.254	115.606	71.465	126.707	
Tiempo parcial:							
Primer semestre 1998	483.854	209.571	120.445	65.249	40.303	48.286	
Primer semestre 1999	409.665	203.008	79.619	44.611	35.593	46.834	
	Duración de la prórroga en meses						
	Total	Hasta 3	>3 a < 6	>6 a < 12	>12 a < 18	>18 a < 24	Más de 24
Eventual:							
Primer semestre 1998	1.124.829	976.257	129.995	17.725	653	142	57
Primer semestre 1999	1.029.955	806.840	173.184	48.427	1.226	232	46
Tiempo parcial:							
Primer semestre 1998	483.854	361.001	102.359	19.535	558	294	107
Primer semestre 1999	409.665	305.504	79.409	24.203	412	94	43
Distribución (en % sobre el total)							
Eventual:							
Primer semestre 1998	100	87	12	2	0	0	0
Primer semestre 1999	100	78	17	5	0	0	0
Tiempo parcial:							
Primer semestre 1998	100	75	21	4	0	0	0
Primer semestre 1999	100	75	19	6	0	0	0

El aumento de la duración media del contrato eventual está relacionada con la absorción de prórrogas posteriores a la primera, tras su limitación a una para los contratos que se suscriban a partir de enero.

En efecto, en el primer semestre de 1999, disminuye el volumen total de prórrogas en el contrato eventual (-8,4%) y a tiempo parcial (-15,3%). Además, al menos en el contrato eventual, se reduce el peso de las prórrogas de más corta duración (ver tabla).

La pérdida de peso de los contratos temporales eventual y a tiempo parcial se explica, en el primer caso, por cierto efecto trasvase del contrato eventual hacia el de obra o servicio, como resultado de la limitación de sus prórrogas. Algunos empresarios en lugar de aumentar la duración inicial del contrato eventual o de su prórroga posterior, optan por pasarse al contrato de obra o servicio, mucho más flexible en lo que se refiere a la duración de la relación laboral. Esto pone de manifiesto la existencia de un efecto de "vasos comunicantes" en la contratación y la falta de control administrativo sobre el fraude en la utilización de la contratación temporal.

Por otro lado, la reducción del peso del contrato a tiempo parcial está relacionada con la mejor definición de su jornada máxima y las transformaciones de contratos temporales en indefinidos.

Como conclusión final, se puede afirmar que, como resultado de limitar el número de prórrogas del contrato eventual, está aumentando la duración de los contratos iniciales y las primeras prórrogas¹⁰, y su concentración entre aquellos de más larga duración.

**.- Encadenamiento de contratos.*

Existe encadenamiento de contratos cuando un mismo trabajador tiene dentro de una misma empresa contratos sucesivos. El plazo entre contratos debe ser lo suficientemente breve como para esperar que se puede dar lugar a una relación laboral más estable.

No existe una fuente de información estadística directa que permita evaluar el fenómeno del encadenamiento. El INEM a petición de las organizaciones sindicales, ha puesto en marcha un grupo de trabajo para investigar el tema. Por el momento, la información de la que se ha dispuesto es incompleta y sólo permite aventurar algunas hipótesis provisionales.

Así, parece que el encadenamiento afecta a un pequeño colectivo de trabajadores temporales. Tanto más pequeño cuanto más intenso es el fenómeno. Esta hipótesis también se apoya en el dato que aporta la EPA sobre el número de trabajadores que declara tener -o que estima tener- un contrato de duración inferior a un mes, entorno al 5% del total de asalariados con contrato temporal.

Asimismo, el encadenamiento parece más intenso:

- En el contrato eventual (a tiempo completo y parcial) frente al contrato de obra o servicio y el contrato de interinidad, donde la intensidad es menor.
- En el sector servicios y, en menor medida, en la agricultura

**.- Empresas de Trabajo Temporal.*

La duración media de los contratos en las ETTs es mucho menor que en el resto de las empresas: en 1999, 10 días de promedio, frente a 75 días del conjunto de las empresas. Esta diferencia es todavía más acentuada en el caso de los contratos a tiempo parcial.

Parece que las ETTs acostumbran a encadenar contratos de lunes a viernes para ahorrar el coste del descanso de fin de semana. Asimismo, las ETTs son las responsables exclusivas del aumento de los contratos de más corta duración (ver tabla). Mientras que el resto de empresas reducen el

¹⁰.- 2,1 meses en agosto de 1998 y 3,26 meses (103 días) en agosto de 1999.

volumen de los contratos de duración más corta, las ETTs lo aumentan. Estas empresas actúan como verdaderas centrifugadoras del mercado de trabajo, precarizando fundamentalmente el empleo de los más jóvenes.

ETT's responsables del aumento de los contratos más cortos					
Diferencias entre el primer semestre de 1999 y 1998.					
		Total	Duración en meses		
			< 1	> 1 a ≤ 3	> 3
Eventual	Total	228.957	25.793	109.392	93.772
	ETT's	97.032	66.698	23.212	7.122
Tiempo parcial	Total	4.088	-38.595	25.510	17.173
	ETT's	15.948	12.507	2.659	782
Total	Total	233.045	-12.802	134.902	110.945
	ETT's	112.980	79.205	25.871	7.904

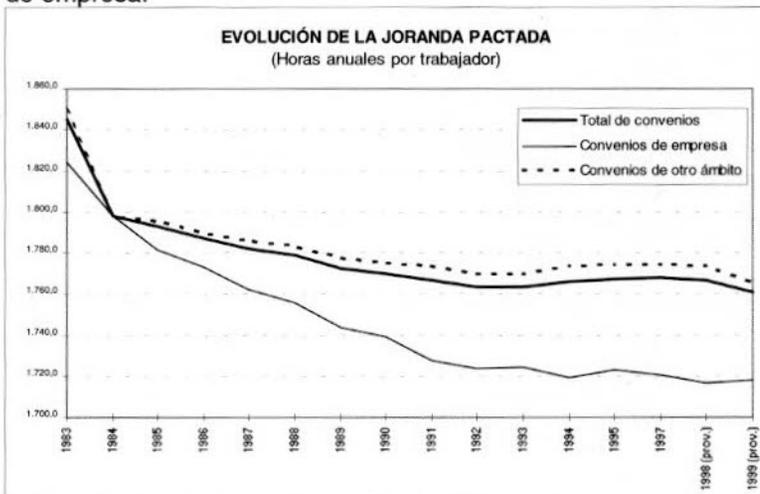
Fuente: Gabinete Técnico Confederal de CC.OO. a partir de datos del INEM.

3.4. - Jornada laboral.

La jornada laboral pactada en convenio se redujo en 1999. Tras el ligero aumento que venía registrando desde 1993, la jornada pactada vuelve a la senda de recorte que se viene produciendo desde principios de los ochenta (ver gráfico).

El aumento de la jornada pactada que se observó a lo largo de estos últimos años era consecuencia, no de lo pactado en las mesas de negociación, sino del aumento del empleo en los convenios con jornada más alta y la firma de nuevos convenios con jornada igualmente alta.

Los convenios de empresa mantienen su jornada en 1999, así que la caída de este año la explican por completo los convenios de ámbito distinto al de empresa.



La jornada efectiva, estimada a través de la Encuesta de Coyuntura Laboral, también parece confirmar este recorte de la jornada laboral, aunque de momento los datos disponibles sólo alcanzan el primer trimestre de 1999.

Por otro lado, las horas extraordinarias -medidas en volumen o por trabajador que las realiza- también parecen haber flexionado a la baja en 1999, tras el repunte sufrido desde 1993.

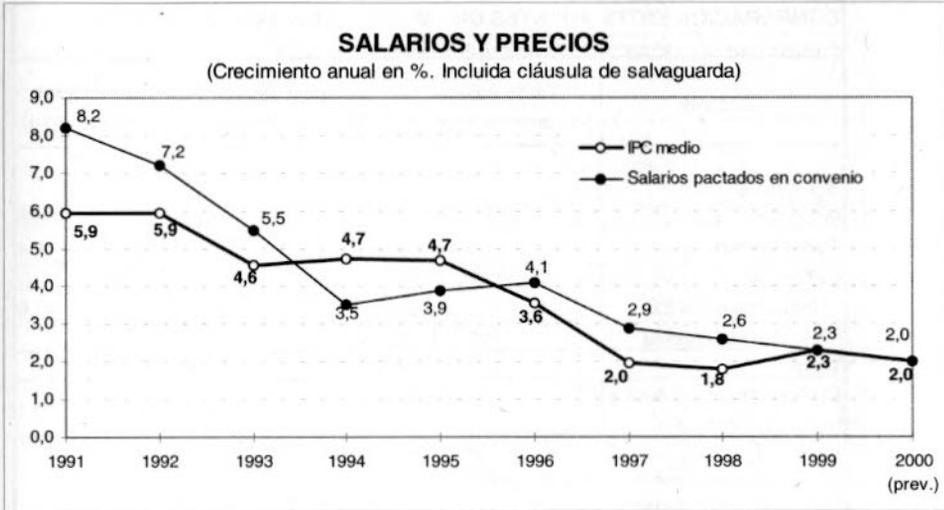
Por último, en la tabla adjunta se puede observar la distancia que mantienen las jornadas pactadas en los distintos convenios, con respecto a la jornada legal máxima (40 horas semanales) y una jornada semanal de 35 horas. Sólo un 4% de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva, tiene una jornada semanal pactada igual o inferior a 35 horas semanales. El grueso de los trabajadores (59%) se concentra alrededor de una jornada pactada que está entre 38 horas y media, y 39 horas y media a la semana. El 24% de los trabajadores consiguen reducir en sus convenios, en dos o más horas, la jornada semanal máxima establecida por la Ley. El 89% de los trabajadores con convenio están a más de tres horas de una jornada semanal de 35 horas.

DISTRIBUCIÓN DE LA JORNADA SEMANAL PACTADA				
Jornada semanal pactada	Convenios		Trabajadores	
	Número	Estructura (%)	Número	Estructura (%)
Menos de 35 horas	192	5,9	241.545	3,5
Igual a 35 horas	60	1,8	38.723	0,6
Entre 35,1 y 35,5 horas	41	1,3	12.187	0,2
Entre 35,6 y 36 horas	96	3,0	24.418	0,4
Entre 36,1 y 36,5 horas	53	1,6	16.960	0,2
Entre 36,6 y 37 horas	118	3,6	86.239	1,3
Entre 37,1 y 37,5 horas	187	5,7	172.894	2,5
Entre 37,6 y 38 horas	182	5,6	143.680	2,1
Entre 38,1 y 38,5 horas	336	10,3	909.466	13,4
Entre 38,6 y 39 horas	472	14,5	1.720.362	25,3
Entre 39,1 y 39,5 horas	612	18,8	2.298.908	33,8
Entre 39,6 y 39,9 horas	281	8,6	548.810	8,1
Igual a 40 horas	623	19,2	590.439	8,7
Total	3.253	100,0	6.804.631	100,0

Convenios registrados entre enero y septiembre de 1999.
Fuente: Elaborado por la Secretaría Confederal de Acción Sindical de CC.OO. a partir de datos del MTAS.

3.5. - Salarios y distribución de la renta.

Los salarios pactados en convenio crecerán un 2,3% en 1999. Continúa, por tanto, el proceso de moderación salarial que comenzó a principios de la década de los noventa (ver gráfico).



La moderación salarial no sólo se está dando en las mesas de negociación, sino también en los salarios percibidos. El incremento de la ganancia salarial, estimada a través de la Encuesta de Salarios (2,1%), está ligeramente por debajo del registrado en los convenios (2,2%) para el conjunto de sectores cubiertos por ambas fuentes (ver tabla adjunta).

Este ligero deslizamiento negativo que se observa entre la evolución de los salarios pactado y percibidos se concentra en el sector servicios (-0,6 puntos). Por el contrario, la industria (0,6 puntos) y, sobre todo, la construcción (1,4 puntos) registran deslizamientos al alza, consecuencia de la reclasificación profesional, el reconocimiento de pagos por antigüedad, el aumento de las remuneraciones fuera de convenio, etc.

El deslizamiento negativo del sector servicios, que se viene observando desde 1997, parece obedecer fundamentalmente a la entrada de trabajadores que perciben salario más modestos, lo que tira de la media hacia abajo, independientemente de que en las mesas se puedan estar negociando aumentos salariales significativos.

Este fenómeno preocupa, porque siendo el sector servicios el principal motor en la creación de empleo, los salarios bajos pueden indicar que los nuevos empleos cubren trabajos poco productivos y posiblemente más volátiles frente a un eventual cambio en la coyuntura. De momento, los datos sobre evolución de productividad en el sector son insuficientes para contrastar esta tesis. Por contra, podría tratarse de empleos que requieren mano de obra cualificada pero que se remuneran por debajo de su productividad real. Los trabajadores jóvenes son los más susceptibles de sufrir este tipo de abusos, siendo además el sector servicios donde más jóvenes encuentran trabajo. En cualquier caso, es difícil contrastar este extremo con las estadísticas disponibles.

COMPARACIÓN ENTRE FUENTES QUE MIDEN LA EVOLUCIÓN SALARIAL			
Sectores	Tarifa salarial ¹ (de enero a sept. 99)	Ganancia salarial ² (1º semestre 99)	Deslizamientos (Ganancia-Tarifa)
Agricultura	2,6		
Industria	2,2	2,8	0,6
Construcción	2,3	3,7	1,4
Servicios:	2,4		
Incluidos en la ES ³	2,3	1,7	-0,6
Resto de servicios ⁴	2,8		
Total	2,3		
Excluyendo agricultura y resto de servicios	2,2	2,1	-0,1

(1): Pactada en convenio, que a esa fecha alcanza a más del 80% de los asalariados habitualmente cubiertos.
(2): Estimada por la Encuesta de Salarios (ES). No investiga las empresas de menos de cinco trabajadores, incluye la agricultura y gran parte de los servicios (ver nota 4).
(3): Comercio, Hostelería, Transporte 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 a partir de datos del INE y el MTAS.

**.- Poder de compra de los salarios.*

Los precios (medidos a través del IPC medio) crecerán en 1999 al mismo ritmo que los salarios pactados en convenio (2,3%), con lo que, en media, se mantendrá su poder adquisitivo.

No obstante, esta evolución del poder de compra se distribuye de manera heterogénea entre el conjunto de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva. Tal y como se observa en la tabla, algo más de la mitad de los trabajadores (54%) mantienen o aumentan su poder adquisitivo en 1999, mientras que la otra mitad lo pierde debido a un aumento real de los precios (diciembre sobre diciembre) seis décimas por encima de la previsión hecha por el Gobierno a principios de año (1,8%).

La reducción del número de convenios que incluyen cláusula de salvaguardia a lo largo de los últimos años, provoca que sólo el 57% de los trabajadores que pierden poder de compra en 1999 incluyan en su convenio este instrumento de protección. Los convenios que pierden poder de compra y no incluyen cláusula, se concentran en el sector servicios, aunque también es reseñable el caso de los incluidos en la rama de Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo. Entre los servicios destacan por orden de importancia, las siguientes ramas: Otras actividades empresariales (asesorías, consultorías y publicidad), AA.PP., Comercio al por menor, Hostelería y Educación.

DISTRIBUCIÓN DEL CRECIMIENTO SALARIAL PACTADO EN CONVENIO (De enero a septiembre de 1999)			
Tramo de aumento salarial (en%)	Número de trabajadores afectados	Porcentaje de trabajadores sobre el total	Aumento salarial medio (en %)
Inferior al 1,00	20.866	0,3	0,10
Del 1,00 al 1,49	214.816	2,7	1,39
Del 1,50 al 1,79	162.935	2,0	1,65
Igual al 1,80	1.156.279	14,5	1,80
Del 1,81 al 2,29	2.106.532	26,4	2,08
Igual al 2,30	2.410.242	30,2	2,30
Del 2,31 al 2,50	777.646	9,7	2,44
Del 2,51 al 3,00	602.882	7,6	2,85
Del 3,01 al 3,50	268.562	3,4	3,14
Del 3,51 al 4,00	104.974	1,3	3,98
Superior al 4,00	155.190	1,9	7,08
Total	7.980.924	100,0	2,32

Fuente: Base de datos de la Secretaría de Acción Sindical de CC.OO.

Estos datos constituyen una clara llamada de atención para la negociación colectiva del año 2000, en particular, si se toman en consideración las incertidumbres que se ciernen sobre la previsión de inflación del Gobierno comentadas más adelante.

Ninguna de las fuentes manejadas, ni la Encuesta de Salarios ni el Registro de Convenios, incluye información sobre la evolución de los salarios de los funcionarios. Los presupuestos para 1999 establecieron una subida salarial igual a la previsión de inflación del Gobierno (1,8% dic./dic.), con lo que este importante colectivo experimenta una caída en su poder de compra en 1999. No obstante, en algunos casos -los menos- se verá compensada con la promoción profesional a categorías superiores, el reconocimiento de pagos por antigüedad, de otro tipo de plusos, etc.

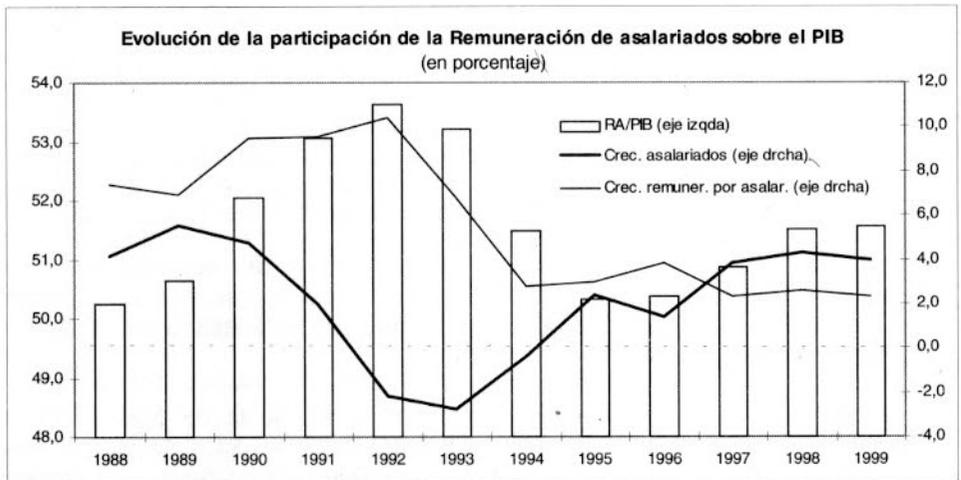
Asimismo, al igual que en 1997 y 1998, este año se observa un abanico de subidas salariales más abierto, es decir: hay una menor concentración de trabajadores entorno a la subida de referencia (la previsión del Gobierno para diciembre, 1,8%). Esto significa una distribución menos igualitaria de la subida salarial general, pero no necesariamente menos equitativa. En efecto, un abanico más abierto puede ser indicativo de una negociación colectiva más amplia y ajustada a las condiciones específicas de cada sector.

Desde una perspectiva más histórica se puede afirmar, que el poder de compra que perdieron los salarios pactados en convenio durante la crisis (1994 y 1995), se recupera durante la etapa de crecimiento actual (1996-2000), con una ligera ganancia incluso, cuando se incluye el efecto de las cláusulas de salvaguarda de 1999 (ver gráfico)

*.- *Participación de los asalariados en la distribución de la renta.*

La remuneración de asalariados ha ido ganando peso sobre el PIB a lo largo de la recuperación económica que se inicia en 1996. Esta ganancia se consigue a pesar de la moderación salarial y gracias a la intensa creación de empleo asalariado.

La manera en que los trabajadores participan de bonanza económica actual es diferente del período anterior; tanto durante la crisis (1992-1994) como durante la recuperación previa. Ahora es el empleo asalariado -y no los salarios- el componente de la remuneración de asalariados que fundamentalmente explica su crecimiento y, en consecuencia, la mayor participación de los trabajadores en la renta nacional.



Tal y como se observa en el gráfico, la línea que representa el crecimiento de la remuneración por asalariado está por encima de la de crecimiento del empleo asalariado hasta el año 1997, momento en el que se invierte la tendencia.

Se aprecia también claramente en el gráfico, como a partir de 1989 y hasta bien entrada la crisis (1993), se amplía la diferencia entre la evolución de los salarios (que crecen) y el empleo (que se reduce). El peso que gana a partir de entonces la remuneración de asalariados sobre el PIB se explica cada vez más por el crecimiento de los salarios y, cada vez menos, por el aumento del empleo, que evoluciona a la baja como consecuencia del agotamiento de la etapa de crecimiento y el inicio de la crisis.

Sorprende que en 1992, año en que se inicia la crisis y en el que la participación de los asalariados en el PIB alcanza su cota más alta (53,6%), el aumento de la remuneración de asalariados sobre el PIB se consigue exclusivamente a través del incremento salarial. Es más, los salarios crecen compensando incluso la caída del empleo, que empieza a destruir la crisis.

El fuerte crecimiento de los salarios durante los primeros años noventa hace crecer la participación de las rentas del trabajo sobre el PIB, pero este aumento se consigue, en parte, a costa de un cada vez mayor deterioro de las cifras de empleo. Es decir, cada vez son menos los trabajadores que se benefician de esta mejora.

La explicación de este fuerte crecimiento de los salarios nominales no está en los precios. Todavía en 1993, el año más duro de la crisis en destrucción de empleo, el poder de compra de los asalariados que conservan su empleo crece casi un punto. Mientras que, por otro lado, la capacidad de compra se reduce de manera total entre los asalariados que son expulsados del mercado de trabajo.

La participación actual de los asalariados en el PIB (51,6%) está por debajo de la alcanzada durante la crisis, pero por encima de la registrada durante la etapa de crecimiento anterior y, sobre todo, se trata de una participación más repartida entre un mayor número de trabajadores.

Esta perspectiva resta importancia al hecho de que durante la recuperación actual los asalariados con empleo ganen menos poder de compra que durante la etapa de crecimiento anterior. Hay que tener en cuenta, además, que el crecimiento de la riqueza fue más intenso entonces, lo que obviamente abre los márgenes para un mayor crecimiento de los salarios reales.

En consecuencia, las bases del crecimiento actual han sido especialmente saludables, se ha conseguido aumentar la participación de los trabajadores en la renta por encima de la etapa de crecimiento anterior, fundamentalmente a través de la incorporación de nuevos asalariados, pero también mediante la mejora del poder de compra de los que tienen un empleo.

**.- Perspectivas salariales para el año 2000.*

El Gobierno prevé en los PGE 2000, un crecimiento de los precios dic./dic. del 2%, al igual que para el IPC medio y para los salarios pactados en convenio.

Parece razonable como hasta ahora, adecuar la expectativas de crecimiento salarial a la coyuntura del empleo, al objeto de aumentar el número de trabajadores que se benefician de la actividad económica o, en su caso, minimizar el número de trabajadores que son expulsados de la misma, si el ciclo evoluciona a la baja.

Esta postura no es incompatible con mejorar el poder de compra de los que ya tienen empleo. Como así lo ha demostrado la experiencia de estos últimos años. Cuando el ciclo crece a un ritmo suficiente, los salarios deben mejorar su poder de compra en una cuantía compatible con los objetivos de creación de empleo.

Partiendo de este planteamiento, se observa que la coyuntura actual del empleo empieza a mostrar un tendencia a la baja. En efecto, parece que la ocupación alcanzó su tasa de crecimiento más alta en 1998 y se esperan tasas cada vez más pequeñas para 1999 y el año 2000.

No obstante, cabe la posibilidad de que esta tendencia se rompa. El retraso de los países de nuestro entorno en culminar el actual ciclo alcista, puede provocar un aumento de la demanda externa que solvante las debilidades internas que empieza a mostrar la actividad económica española (ver capítulo macro).

Por otro lado, los precios han tenido una clara tendencia alcista a lo largo de 1999. Aunque la raíz de esta subida es en gran medida exógena (aumento del precio del petróleo), preocupa la aceleración en el crecimiento de algunos precios cuya evolución está condicionada fundamentalmente por las condiciones internas del mercado español. En concreto, los alimentos elaborados crecen a una tasa interanual, 1,6 puntos por encima a la registrada hace un año. En el lado positivo, los precios de los servicios -el sector más inflacionista del IPC-, desaceleran su crecimiento en el último año, aunque todavía crecen a una tasa muy elevada (3,2%)

En consecuencia, que se cumpla el objetivo de inflación del Gobierno va a depender de: el agotamiento del componente exógeno que empuja los precios al alza (precio del petróleo), la desaparición del repunte de los precios de algunos alimentos no elaborados (aceite, tabaco y bebidas alcohólicas) y, sobre todo, de que el Gobierno impulse un proceso verdadero de liberalización y fomento de la competencia del sector servicios, que profundice en el recorte del crecimiento de sus precios.

Los primeros meses del año 2000 serán decisivos para despejar las dudas sobre si el empleo continúa con su tendencia a la baja y los precios con su evolución al alza. A la espera de estos datos, las expectativas salariales para el año 2000 deberían tener como objetivo mejorar el poder de compra, pero sin cerrar los márgenes a la creación de empleo, sobre todo ahora que su ritmo de crecimiento pierde intensidad. Con esta perspectiva, la mejor alternativa es negociar la ganancia de poder adquisitivo utilizando la previsión de inflación del Gobierno (2%) como referencia y, sobre todo, incorporar la cláusula de salvaguardia al convenio.

Si la evolución durante los primeros meses del año de los precios, permite situar la reivindicación salarial entorno al 2,3% en media, el empleo tendría margen para crecer a un ritmo significativo que asegurase el mantenimiento del peso de la remuneración de asalariados sobre el PIB.

Otro posible enfoque complementario, para la negociación salarial del año 2000, es mejorar la situación salarial de los trabajadores que cobran salarios más bajos: estableciendo salarios mínimos de convenio o incrementándolos por encima del crecimiento medio.

En particular esta puede ser una política a seguir en el sector servicios, donde los deslizamientos salariales negativos que viene registrando a lo largo de los últimos años, parecen relacionados con salarios bajos de entrada.

No obstante, el aumento de los salarios mínimos que se pagan en cada sector debe ponerse en relación con su productividad si no se quiere caer en una política igualitarista y, en consecuencia, poco equitativa.

4. Avance de liquidación de los PGE99.

El objetivo básico de analizar las cuentas públicas del año próximo es valorar sus posibles repercusiones en términos económicos y sociales. Dado que su influencia en el año estudiado se medirá de acuerdo a la evolución real respecto al año anterior, es imprescindible de forma previa realizar un análisis del avance de liquidación de los presupuestos en el ejercicio actual.

La necesidad de este análisis no suele ser interpretado de la misma forma por otras organizaciones sociales y políticas, mucho menos por el propio Gobierno, a la vista de la información presentada. Mientras el Proyecto de Presupuesto del siguiente año es objeto de amplia atención informativa con trámites parlamentarios largos y detallados, las liquidaciones discurren discretamente sin posibilidad de ser valoradas por la sociedad.

Como es habitual en este Gobierno, el avance de liquidación del presente ejercicio ocupa un discreto lugar dentro de la información presentada. Con el aditamento de no facilitar el trabajo de quien pretenda realizarlo, utilizando continuamente, salvo excepciones interesadas a comentar, la comparación entre dotaciones iniciales. En todo caso, aunque se faciliten avances más completos, el resultado final no se conocerá como mínimo hasta junio del año próximo, por lo que se debe trabajar con supuestos elaborados a partir de información dispersa o, pautas de comportamiento ya habituales del actual Gobierno.

Se ha realizado un supuesto de liquidación de los PGE99 manejando las siguientes fuentes de información:

- Las dotaciones iniciales aprobadas por el Parlamento.
- Ampliaciones de créditos en las políticas de gasto aprobadas en el Parlamento hasta setiembre de 1999.
- Previsión del Gobierno de ejecución del total de créditos incluidas ampliaciones.
- Tendencia marcada por la ejecución, hasta agosto, de las políticas de ingresos y gastos (Fuente: IGAE y Secretaría Estado Presupuestos y Gastos)
- Avance liquidación de ingresos del Estado incluida en los PGE2000 (caja, derechos líquidos reconocidos y derechos reconocidos).

Comenzando por el capítulo de gastos. Las ampliaciones de crédito aprobadas por el Parlamento ascienden a +593.000 millones de ptas hasta agosto. Pero el total previsto por el Gobierno para el conjunto del año asciende hasta los +985.000 millones de pesetas¹¹, aunque reconoce que no utilizará una parte de las mismas (207.000 mill de ptas). Además, el Gobierno puede no ejecutar íntegramente algunas de las partidas ya aprobadas, por no ser necesario al no aparecer el derecho subjetivo o, por decisión propia.

¹¹ PGE2000 avance liquidación (serie amarilla).

A partir de la cifra de déficit mencionada como previsión para 1999 por los responsables económicos y el avance de liquidación de ingresos, es factible, aún a riesgo de error, realizar un supuesto de comportamiento de ingresos y gastos.

Conocido el nivel de cumplimiento hasta la fecha del capítulo de inversiones (solo el 30%), no sería descartable que el Estado pudiera limitar a un máximo del 80% la dotación disponible, incluyendo las ampliaciones autorizadas. Una ejecución parcial, aprovechando el fuerte crecimiento de la formación bruta de capital fijo privada en un contexto de empeoramiento del saldo con el exterior.

El mismo resultado, de menor gasto sobre el inicial tiene la aparición de menos derechos subjetivos de los inicialmente previstos. Es el caso de las prestaciones por desempleo donde el gasto puede ser inferior en -70.000 millones de ptas sobre el inicial aprobado.

Con estos criterios (ver tabla), se podría manejar un supuesto de leve desviación al alza en el presupuesto de gastos (+1,5% aproximado) equivalente a 461.000 mill de ptas. **Las políticas de gasto crecerían el +2,7% real (+1,2% inicialmente previsto). Aunque el aumento sería muy superior si dejamos de lado el capítulo de gastos financieros, hasta alcanzar el +3,8% eliminado el efecto de la inflación (+3% sobre dotaciones iniciales).** Este último criterio, más cercano al funcionamiento de la economía real, **trazaría una política que acompaña el ritmo de crecimiento de la riqueza (PIB: +3,7%),** en la que, a diferencia del discurso oficial, se mantiene la presencia del sector público dentro de la economía.

PGE. GASTOS mmptas nominales	1999						
	1998	1999 inicial	ampliaciones Parlamento	prev CC.OO.		evolución anual real	
				mmptas	concepto	inicial	prev CC.OO.
I. Personal	4.323,1	4.432,9	7,7	7,7		0,0%	0,2%
II. Compra bienes y servicios	1.081,8	1.157,9	113,3	77,0		4,4%	11,4%
III. Gastos financieros	3.420,0	3.041,5	251,0	251,0	canje un billón d. pública	-13,2%	-6,1%
IV. Transferencias corrientes	19.313,6	20.431,1	417,8	180,0	prest desempleo	3,2%	-4,1%
OP. CORRIENTES	28.138,5	29.063,4	789,8	515,7		0,8%	2,6%
VI Inversiones reales	1.122,8	1.262,0	39,9	-174,2	ejecución Estado 80%	9,7%	-5,5%
VII. Transferencias capital	829,0	885,0	154,6	120,0		4,2%	18,3%
OP. DE CAPITAL	1.951,8	2.147,0	194,5	-54,2		7,3%	4,6%
TOTAL OPER NO FINANCIERA	30.090,3	31.210,4	984,3	461,5		1,2%	2,7%
TOTAL sin gastos financieros	26.670,3	28.168,9	733,3	210,5		3,0%	3,8%
% desviación sobre inicial			3,2%	1,5%			

Analizando las políticas de gasto por capítulos, la distribución entre los distintos epígrafes es muy diferente:

- Los *suelos y salarios de los empleados públicos* tendrán un crecimiento casi nulo en términos reales¹². La evolución (+2,5% nominal) no se explica demasiado bien con una subida inicial del +2% y una tasa de reposición de tan sólo el 25% de los trabajadores que se jubilan cada ejercicio. El resultado de la masa salarial, aparentemente satisfactorio, encubre una pérdida del poder adquisitivo individual de -0,6 puntos, si el IPC alcanza el

¹² Con deflactor del PIB (2,5%), el resultado sería +0,1% real.

2,4% a final de año (previsión del Gobierno¹³). Agrupando los años 1997, 1998 y 1999, los empleados públicos acumulan -1,9 puntos de pérdida de poder adquisitivo¹⁴.

- La compra de *bienes y servicios* muestra un crecimiento muy elevado (+11,4%), en línea contraria con las declaraciones oficiales apostando por su reducción o crecimiento muy limitado (+4,4% inicial).
- El capítulo de *gastos financieros* se mantiene como el margen del Gobierno para transferir recursos a otras políticas o, reducir déficit. Una buena noticia además para el conjunto de la sociedad española. La previsión de ejecución es finalizar el año con un gasto inferior al realizado el año anterior (-5,5%). No obstante, la evolución debe ser matizada al haberse realizado operaciones de canje de deuda que aumentan el gasto en el momento de su realización, pero tienen ventajas claras en los ejercicios futuros¹⁵. La evolución en 1999, manteniendo el presupuesto inicial, hubiera sido todavía más ventajosa (-13,2% sobre 1998).
- Las *transferencias corrientes* mantienen una tasa de crecimiento bastante elevada (+4,1% real), superior incluso a la actividad económica. Como es habitual, las prestaciones económicas por desempleo son las grandes perdedoras, en parte por la creación de empleo, pero en otra por la responsabilidad única del Gobierno, al no ampliarlas a colectivos que las necesitan.
- Los gastos en *operaciones de capital* (inversiones y transferencias) son más difíciles de evaluar, al haberse convertido, como es habitual, en pieza de ajuste dentro del presupuesto de acuerdo a las necesidades, ya sean de saneamiento de las cuentas públicas o, por la evolución del ciclo económico. El aumento de las mismas será sin duda inferior al previsto inicialmente (+7,6%) aunque es difícil de cuantificar. Cabe la duda sobre la ejecución total de las transferencias de capital, incluyendo la importante ampliación de crédito (154.000 mill de ptas). Con las premisas mencionadas de una baja ejecución del capítulo de inversiones y suponiendo un buen nivel de gasto de las transferencias de capital, la evolución del total de operaciones de capital podría ser superior a la creación de riqueza pero inferior a la inicial (+4,6% en total pero con una caída del capítulo de inversiones del -5,5%).

Pero conocer las *operaciones de capital* realmente realizadas con dinero público constituye una tarea todavía más complicada. Se desconocen las aplicadas mediante métodos de pagos diferidos (peaje a la sombra) o, llevadas a cabo por entes públicos no incluidos dentro del presupuesto, pero que desarrollan su actividad con dinero del Estado (préstamos

¹³ La previsión inicial fue del 1,8%, idéntica a la elevación de los salarios

¹⁴ En 1997 se aplicó una congelación salarial (IPC: 2%). En 1998 ganaron +0,7 décimas de poder adquisitivo (subida del 2,1% e IPC del 1,4%).

¹⁵ Para 1999 está disponible una ampliación de crédito de 251.000 mill de ptas para canjear deuda. En 1998 se elevó el gasto en 210.000 mill de ptas con el mismo objetivo.

considerados como activos financieros fuera de la parte del presupuesto utilizada para calcular el déficit público pero que generan deuda pública). El propio Gobierno reconoce esta actividad tan peculiar en una cuantía de 768.000 mill de ptas durante 1999 (0.83 décimas del PIB)¹⁶.

La falta de transparencia mostrada al no presentar un avance creíble de liquidación en el capítulo de gastos, se ve acompañada, aunque con otro método, en el de ingresos. Los autores de los PGE2000 incluyen diversas liquidaciones de los ingresos del Estado: recaudación (caja), derechos reconocidos (devengo) y derechos reconocidos líquidos, un término éste último intermedio entre la recaudación por caja y el devengo.

Ingresos del Estado mmptas	1998			1999				dfa (2) - (1) mmptas
	caja	derechos IGAE	derechos líquidos	inicial	caja	derechos reconocidos (1)	derechos líquidos (2)	
CAPITULOS								
IRPF	4.871,5	5.133,6	5.102,0	5.201,0	4.775,0	5.159,3	5.121,2	-38,1
I. Sociedades	2.289,4	2.456,5	2.121,0	2.081,7	2.300,3	2.363,7	2.353,2	-10,5
Otros	140,2	146,0	141,4	148,6	265,9	266,3	277,2	10,9
I.- Impptos directos	7.301,1	7.736,1	7.364,4	7.431,2	7.341,2	7.789,3	7.751,6	-37,7
IVA	4.321,8	4.469,2	4.390,8	4.806,9	5.050,0	5.163,6	5.128,1	-35,5
I.Especiales y Petroleo	2.376,9	2.398,3	2.393,1	2.460,5	2.545,0	2.560,3	2.555,8	-4,5
Imp.Traf.Exterior	133,0	133,0	143,0	133,1	141,8	142,0	143,0	1,0
Otros	110,8	110,8	110,0	110,3	125,2	125,7	120,0	-5,7
II.- Impptos indirectos	6.942,5	7.111,3	7.036,9	7.510,8	7.862,0	7.991,6	7.946,9	-44,7
TOTAL IMPUESTOS	14.243,6	14.847,4	14.401,3	14.942,0	15.203,2	15.780,9	15.698,5	-82,4
III.- Tasas y otros ingresos	640,0	741,3	362,0	405,2	444,0	555,5	391,1	-164,4
IV.- Trarb corrientes	614,9	874,9	871,9	958,0	916,8	916,8	916,8	0,0
V.- Ingresos patrimoniales	1.366,9	1.367,1	901,6	770,9	1.041,3	1.041,4	564,9	-476,5
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	16.865,4	17.830,7	16.536,8	17.076,1	17.605,3	18.294,6	17.571,3	-723,3
VI.- Enajenación inversiones	24,5	25,9	25,1	23,0	12,4	13,0	13,0	0,0
VII.- Transf capital	326,2	326,2	345,2	303,0	386,2	386,2	386,2	-21,0
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	350,7	352,1	370,3	326,0	398,6	399,2	378,2	-21,0
TOTAL INGRESOS	17.216,1	18.182,8	16.907,1	17.402,1	18.003,9	18.693,8	17.949,5	-744,3
PIB pm	86.968	86.968	86.968	92.452	92.451,6	92.451,6	92.452	

evolución anual real (deflactor PIB)	1999 1998		
	caja / caja	rec / rec	liq / liq
IRPF	-4,4%	-2,0%	-2,1%
I. Sociedades	-2,0%	-6,1%	8,2%
Otros	85,0%	77,9%	91,3%
I.- Impptos directos	-1,9%	-1,8%	2,7%
IVA	14,0%	12,7%	13,9%
I.Especiales y Petroleo	4,5%	4,2%	4,2%
Imp.Traf.Exterior	4,0%	4,2%	-2,4%
Otros	10,2%	10,7%	6,4%
II.- Impptos indirectos	10,5%	9,6%	10,2%
TOTAL IMPUESTOS	4,1%	3,7%	6,3%
III.- Tasas y otros ingresos	-32,3%	-26,9%	5,4%
IV.- Trarb corrientes	45,5%	2,2%	2,6%
V.- Ingresos patrimoniales	-25,7%	-25,7%	-38,9%
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	1,8%	0,1%	3,7%
VI.- Enajenación inversiones	-50,6%	-51,0%	-49,5%
VII.- Transf capital	15,5%	15,5%	3,2%
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	10,9%	10,6%	-0,4%
TOTAL INGRESOS	2,0%	0,3%	3,6%
PIB pm	3,7%	3,7%	3,7%

Fuente: IGAE y PGE 2000

Las diferencias entre los distintos métodos son sustanciales, hasta 744.000 mill de ptas (0,8 décimas del PIB) y la evolución anual real oscila entre el +0,3% y el +3,6%. Diferencias importantes merecedoras de una explicación en profundidad, si se pretende conocer cuál es el grado de saneamiento de las cuentas de la Administración Central. Por ejemplo, merece conocerse en profundidad la diferencia en el capítulo de tasas (164.000 mill de ptas) o de ingresos patrimoniales (477.000 mill ptas), en contra precisamente del criterio

¹⁶ Fuente: Presentación del Proyecto de PGE 2000. Setiembre 1999.

presuntamente utilizado ante la Comisión Europea para calcular el déficit público.

Conocer la liquidación de los ingresos se convierte en una cuestión básica, dado que el Gobierno presenta la reforma del IRPF como uno de los principales logros de la legislatura. Según su criterio, la reforma ha sido uno de los principales mecanismos de la importante creación de empleo (menor brecha fiscal), de la mayor inversión de las empresas privadas e incluso de la disminución de los tipos de interés y el déficit público. La reforma, cuya aplicación parcial¹⁷ ha comenzado a principios del presente año, constituye para el Gobierno la fórmula magistral para afrontar los problemas de la sociedad española.

Sin embargo, el convencimiento del Gobierno sobre sus efectos reales debe ser inferior al mostrado públicamente. De otra forma, no se puede entender su obsesión por ocultar cualquier dato que permita realizar comparaciones. **Su decisión de no publicar ninguna Memoria Tributaria con cifras posteriores al año 1995, es decir toda su legislatura, es prueba de la poca solvencia de sus argumentos pero, además implica un ejercicio de desprecio y falta de respeto a la sociedad, no asumible en democracia.**

Con las graves limitaciones mencionadas y manejando fuentes dispersas¹⁸, se ha realizado un supuesto de liquidación del consolidado de la Administración Central (Estado, Organismos Autónomos y Seguridad Social).

INGRESOS mmptas nominales	1998	1999		diferencia		evolución anual real	
		inicial	prev CC.OO.	mmptas	posibles causas	inicial	prev CC.OO.
I. I.Directos+Cot.Sociales	17,675.0	18,393.1	18,811.3	418.2		1.5%	3.8%
I.Directos	7,319.5	7,468.0	7,751.6	283.6	Impto. Sociedades	-0.5%	3.3%
Cot. Sociales	10,355.5	10,925.1	11,059.7	134.6	empleo + ec sumergida	2.9%	4.2%
II. I.Indirectos	6,900.0	7,520.9	7,946.9	426.0	interna + subida carburante	6.3%	12.4%
III. Tasas y otros ing.	766.9	738.3	738.3	0.0		-6.1%	-6.1%
IV. Tranf. corrientes	1,237.5	1,320.0	1,320.0	0.0		4.1%	4.1%
V. Ing.patrimoniales	1,306.1	1,192.2	942.2	-250.0	menos privatizaciones	-10.9%	-29.6%
* OP. CORRIENTES	27,885.5	29,164.5	29,758.7	594.2		2.0%	4.1%
VI. Enaj. inv.reales	45.6	44.2	44.2	0.0		-5.4%	-5.4%
VII. Transf capital	336.6	370.7	370.7	0.0		7.4%	7.4%
* OP CAPITAL	382.2	414.9	414.9	0.0		5.9%	5.9%
TOTAL OP NO FINANCIERAS	28,267.7	29,579.4	30,173.6	594.2		2.1%	4.1%
PIB	86,968.0	92,451.6	92,451.6			3.7%	3.7%
% desviación sobre inicial							2.0%

El aumento de la recaudación en 1999 será superior a la prevista inicialmente aunque cambiante, dependiendo del criterio contable utilizado, de caja, devengo o Contabilidad Nacional, algo sólo reservado a los responsables económicos del Gobierno.

Es factible pensar en **una tasa de crecimiento del conjunto de los ingresos del +4,1% real** (casi 600.000 mill de ptas sobre el inicial previsto),

¹⁷ La nueva Ley 40/1998 es de aplicación desde el uno de enero de 1999, pero los contribuyentes no podrán constatar sus bondades o defectos hasta realizar la liquidación en junio del año 2000.

¹⁸ Documentación Tesorería de la Seguridad Social.

apoyado en el sistema tributario y cuotas sociales, con aumentos negativos del resto de los conceptos. Las principales figuras tributarias pueden evolucionar de la siguiente forma:

- Las cotizaciones sociales presentan una senda de crecimiento muy elevada (+5% real), con muchas posibilidades de mantenerse hasta el final de año. La estadística de creación de empleo (+3%) no justifica este ritmo por lo que hay que pensar, como explicación adicional, en cotizantes que han emergido de la economía irregular. El positivo comportamiento de la cuotas sociales tiene una repercusión fundamental en el conjunto del presupuesto (36% del total de ingresos).
- La recaudación del sistema tributario también presenta una evolución favorable en su conjunto (+6,3% derechos líquidos), inferior con otros criterios (+3,7% con IGAE 1998), pero con una distribución muy desigual entre las distintos componentes:
 - a) **IRPF.** La evolución en términos homogéneos es un gran misterio. La información facilitada es confusa, mezclando derechos reconocidos con anticipos de devoluciones sobre liquidaciones del ejercicio anterior. En definitiva una mezcla nada recomendable. Como muestra recordar que la diferencia en términos de caja y derechos facilitada por el IGAE para 1998 fue de 262.000 mill de ptas. En definitiva, un galimatías que hace sospechar sobre la verdadera evolución del impuesto.

Con la información disponible, **el IRPF** habría reducido su recaudación en 1999 entre el -2,1% y 2,7% medido en términos reales. Una evolución que **mostraría una potencial pérdida de recaudación en 1999 superior a los 490.000 mill de ptas**, utilizando el incremento de masa salarial consignada por la Tesorería de la Seguridad Social en el pago de las cuotas (la Base de Cotización es la misma que los ingresos a declarar en el impuesto).

SUPUESTO IRPF en miles de mill de ptas		
	1998	1999
ingresos oficiales (1)	5.133,6	5.121,2
evolución cuotas S. Social (1999 / 98)		8,2%
Ingresos IRPF utilizando % cuotas S. Social		5.554,6
diferencia mmptas AA.CC.		433,4
diferencia mmptas CC.AA.		59,1
total diferencia		492,5

(1) Corresponde a derechos líquidos

El IRPF acrecienta su tendencia de pérdida de protagonismo dentro de los ingresos del Estado perdiendo cuatro décimas en comparación con el PIB (5,5% frente al 5,9% de 1998).

- b) **El Impuesto de Sociedades** alcanzará, según los autores, una recaudación muy superior a la inicialmente fijada en el proyecto de PGE99 (+272.000 millones ptas), con una evolución muy positiva sobre el año anterior (+8,2% real). Todo ello utilizando el criterio de derechos reconocidos líquidos ajustados para el cálculo del déficit público.

La situación cambia significativamente si la cifra presentada oficialmente como avance de liquidación se compara con la de derechos reconocidos publicada por la IGAE, volviéndose la evolución incluso negativa (-6,1%). El resultado también cambia si se utiliza la recaudación por caja facilitada por la IGAE para el conjunto del año 1998 (-2%). La solución a todos estos problemas que salpican de sombras la gestión del Gobierno, finalizaría disponiendo de las estadísticas homogéneas en tiempo y forma.

La recaudación obtenida a través del Impuesto de Sociedades mantiene un alto nivel dentro de la imposición directa y del conjunto de los ingresos del Estado (2,5% del PIB). Una situación lógica, incluso por debajo de las posibilidades, en el escenario de incremento de beneficios de las empresas españolas¹⁹, que para valorar en su justa medida sería preciso disponer de unas estadísticas creíbles y homogéneas.

- c) Los **impuestos indirectos** se han convertido en la mejor fuente de ingresos, en consonancia con la política tributaria defendida por el Gobierno. En su conjunto alcanzan una recaudación ligeramente superior a 7 billones de pesetas, con un crecimiento del +10% real respecto al año anterior.

* El Impuesto sobre el Valor Añadido es el que muestra mayor dinamismo (+13,9% real) reflejo de la fuerte demanda interna, pero también de la aparición de operaciones anteriormente sumergidas y el fuerte componente de productos importados. A pesar de la autopropaganda realizada por el Gobierno en referencia a su lucha contra el fraude fiscal, no se conoce ninguna nueva iniciativa ni decisión en esta materia, por lo que cabe más apuntarlo a la mejoría en la actividad y a unas expectativas económicas más favorables. No está de más, en todo caso, analizar el fenómeno más a fondo.

* Los impuestos especiales también presentan un fuerte crecimiento (+4,2% real) aunque a diferencia del IVA, las causas son perfectamente explicables al estar relacionadas con la subida del precio del petróleo y su fatídica incidencia sobre múltiples productos afectos al impuesto sobre hidrocarburos.

- d) El resto de los capítulos (**tasas, transferencias corrientes e ingresos patrimoniales**) acumulan 3 billones de pesetas con una evolución durante 1999 bastante reducida, incluso presenta signo negativo el capítulo de ingresos patrimoniales a consecuencia del agotamiento de las empresas públicas privatizables.

Tomando las competencias tributarias del Estado, la imposición indirecta gana terreno a marchas forzadas, aumentando su protagonismo cuatro décimas del PIB, mientras la imposición directa lo reduce medio punto del PIB. Aún así, los impuestos directos todavía siguen siendo hegemónicos en el

¹⁹ Superiores al +20% según la información de la Central de Balances del Banco de España.

conjunto incluyendo la parte del IRPF (15%) transferida a la mayoría de las Comunidades Autónomas (51,5% del total de los impuestos).

El cálculo del **déficit público** ofrece problemas similares a los mencionados para los capítulos de ingresos y gastos. Los responsables económicos presentan un déficit de la Administración Central del Estado para 1999 del 1,15% del PIB, al que se debe sumar 0,05% de la Seguridad Social y 0,2 décimas de las Administraciones Territoriales. **El conjunto de las Administraciones Públicas alcanzarían un saldo deudor equivalente al 1,40% del PIB**, siguiendo de esta manera una tendencia decreciente que en el último año sería de cuatro décimas (1,8% del PIB en 1998).

Esta información se corresponde con el criterio de Contabilidad Nacional (SEC95) utilizado ante la Comisión Europea, por tanto de obligado cumplimiento dentro del Plan de Estabilidad. Sin embargo, la mayoría de la información detallada presentada ante el Parlamento se presenta con otros criterios, limitándose a decir posteriormente la frase *"realizados los ajustes necesarios para alcanzar el déficit por Contabilidad Nacional"*.

Déficit AA.CC. utilizando cifras presupuesto				
miles mill de ptas	1998	1999		
		inicial	(1)	prev CC.OO.
ingresos	28.267,7	29.579,4	30.173,6	30.173,6
gastos	30.090,3	31.210,4	32.194,7	31.671,9
déficit AA.CC. mmptas	-1.822,6	-1.631,0	-2.021,1	-1.498,3
en % PIB	-2,10%	-1,76%	-2,19%	-1,62%

(1) prev ingresos CC.OO. y ampliaciones crédito Parlamento.

Gobierno con criterio Contabilidad Nacional			
miles de mill. de ptas	1998	1999	
		inicial	avance
déficit AA.CC. mmptas	-1.391,5	-1.294,3	-1.063,2
en % PIB	-1,60%	-1,40%	-1,15%

Como se puede observar en la tabla anterior, la diferencia entre el cálculo incluido en la documentación oficial de los PGE y el presentado oficialmente bajo el criterio de Contabilidad Nacional es bastante amplia. En 1998, la diferencia es de 0,5 puntos del PIB. En 1999, se mantiene la diferencia en cifras similares (0,47 décimas del PIB), demasiado dinero (432.000 mill ptas) para no conocer en profundidad las causas. A falta de las explicaciones oficiales debidas, el motivo podría ser la exclusión del coste incurrido para renegociar deuda pública.

Al inconveniente creado por el uso indistinto de los diferentes criterios dependiendo del objetivo a cumplir, se añade el uso del concepto de activos financieros (préstamos del estado a terceros) para operaciones cuya recuperación del principal no es demasiado clara o, simplemente parece una opción irregular (822.000 millones en el capítulo de inversiones).

A partir de las explicaciones mencionadas sobre proyectos de inversión excluidos de forma poco convincente del presupuesto, a los que añadir la diferencia entre caja y devengo en las cuentas de la Seguridad Social, menor al

año anterior pero todavía existente en el presente ejercicio (0,1% del PIB), **el déficit de la Administración Central en 1999 sería superior como mínimo en 0,7% décimas del PIB a la cifra presentada oficialmente, hasta alcanzar el 1,9% del PIB.** (2,3% utilizando criterio devengo tradicional). **Por tanto, el déficit total de la Administración Central se elevaría hasta el 2,1% del PIB** (2,5% del PIB criterio devengo tradicional).

Ante la ausencia de argumentos solventes, se puede poner en duda el saldo negativo de las cuentas de la Administración Central. Esta cuestión, en si misma importante, será más determinante cuando el ciclo económico sea menos benigno, siendo imprescindible acometer determinados gastos de carácter anticíclico y se disponga de menores ingresos de forma natural.

5. Proyecto de PGE2000 del consolidado de la Administración Central (Estado + Organismos Autónomos + Seguridad Social)

5.1. Resumen de ingresos, gastos y déficit de la Administración Central

Como viene siendo habitual en los últimos ejercicios la voluminosa información presentada en el Parlamento (72 gruesos tomos) no equivale a facilidad para realizar un análisis en profundidad del mismo, y mucho menos resumirlos de forma comprensible para la mayoría de los ciudadanos. Los PGE están llenos de criterios contables diferentes, además de acumular contradicciones significativas cuando se presenta una misma política de ingreso o gasto desde diferentes perspectivas.

Los presupuestos se presentan ante el Parlamento bajo un criterio que más tarde debe ser modificado para cumplir las obligaciones con los socios comunitarios. Parece lógico disponer de normas, con objeto de evitar contabilizar como ingresos ordinarios aquellos que son claramente extraordinarios; es el caso de los ingresos por privatización de empresas públicas. Pero en líneas generales, el resultado económico final se adecua más al utilizado en los presupuestos, ya que la diferencia entre ingresos y gastos asumida por cualquier Administración Pública, incluida o no dentro de algún criterio contable, es afrontada por el conjunto de la sociedad emitiendo Deuda Pública y pagando los correspondientes gastos asociados a su financiación. De esta forma, siendo conscientes de la importancia de cumplir con los criterios del Pacto de Estabilidad y Empleo y, con el mismo, el criterio de Contabilidad Nacional exigido, no se puede valorar el saneamiento de las cuentas públicas tan solo bajo ese prisma.

Las diferencias entre los distintos métodos son sustanciales. **El déficit de la Administración Central para el 2000, obtenido utilizando las cifras de ingresos y gastos consolidados por operaciones no financieras, es equivalente al 1,03% del PIB.** En términos de Deuda Pública generada no se pueden obviar los préstamos realizados por el Estado a terceros si existe la certeza de no devolución. Tan solo en el capítulo de inversiones, el propio Gobierno reconoce una diferencia de un billón de pesetas por proyectos a desarrollar por organismos estatales excluidos del presupuesto que, salvo explicaciones más detalladas, ni tiene ni va tener capacidad de generar ingresos propios. No es factible pensar que el GIF obtendrá recursos por valor de 1,4 billones de pesetas, coste de TAV Madrid - Barcelona. Entre otras cuestiones, porque ya se tiene la experiencia del tramo Madrid - Sevilla, en donde los precios de los billetes cubren tan solo los costes de explotación y mantenimiento, en ningún caso el de construcción.

No parece un método de contabilidad fiable, ya que aunque no aparezca oficialmente como déficit, los mercados financieros hacen un seguimiento del volumen de deuda, pudiendo considerar oportuno penalizar su financiación incorporando una prima de riesgo. De esta forma, aún protegidos por el

paraguas de la pertenencia al EURO, el tipo de interés soportado por la sociedad española sería superior al establecido con carácter general por el Banco Central Europeo.

Con estos criterios, utilizando cálculos muy prudentes, **el déficit de la Administración Central equivaldría al 2% del PIB**, una cuantía muy superior a la publicitada por el Gobierno "con datos ajustados a Contabilidad Nacional" (0,8% del PIB). Probablemente, éste sea el motivo por el que anunciando déficit reducidos, en un contexto de fuerte crecimiento de la economía, e incluso disponiendo de un mayor margen gracias a la revisión al alza en el PIB gracias la modificación metodológica introducida en el cálculo de las variables manejadas en Contabilidad Nacional, la evolución del volumen de Deuda Pública en circulación no evolucione de forma más positiva. Un proceso en el que, sin duda, habrá ayudado a no empeorar la disposición de elevados montantes de recursos financieros obtenidos a través de las privatizaciones de empresas públicas (5,1 billones de ptas en el periodo 1996-1999). Un mecanismo, por otra parte, ya casi agotado.

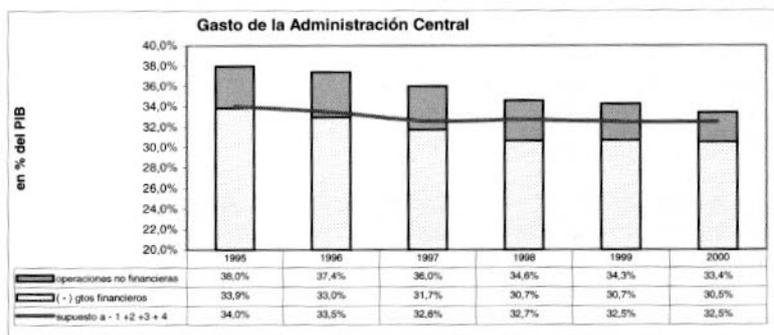
Realizadas estas aclaraciones, imprescindibles para entender el contenido de los PGE, **el Presupuesto consolidado del conjunto de la Administración Central** asciende en el capítulo de gastos a 32,7 billones de pesetas, creciendo sobre la dotación inicial del presente año el +2,7% en términos reales y, **un inferior +1,2% si se realiza la comparación con la previsión de liquidación para este ejercicio manejada por CC.OO.**, explicada con detalle en el capítulo anterior. La evolución se modifica **si se excluyen los gastos dirigidos al pago de interés de la Deuda Pública en circulación, mostrando un crecimiento del +3,9% y del +3,2%** respectivamente en comparación con la dotación inicial o **la previsión mencionada para el presente año.**

Resumen PGE2000 y comparación 1999 en miles de mill de ptas . consolidado de la Administración Central (Estado + Organismos Autonomos y Seguridad Social)			
	1999 inicial	1999 prev CC.OO.	2000 inicial
PIB	92.451,6	92.451,6	97.839,0
evolución nominal sobre 1999		5,8%	
evolución real sobre 1999		3,7%	
ingresos	29.626,8	30.304,0	31.681,6
evolución nominal sobre 1999	6,9%	4,5%	
evolución real sobre 1999	4,8%	2,5%	
gastos	31.210,4	31.671,9	32.688,4
evolución nominal sobre 1999	4,7%	3,2%	
evolución real sobre 1999	2,7%	1,2%	
déficit AA.CC. mmptas	-1.583,6	-1.367,9	-1.006,8
en % del PIB	-1,71%	-1,48%	-1,03%
dfa en mmptas	576,8	361,1	
dfa en % PIB	0,68%	0,45%	
déficit oficial CN			
AA.CC. en % PIB			-0,7%
en mmptas			-684,9
AA.PP en % PIB			-0,8%
en mmptas			-782,7

Fuente: PGE2000. Elaboración propia

La diferencia entre las distintas cifras es amplia, de forma que, aunque en todos los casos el gasto en políticas públicas creciese por debajo de la previsión de creación de riqueza (+3,7%), **la dotación prevista sin gastos financieros, muy difícil de reducir en la práctica, está cerca de acompañar el ritmo de actividad económica.** De ser así, por tercer año consecutivo se produciría una discordancia entre el discurso oficial (reducción severa del gasto público) y el presupuesto realizado (leve disminución casi acompañante del PIB).

Gasto total Administración Central. Varios métodos de cálculo						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
(a) Total operaciones no financieras	27.665,4	28.836,6	29.428,8	30.090,3	31.671,9	32.688,4
en % del PIB	38,0%	37,4%	36,0%	34,6%	34,3%	33,4%
(1) Gtos financieros mmptas	2.993,9	3.429,4	3.478,5	3.420,0	3.292,5	2.822,2
en % del PIB	4,1%	4,4%	4,3%	3,9%	3,6%	2,9%
(2) Traspaso 15% IRPF / < transf CC.AA.				671,0	671,0	671,0
en % del PIB				0,8%	0,7%	0,7%
IPC		3,2%	2,0%	1,4%	2,4%	2,0%
PIB real		2,6%	3,9%	4,0%	3,7%	3,7%
dfa		-0,6%	1,9%	2,6%	1,3%	1,7%
(3) ahorro por < IPC que PIB real mmptas						
Personal			82,3	112,4	57,7	72,1
desempleo			28,0	35,7	16,5	21,7
pensiones			150,8	217,3	114,6	158,1
Total ahorro en mmptas			261,1	365,3	188,8	251,9
en % del PIB			0,3%	0,4%	0,2%	0,3%
(4) inversión fuera de presupuesto	120,6	400,5	439,3	735,0	822,3	1.006,1
en % PIB	0,2%	0,5%	0,5%	0,8%	0,9%	1,0%
TOTAL GASTO en % del PIB						
operaciones no financieras	38,0%	37,4%	36,0%	34,6%	34,3%	33,4%
(-) gtos financieros	33,9%	33,0%	31,7%	30,7%	30,7%	30,5%
supuesto a - 1 +2 +3 + 4	34,0%	33,5%	32,6%	32,7%	32,5%	32,5%



Esta conclusión sería válida para el conjunto de la legislatura 1996-2000. Realizando un análisis superficial de las cifras, el presupuesto de gastos, por tanto, la iniciativa del sector público ha perdido presencia dentro de la economía. En 1995 el conjunto de operaciones no financieras equivalía al 38% del PIB, el año 2000 a la espera de ampliaciones de crédito y grado de ejecución, se limita al 33,4%, una pérdida de 4,6 puntos del PIB (más de cuatro billones de pesetas del año 2000).

Sin embargo, si se realizan algunas correcciones más cercanas con el funcionamiento de la economía real y que tienen en cuenta el poder adquisitivo

de un colectivo muy importante de ciudadanos, la evolución a la baja del gasto público se limita de forma significativa:

- Los gastos financieros han disminuido en relación al PIB (-1,5 puntos).
- El volumen de transferencias a las Comunidades Autónomas disminuye a partir de 1998 como compensación al traspaso del 15% del IRPF, con la excepción de Extremadura, Andalucía y Castilla la Mancha (-0,7 puntos del PIB).
- La diferencia entre la evolución del IPC, referencia de las pensiones, prestaciones por desempleo y salarios de los empleados públicos y, el crecimiento del PIB real ha creado un margen de maniobra disponible por los responsables económicos para reubicar recursos financieros dentro del presupuesto (0,25 décimas del PIB anuales). Estos tres conceptos equivalen a la tercera parte del presupuesto y afectan a más de once millones de personas.
- Los proyectos de inversión desarrollados por organismos excluidos del presupuesto pero pagados por el Estado. Sólo en el próximo ejercicio serán equivalentes a un punto del PIB.

El resultado de incluir estas variables muestra una evolución del gasto de la Administración Central, restrictivo pero en un porcentaje muy inferior al observado a simple vista (-1,5 puntos frente a -4,6% del PIB). La diferencia disminuye hasta las 0,4 décimas del PIB si se incluyen el menor gasto en prestaciones por desempleo, consecuencia de la disminución del paro. Este supuesto no implica en absoluto un aval de la política seguida por el Gobierno en materia de gasto, al considerar que existen políticas alternativas más eficientes y solidarias, sobre todo, aplicando en paralelo otras políticas tributarias.

La previsión de recaudación a través del total de ingresos de la Administración Central se eleva a 31,7 billones de pesetas, con un crecimiento real sobre el presupuesto inicial del presente año del +4,8%, un porcentaje muy superior al alcanzado si se realiza la comparación sobre la previsión avanzada que se limita al +2,5% real.

Como se ha mencionado, la cifra oficial de déficit de la Administración Central es del 0,7% del PIB, como resultado de un déficit del Estado del 0,8% y un superávit de la Seguridad Social del +0,1%. A estas cuantías, se debe añadir el +0,1% de las Administraciones Territoriales, alcanzando un 0,8% del PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas.

Sin embargo, la información disponible no es especialmente convincente. Manejando las cifras de ingresos y gastos del consolidado de la Administración Central del PGE2000, el resultado es el 1,03% del PIB (1,13% total AA.PP.). Utilizando las cifras desagregadas del Estado y Seguridad Social el déficit de la Administración Central alcanza el 0,9% del PIB (1% del PIB total AA.PP.).

Las cifras cambian si se introducen las cuestiones mencionados al principio del capítulo, bastante solventes por otra parte, el déficit oscilaría alrededor del 2% del PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas.

Según los autores de los PGE2000, con el presupuesto, presentado la deuda pública en circulación responsabilidad del Estado, oscilará alrededor del 50% del PIB, elevándose hasta el 64,3% del PIB tomando en cuenta la de las Administraciones Territoriales (62,8% del PIB en 1999). Una evolución incoherente con la evolución en los últimos años del déficit de las cuentas públicas, el PIB y el superávit primario .

EVOLUCION DEL DEFICIT DE CAJA NO FINANCIERO AA.PP. (España)														
	I.- ESTADO						II.- S.SOCIAL		III.- AA.CC.		IV.- AA.TT.		V.- AA.PP.	
	Op. Presupuestarias			No presup	déficit		saldo		saldo		saldo		saldo	
	saldo	Ingresos	Gastos	saldo	en mmpdas	% PIB	mmpdas	% PIB	mmpdas	% PIB	mmpdas	% PIB	mmpdas	% PIB
1982	-1.018	2.655	3.674	-28	-1.046	5,3%			-1.046	5,3%	-117	0,6%	-1.163	5,9%
1983	-1.211	3.299	4.511	11	-1.200	5,4%			-1.200	5,4%	-44	0,2%	-1.245	5,6%
1984	-1.259	3.903	5.162	-84	-1.343	5,3%			-1.343	5,3%	-25	0,1%	-1.368	5,4%
1985	-1.480	4.420	5.900	-6	-1.485	5,3%			-1.485	5,3%	-169	0,6%	-1.655	5,9%
1986	-1.382	5.691	7.073	-58	-1.440	4,5%			-1.440	4,5%	-226	0,7%	-1.666	5,2%
1987	-1.280	7.039	8.318	-60	-1.340	3,7%			-1.340	3,7%	0	0,0%	-1.340	3,7%
1988	-1.116	7.914	9.030	-60	-1.176	2,9%			-1.176	2,9%	-120	0,3%	-1.296	3,2%
1989	-817	9.530	10.346	43	-773	1,7%			-773	1,7%	-270	0,6%	-1.044	2,3%
1990	-1.104	10.208	11.311	-68	-1.172	2,3%			-1.172	2,3%	-451	0,9%	-1.623	3,2%
1991	-1.110	11.241	12.350	-259	-1.369	2,5%			-1.369	2,5%	-877	1,6%	-2.246	4,1%
1992	-2.113	12.277	14.390	259	-1.874	3,2%			-1.874	3,2%	-765	1,3%	-2.639	4,5%
1993	-3.863	12.713	16.576	90	-3.773	6,2%	-325	0,5%	-4.098	6,7%	-764	1,3%	-4.862	7,4%
1994	-3.154	13.463	16.617	-168	-3.322	5,1%	-152	0,2%	-3.474	5,4%	-623	1,0%	-4.097	6,6%
1995	-2.775	14.448	17.223	-1.050	-3.825	5,3%	-321	0,4%	-4.147	5,7%	-518	0,7%	-4.665	5,9%
1996	-2.856	15.448	18.304	368	-2.488	3,2%	-363	0,5%	-2.851	3,7%	-451	0,6%	-3.301	4,3%
1997	-1.539	16.606	18.145		-1.539	1,8%	-350	0,4%	-1.889	2,3%	-236	0,3%	-2.125	2,6%
1998	-1.114	17.519	18.633		-1.114	1,2%	-124	0,14%	-1.238	1,4%	-166	0,2%	-1.404	1,6%
1999	-996	18.449	19.445		-996	1,0%	-88	0,10%	-1.084	1,17%	-176	0,2%	-1.260	1,4%
2000	-1.027	18.736	19.763		-1.027	1,05%	151	-0,15%	-876	0,90%	-98	0,1%	-974	1,0%

Déficit público primario Administración Central								
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Necesidad financiación	-4,098.3	-3,474.0	-4,146.6	-2,850.5	-1,889.0	-1,238.0	-1,084	-875.9
en % PIB	-6,7%	-5,4%	-5,7%	-3,7%	-2,3%	-1,4%	-1,2%	-0,9%
Intereses efectivos	2,408.0	2,868.0	3,021.3	3,429.0	3,595.6	3,333.6	3,276.8	2,805
en % PIB	4,0%	4,4%	4,1%	4,4%	4,4%	3,8%	3,5%	2,9%
Déficit público primario	-1,690.3	-606.0	-1,125.3	578.5	1,706.6	2,095.6	2,193.1	1,929.1
en % PIB	-2,8%	-0,9%	-1,5%	0,8%	2,1%	2,4%	2,4%	2,0%

Elaboración propia a partir de IGAE y PGE

ENDEUDAMIENTO ADMINISTRACIONES PUBLICAS							
En % del PIB							
Déficit anual	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999
ALEMANIA	1.2	2.0	3.5	3.8	2.7	2.1	2.2
AUSTRIA		2.2	5.9	3.9	2.5	2.1	2
BELGICA	9.1	5.8	3.9	3.2	2.1	1.3	0.9
DINAMARCA	2.0	1.5	2.4	0.7	-0.7	-0.8	-2.8
ESPAÑA	6.9	3.9	6.6	4.4	2.6	1.7	1.4
FINLANDIA		-5.4	4.7	3.3	0.9	-1.0	-2.5
FRANCIA	2.9	1.5	4.8	4.1	3.0	2.9	2.4
GRECIA	13.6	18.6	10.3	7.5	4.0	2.4	2.1
IRLANDA	11.2	2.5	2.2	0.4	-0.9	-2.3	-2.5
ITALIA	12.6	10.9	7.7	6.7	2.7	2.7	2.3
LUXEMBURGO	-6.2	0.0	-1.9	-2.5	-1.7	-2.1	-2.3
PAISES BAJOS	4.8	4.9	4.0	2.3	1.4	0.9	1.6
PORTUGAL	10.1	5.5	5.7	3.2	2.5	2.3	2
REINO UNIDO	2.9	1.3	5.5	4.8	1.9	-0.6	0.1
SUECIA		-4.2	6.9	3.5	0.8	-2.0	-0.3
UE 15	4.9	3.8	5.0	4.2	2.4	1.5	1.5

UNION EUROPEA							
Endeudamiento acumulado. En % del PIB							
	1986	1990	1995	1996	1997	1998	1999
ALEMANIA	42,5	39,8	58,0	60,4	61,3	61,0	61,2
AUSTRIA		58,3	69,2	69,5	66,1	63,1	62,7
BELGICA	123,9	128,3	131,3	126,9	122,2	117,3	113,4
DINAMARCA	69,0	66,4	73,3	70,6	65,1	58,1	54,7
ESPAÑA	45,3	45,0	65,5	70,1	68,8	67,4	66,4
FINLANDIA		14,5	59,2	58,7	59,2	49,6	46,2
FRANCIA	45,7	35,4	52,8	56,2	58,0	58,5	59,3
GRECIA	65,0	95,3	111,8	111,8	108,3	106,5	105,4
IRLANDA	119,9	101,6	81,6	72,7	66,3	52,1	42,6
ITALIA	86,3	97,8	124,9	123,7	121,6	118,7	116
LUXEMBURGO	13,5	8,3	6,0	6,4	6,5	6,7	7,6
PAISES BAJOS	74,8	78,8	79,7	77,2	72,1	67,7	67
PORTUGAL	69,5	68,4	71,7	65,6	62,0	57,8	55,8
REINO UNIDO	58,0	39,8	54,1	54,5	53,4	49,4	47,7
SUECIA	59,4	57,2	78,7	73,5	76,9	75,2	69,7
UE 15	40,0	59,8	71,0	73,0	72,1	69,7	68,6

Fuente: Comisión Europea
 Datos para España del Programa de Estabilidad 1998-2002

5.2. Proyecto PGE2000 consolidado de gasto.

El gasto consolidado de operaciones no financieras de la Administración Central inicialmente presupuestado para el año 2000, asciende a 32,688 billones de pesetas, con una evolución sobre la previsión realizada por CC.OO. para el presente año del +1,2% (+2,7% sobre inicial). De cumplirse, el total del gasto equivaldrá al 33,4% del PIB.

Si se deducen los gastos financieros dirigidos al pago de intereses de la Deuda Pública el resultado es más favorable, alcanzando el +3,2%, siempre utilizando el avance de liquidación realizado en este informe (+3,9% sobre inicial).

La presentación de las políticas de gasto se rige por este criterio, desglosando las operaciones no financieras y las financieras. En el caso de la presentación por políticas, los conceptos se fusionan y las cuantías nominales, anteriormente mencionadas aumentan en casi un billón de pesetas al incluir los activos financieros, y préstamos a terceros (teóricamente recuperables por la Administración pero en la práctica menos).

Activos financieros PGE2000 en miles millones ptas	Estado	consolidado AA.CC.
1 Concesión de préstamos	437.3	
<i>al sector público</i>	180.5	
<i>fuera del sector público</i>	256.7	
2 Depósitos y fianzas	0	
3 Adquisición de acciones	153.5	
4 aportaciones patrimoniales a promotores de infraestructuras	205	
5 Otros		156.9
TOTAL	795.8	952.7
5.- Otros:		
Casi exclusivamente corresponde a la Seguridad Social		
adquisición deuda sector público 40.2 mmptas		
adquisición deuda fuera sector público 4.6 mmptas		
aportaciones patrimoniales 90.0 mmptas		
Fuente: Presupuesto consolidado de los PGE2000		

Dentro de los mismos, cabe destacar:

- ◆ los préstamos concedidos por el Ministerio de Industria y Energía a empresas para el desarrollo de proyectos tecnológico - industriales (304.356 millones de ptas). En realidad fabricación de un avión, una fragata y un tanque.
- ◆ Los préstamos concedidos a promotores de infraestructuras de carretera (46.675 millones de ptas).
- ◆ Aportaciones patrimoniales al GIF (100.000 millones de ptas).

5.2.1. Gasto consolidado por capítulos

La distribución del gasto por capítulos es la siguiente:

- El capítulo de *gastos de personal* dispondrá de 4,239 billones de pesetas, lo que supone una evolución negativa respecto al año 1999 (-6,4% real). La causa estriba en el traspaso de las competencias sobre enseñanza no universitaria a las CC.AA. que faltaban para completar el proceso descentralizador²⁰ (383.299 ptas). Realizando la comparación en términos homogéneos este capítulo presenta una evolución positiva (+3,5% real).

La dotación en este capítulo para el próximo año está marcado por el acuerdo alcanzado por CC.OO. y CSIF sobre subida salarial de los empleados públicos, en el que se incluye un incremento general del +2%, añadiendo una serie de incrementos adicionales por valor de 13.000 mill ptas dirigidos en exclusiva a los empleados públicos dependientes directamente de la Administración Central.

El otro elemento significativo, con repercusiones sobre el empleo y el gasto en este capítulo, es la ampliación de oferta de empleo público, que si bien sigue limitada con carácter general al 25% de la tasa de reposición, incorpora excepciones significativas (artículo 25 de la Ley de PGE2000):

- ✓ El personal de los municipios con menos de 50.000 habitantes y la policía local. Una decisión con efectos muy positivos sobre el empleo y en la posibilidad de prestar mejores servicios en las Corporaciones Locales afectadas.
- ✓ Las Fuerzas Armadas, donde el número de plazas de militares de carrera será el 50% de los retiros previstos para los años 2000-2009 y las plazas de profesionales de Tropa y Marinería, donde se alcanzará un máximo de 85.000 efectivos.
- ✓ Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ni aquellas Comunidades Autónomas que deban efectuar un despliegue de los efectivos de Policía Autónoma en su territorio.
- ✓ El personal de la Administración de Justicia hasta alcanzar lo dispuesto en la Ley de Demarcación y de Planta Judicial.
- ✓ Las Administraciones Públicas con competencias educativas para el desarrollo de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, en relación a la determinación del número de plazas para el acceso a los cuerpos de funcionarios docentes.

Este capítulo también incluye las pensiones de Clases Pasivas a pagar a los empleados públicos jubilados (880.555 millones de ptas), consecuencia de aplicar el año 2000 una revalorización inicial del +2% aplicable sobre la

²⁰ Cantabria, Madrid, Murcia, Castilla-León

cuantía final resultante en 1999, después de regularizar la desviación en el IPC sobre el utilizado para la subida inicial en 1999²¹.

De igual forma, se incluyen las aportaciones del Estado a las entidades gestoras del sistema de previsión social del personal funcionario (MUFACE, MUGEJU e ISFAS) por valor de 187.520 millones de ptas (incremento del +6,1% real).

- El capítulo de *compras de bienes y servicios* (1,217 billones de ptas) reduce su dotación respecto al avance de liquidación en un -3,3% real (+3,1% inicial 1999). El resultado final es imprevisible, ya que aunque el Gobierno anuncia constante austeridad en este capítulo, la realidad es bien distinta, asumiendo aumentos sustanciales del gasto inicialmente previsto. En 1999 las ampliaciones de crédito suponen más del nueve por ciento del presupuesto inicial.
- El capítulo de *gastos financieros* por valor de 2,822 billones de ptas implica una severa reducción respecto a los pagos realizados el año anterior, medida incluso en términos nominales (inferior en medio billón de pesetas) aprovechando la fuerte rebaja de los tipos de interés de la nueva deuda y la renegociación de anteriores vencimientos.

La dotación fijada aunque tiene que hacer frente a un volumen de Deuda Pública superior al mantener una situación de déficits anuales, es -16% inferior al avance de liquidación previsto para 1999. El porcentaje se reduce al -9% si durante el presente año no se realizan las operaciones de canje por un valor superior a los 251.000 mill de ptas.

Durante los dos últimos años, los responsables del Tesoro han negociado deuda disminuyendo su financiación desde el 10% hasta el 4 - 6%. Unas operaciones, que sin duda, minoran las obligaciones para el futuro. Según la información oficial, todavía el 30% de la Deuda a medio y largo plazo en circulación (casi diez billones de ptas) tiene tipos superiores al 8%, por lo que no es descartable operaciones de canje en el próximo año si los responsables disponen de márgenes financieros²².

El escenario previsible de una elevación de los tipos de interés por parte del Banco Central Europeo podría influir en el cumplimiento de la previsión inicial pero en una medida limitada. Los mercados de títulos públicos a largo plazo ya están manejando este año tipos de interés muy superiores al oficial de intervención (5,49% a un año frente al 2,5%).

- El capítulo de *transferencias corrientes* con 22,116 billones de ptas amplía su posición hegemónica dentro del presupuesto. Esta dotación significa un crecimiento sobre el gasto del presente año muy por encima de la creación

²¹ Las cuotas y prestaciones sociales a cargo del empleador por este concepto de los empleados públicos activos son de 92.050 millones de ptas.

²² Un supuesto de renegociación de ese volumen de Deuda a los tipos actuales ahorraría 250.000 mill de ptas al año en todo el periodo de duración de las nuevas emisiones.

de riqueza (+5,2% sobre previsión de liquidación y +6,1% sobre inicial de 1999). El crecimiento de las pensiones y la asistencia sanitaria son causas de vital influencia en este comportamiento.

Pero la evolución en este ejercicio viene condicionada por el traspaso de la enseñanza no universitaria a algunas Comunidades Autónomas (536.309 millones de ptas, anteriormente en su mayoría ubicados dentro del capítulo I de gastos de personal. Excluyendo esta partida de nuevo cuño, el capítulo de transferencias crece un +2,7% real, por debajo de la creación de riqueza prevista.

- Las *operaciones de capital* acumulan una dotación por valor de 2,293 billones de pesetas. Con la información oficial, implica un aumento del +4,7% real sobre el inicial establecido para 1999. Sin embargo, la evaluación del gasto aplicado en la práctica en este epígrafe es muy complicada por dos motivos: grado de ejecución dispar según la demanda privada interna y proyectos excluidos del presupuesto de importante dimensión. Desglosando este epígrafe en sus capítulos los elementos más relevantes son los siguientes:

El capítulo de *inversiones reales* (1,366 billones de ptas) crece sobre el inicial del presente año (+6,1%), pero en el supuesto de una ejecución del 80% en 1999 nada despreciable, conocidos los hábitos del presente Gobierno y el fuerte tirón del componente privado, la evolución en el próximo año aumentaría fuertemente (+23,1%), siempre que se realice íntegramente la dotación prevista.

El abanico de posibilidades, y con él la distorsión en el análisis, aumenta todavía más conocidos **la multitud de proyectos realizados por organismos excluidos del presupuesto pero que funcionan con dinero público (préstamos del Estado catalogados como activos financieros): 804.000 millones de ptas adicionales. Una cuantía equivalente al 59% de lo incluido en el presupuesto como inversión.**

Con este margen, los proyectos de inversión pueden oscilar entre el 1,4% del PIB incluido en el presupuesto y el 2,4% si se toma el conjunto de los proyectos. Por supuesto, si la ejecución alcanza el máximo disponible.

PGE2000					
Total inversiones sector público estatal					
	AA.CC.	Puertos, GIF RENFE, AENA	Resto	TOTAL	
				mptas	%
TOTAL	1.366.269	593.621	263.718	2.223.608	100,0%
% SOBRE TOTAL	61,4%	26,7%	11,9%	100,0%	

Las *transferencias de capital* agrupan aquellos pagos a otros agentes económicos realizados por el Estado con destino a financiar proyectos de inversión. El año 2000 serán de 926.800 mill de ptas, una cuantía nominal inferior al avance de liquidación previsto para 1999 si se

ejecutan todas las dotaciones disponibles, incluyendo las ampliaciones autorizadas en el Parlamento. En términos porcentuales, la evolución también cambia de signo dependiendo de la referencia utilizada (-9,6% frente a +2,7% comparando con inicial 1999).

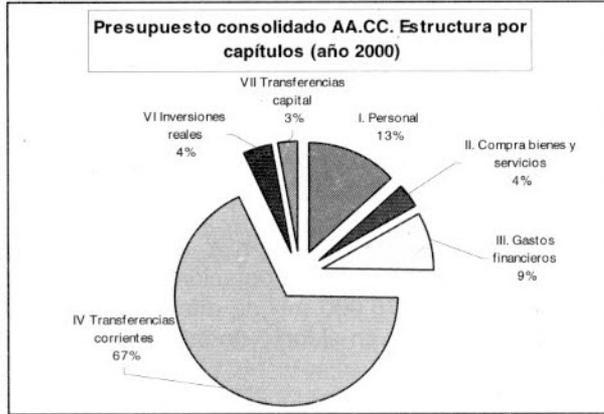
La cuarta parte de las dotaciones se dirigen a las Comunidades Autónomas (250.000 millones de ptas).

Como curiosidad, no exenta de contenido sobre el rigor de elaboración de la documentación presentada, la dotación en este capítulo asciende a 1.204.193 mill de ptas (278.000 mill de diferencia) en la desagregación de este capítulo disponible en el tomo de presupuesto consolidado (serie amarilla).

Evolución de la inversión del sector público estatal							
	1994	1995	1996	1997	1998	1999 prev	2000
inversiones reales	1.610,1	1.518,3	1.618,7	1.399,9	1.700,4	1.779,8	2.170,3
<i>presupuesto</i>	1.254,0	1.308,7	1.226,4	1.059,0	1.122,8	1.087,8	1.366,3
<i>fuera presupuesto</i>	356,1	209,6	392,3	340,9	577,6	692,0	804,0
en % sobre incluido presup	28,4%	16,0%	32,0%	32,2%	51,4%	63,6%	58,8%
transferencias de capital	681,7	717,7	691,9	825,3	986,4	1.135,3	1.128,9
<i>presupuesto</i>	691,0	806,7	683,7	726,9	829,0	1.005,0	926,8
<i>fuera presupuesto</i>	-9,3	-89,0	8,2	98,4	157,4	130,3	202,1
en % sobre incluido presup	-1,3%	-11,0%	1,2%	13,5%	19,0%	13,0%	21,8%
TOTAL op de capital	2.291,8	2.236,0	2.310,6	2.225,2	2.686,8	2.915,1	3.299,2
<i>presupuesto</i>	1.945,0	2.115,4	1.910,1	1.785,9	1.951,8	2.092,8	2.293,1
<i>fuera presupuesto</i>	346,8	120,6	400,5	439,3	735,0	822,3	1.006,1
en % sobre incluido presup	17,8%	5,7%	21,0%	24,6%	37,7%	39,3%	43,9%
en % del PIB	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL op de capital	3,4%	3,1%	3,0%	2,7%	3,1%	3,2%	3,4%
<i>presupuesto</i>	2,9%	2,9%	2,5%	2,2%	2,2%	2,3%	2,3%
<i>fuera presupuesto</i>	0,5%	0,2%	0,5%	0,5%	0,8%	0,9%	1,0%

Fuente: IGAE, PGE y presentación PGE2000 página 33

La estructura de las políticas de gasto se puede observar en el gráfico siguiente. La hegemonía dentro de las mismas corresponde al capítulo de transferencias corrientes (67,7% del total y 22,6% del PIB) al incluir las políticas sociales más significativas (pensiones, asistencia sanitaria y prestaciones por desempleo) y las cada vez más cuantiosas transferencias a las Administraciones Territoriales en concepto de competencias transferidas de financiación incondicionada.



A continuación, pero a mucha distancia le sigue el capítulo de gasto de personal (13% del total y 4,3% del PIB). Los gastos financieros mantienen, afortunadamente, un proceso de pérdida de protagonismo (8,6% del total cuando llegaron al 11,9% en 1995) lastrando en menor medida las posibilidades del presupuesto (2,9% del PIB frente a 4,4% en 1996). Por último, las operaciones de capital ocupan un lugar excesivamente secundario, por lo menos teniendo en cuenta las incluidas en el presupuesto (2,3% del PIB frente al 4,5% en 1990) y, las compras de bienes y servicios cierran la lista mostrando también una tendencia decreciente (3,7% del total frente al 4,7% en 1990).

PGE CONSOLIDADO (Estado, Organismos Autonomos y Administrativos y Seguridad Social)							
GASTO POR CAPITULOS (mmpts corrientes)						1999	
CAPITULOS	1990	1995	1996	1997	1998	inicial	prev CC.OO. 2000 i
I. Personal	3,077.7	4,129.9	4,260.8	4,330.7	4,323.1	4,432.9	4,440.6
II. Compra bienes y servicios	833.3	1,116.9	1,079.3	1,010.7	1,081.8	1,157.9	1,234.9
III. Gastos financieros	1,466.0	2,993.9	3,429.4	3,478.5	3,420.0	3,041.5	3,292.5
IV. Transferencias corrientes	10,153.0	17,309.3	18,157.0	18,823.0	19,313.6	20,431.1	20,811.1
OP. CORRIENTES	15,530.0	25,550.0	26,926.5	27,642.9	28,138.5	29,063.4	29,579.1
VI Inversiones reales	1,475.0	1,308.7	1,226.4	1,059.0	1,122.8	1,262.0	1,087.8
VII Transferencias capital	754.0	806.7	683.7	726.9	829.0	885.0	1,005.0
OP. DE CAPITAL	2,229.0	2,115.4	1,910.1	1,785.9	1,951.8	2,147.0	2,092.8
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	17,759.0	27,665.4	28,836.6	29,428.8	30,090.3	31,210.4	31,671.9
TOTAL sin gastos financieros	16,293.0	24,671.5	25,407.2	25,950.3	26,670.3	28,168.9	28,379.4

Evolución real en % (deflactor PIB)				1999 / 98	
	1996	1997	1998	prev CC.OO.	inicial
I. Personal	0.0%	-0.5%	-2.4%	0.2%	-6.2%
II. Compra bienes y servicios	-6.4%	-8.3%	4.6%	11.4%	3.1%
III. Gastos financieros	11.0%	-0.7%	-3.9%	-6.1%	-9.0%
IV. Transferencias corrientes	1.6%	1.5%	0.3%	4.1%	6.1%
OP. CORRIENTES	2.1%	0.5%	-0.5%	2.6%	2.5%
VI Inversiones reales	-9.2%	-15.4%	3.6%	-5.5%	6.1%
VII Transferencias capital	-17.9%	4.1%	11.5%	18.3%	2.7%
OP. DE CAPITAL	-12.5%	-8.4%	6.8%	4.6%	4.7%
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	1.0%	0.0%	-0.1%	2.7%	2.7%
TOTAL sin gastos financieros	-0.2%	0.0%	0.5%	3.8%	3.9%

Participación por capítulos (% sobre OP. no FINANCIERAS)					
	1990	1995	1996	1997	1998
I. Personal	17.3%	14.9%	14.8%	14.7%	14.4%
II. Compra bienes y servicios	4.7%	4.0%	3.7%	3.4%	3.6%
III. Gastos financieros	8.3%	10.8%	11.9%	11.8%	11.4%
IV. Transferencias corrientes	57.2%	62.6%	63.0%	64.0%	64.2%
OP. CORRIENTES	87.4%	92.4%	93.4%	93.9%	93.5%
VI Inversiones reales	8.3%	4.7%	4.3%	3.6%	3.7%
VII Transferencias capital	4.2%	2.9%	2.4%	2.5%	2.8%
OP. DE CAPITAL	12.6%	7.6%	6.6%	6.1%	6.5%
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

% sobre el PIB							
	1990	1995	1996	1997	1998	1999	
						prev CC.OO.	2000 i
I. Personal	6.1%	5.7%	5.5%	5.3%	5.0%	4.8%	4.3%
II. Compra bienes y servicios	1.7%	1.5%	1.4%	1.2%	1.2%	1.3%	1.2%
III. Gastos financieros	2.9%	4.1%	4.4%	4.3%	3.9%	3.6%	2.9%
IV. Transferencias corrientes	20.3%	23.8%	23.5%	23.0%	22.2%	22.3%	22.6%
OP. CORRIENTES	31.0%	35.1%	34.9%	33.8%	32.4%	32.0%	31.1%
VI Inversiones reales	2.9%	1.8%	1.6%	1.3%	1.3%	1.2%	1.4%
VII Transferencias capital	1.5%	1.1%	0.9%	0.9%	1.0%	1.1%	0.9%
OP. DE CAPITAL	4.5%	2.9%	2.5%	2.2%	2.2%	2.3%	2.3%
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	35.5%	38.0%	37.4%	36.0%	34.6%	34.3%	33.4%
TOTAL sin gastos financieros	32.5%	33.9%	33.0%	31.7%	30.7%	30.7%	30.5%

5.2.2. Gasto consolidado por políticas

El total del gasto de la Administración Central por políticas se eleva a 33,620 billones de ptas, una cantidad superior en 932.000 mill de ptas a la consignada en la presentación por capítulos. Como ya se ha explicado, la diferencia está financiada con *activos financieros*, parte excluida de la fórmula de cálculo del déficit anual oficial.

Las dotaciones fijadas para el año 2000 son un +3,3% superiores a las iniciales de 1999. Es prácticamente imposible realizar una comparación con el mínimo rigor exigible sobre una previsión de liquidación, al no existir ninguna información oficial ni oficiosa con la amplitud necesaria. Realizando una extrapolación del avance realizado por capítulos, el aumento para el año 2000 se reduciría hasta el +1,2% real. Pero el porcentaje aumentaría de nuevo si incluimos la diferencia en el capítulo de activos financieros (+185.000 mill de ptas) hasta alcanzar el +2,4%.

La distribución del crecimiento agregado es muy dispar. A continuación se enumeran las distintas políticas agrupadas en tres bloques, según su evolución en términos reales después de deducir el componente inflación:

- (a) Las de crecimiento negativo (<0): vivienda, subvenciones al transporte, exterior, gastos financieros de la Deuda Pública e incapacidad temporal.
- Dentro de este grupo causa especial sorpresa el maltrato a la **política de vivienda** conociendo las importantes dificultades de acceso, endurecidas con el encarecimiento del precio de las mismas. No obstante, es lógica la dotación (-4,2%) conocida la filosofía del Gobierno en esta materia centrada exclusivamente en la actuación del mercado a través de la liberalización del suelo. Una política fracasada a la vista de los resultados de los dos últimos años.
 - En el caso de la **incapacidad temporal** la disminución (-5,3%) tiene mucho de carácter simplemente contable, al excluir de esta política en el próximo año 40.000 millones dirigidos a los Servicios Nacionales de Salud para mejorar la gestión que en el presente año estaban considerados incapacidad laboral (detalle en el capítulo de análisis de la Seguridad Social).
- (b) Las de crecimiento positivo pero inferior al de creación de riqueza (superior a 0% pero inferior a 3,7%): pensiones (+3,6%), otras prestaciones sociales (+3,4%), agricultura (+3,3%), seguridad ciudadana (+3,3%), defensa (+3,1%), desempleo (+2,1%), y Administración Tributaria (+0,2%).
- (c) Son mayoría las políticas con crecimiento superior al del PIB (>3,7%): Administraciones Territoriales (+19,9%), política industrial y energética (+8,7%), educación (+8,1%), Investigación y Desarrollo (+8,2%), Unión Europea (+7,9%), promoción de empleo (+6,8%), sanidad (+5,8%),

infraestructuras (+5,7%), justicia (+5,6%) y comercio, turismo y PYMES (+4,7%).

Evolución anual. Deflactor del PIB					% año 2000			
	1996	1997	1998	1999	%	< 0	> 0 < 3,7%	> 3,7%
Pensiones	4.2%	2.9%	2.9%	2.9%	3.5%		SI	
Sanidad	4.4%	-0.2%	4.4%	3.0%	5.8%			SI
Desempleo (1)	-47.6%	-8.4%	-9.0%	-10.0%	2.1%		SI	
Otras prestaciones sociales		-1.4%	4.1%	-0.2%	+3.4%		SI	
Incapacidad laboral	-5.8%	-13.8%	5.6%	2.8%	-5.3%	SI		SI
Educación	-12.6%	-4.0%	-4.8%	3.9%	8.1%			SI
Vivienda	-4.5%	-0.9%	-2.8%	-3.2%	-4.2%	SI		
Agricultura	-9.6%	5.0%	-0.5%	1.1%	3.3%		SI	
P. Industrial y energética	-23.8%	-19.9%	70.3%	6.4%	8.7%			SI
Subvenciones transporte	-7.7%	-13.6%	5.6%	4.0%	-5.0%	SI		
Comercio, turismo y PYMES		-4.8%	12.7%	-6.1%	4.7%			SI
Comunicaciones		-2.5%	-74.9%	-25.1%	-14.2%	SI		
Investigación + Desarrollo	-10.3%	15.1%	35.9%	43.5%	8.2%			SI
Promoción empleo	-3.1%	0.1%	26.6%	53.1%	6.8%			SI
Infraestructuras	-4.6%	-0.6%	8.9%	6.5%	5.7%			SI
Justicia	-33.7%	-11.8%	-16.3%	9.1%	5.6%			SI
Seguridad Ciudadana	12.1%	-1.3%	0.9%	2.0%	3.3%		SI	
Defensa	-14.9%	-1.4%	0.6%	1.4%	3.1%		SI	
Exterior		9.8%	8.1%	4.0%	-1.6%	SI		
Ad. Tributaria	-2.9%	1.8%	1.3%	4.6%	0.2%		SI	
Unión Europea	-4.0%	8.1%	-0.7%	5.5%	7.9%			SI
AA.TT.	6.2%	6.4%	-12.0%	5.3%	19.9%			SI
Deuda Pública	12.8%	-0.3%	-9.9%	-7.0%	-9.6%	SI		
Resto	-31.6%	-13.3%	4.5%	4.7%	17.5%			SI
TOTAL	-0.2%	0.3%	-0.9%	2.6%	3.3%		SI	
PIB	2.6%	3.9%	4.0%	3.7%	3.8%			

PGE consolidado por políticas. Dotaciones iniciales en mmpts corrientes							
	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pensiones	4.270,9	7.026,0	7.554,6	7.937,1	8.356,1	8.814,1	9.302,5
Sanidad	1.984,4	3.331,0	3.590,2	3.656,8	3.905,3	4.122,8	4.451,0
Desempleo	1.601,2	2.914,3	1.577,0	1.474,6	1.372,1	1.266,3	1.319,0
Otras prestaciones sociales			965,7	971,7	1.034,8	1.058,5	1.116,9
Incapacidad laboral	413,8	561,7	546,0	480,8	519,2	547,1	528,3
Educación	899,5	1.089,0	982,5	962,9	937,3	998,4	507,3
Vivienda	88,7	114,0	112,3	113,6	113,0	112,1	109,5
Agricultura	437,2	1.068,0	995,9	1.067,4	1.086,0	1.124,9	1.184,8
P. Industrial y energética	205,1	200,0	157,2	128,6	224,1	244,5	271,0
Subvenciones transporte	249,6	252,0	240,0	211,6	228,5	243,5	236,0
Comercio, turismo y PYMES			151,7	147,4	169,9	163,6	174,7
Comunicaciones			171,8	171,0	43,9	33,7	29,5
Investigación + Desarrollo	207,9	207,0	191,6	225,1	313,0	460,5	508,1
Promoción empleo	319,9	356,0	356,0	363,8	471,2	739,5	805,8
Infraestructuras	790,3	924,0	909,3	922,8	1.027,8	1.122,0	1.209,9
Justicia	170,1	248,0	169,6	152,8	130,8	146,3	157,6
Seguridad Ciudadana	453,9	559,0	646,8	651,5	672,3	702,8	740,3
Defensa	815,2	924,0	811,8	817,1	841,0	873,9	918,8
Exterior			110,7	124,1	137,3	146,3	146,9
Ad. Tributaria	129,5	136,0	136,3	141,7	146,8	157,4	160,8
Unión Europea	373,6	857,0	849,1	937,5	952,2	1.029,5	1.133,2
AA.TT.	2.004,4	3.274,0	3.587,3	3.898,3	3.508,2	3.787,2	4.630,9
Deuda Pública	1.466,0	2.921,0	3.399,0	3.459,0	3.190,0	3.041,0	2.805,0
Resto	1.184,1	1.363,0	962,2	852,1	911,3	978,1	1.172,7
TOTAL	18.065,3	28.325,0	29.174,6	29.869,3	30.292,1	31.914,0	33.620,5
PIB	50.087	72.839	77.105	81.781	86.967	92.451	97.839

Se han incorporado las modificaciones ejecución (algunas políticas con información disponible)

* Prestaciones por desempleo: liquidación o previsión liquidación CC.OO.

* Educación:

(1998) 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.

(1999) La cuantía homeogenea con las transferencias realizadas el año 2000 son 462,1 mmpts.

AA.TT.: En 1998 se reduce en 670 mmpts correspondientes a la cesión del 15% del IRPF.

en términos homogeneos la evolución en 1998 es del +4,4% real.

PGE. Políticas de gastos (dotación inicial)							
Participación sobre el total							
Políticas	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pensiones	23.6%	24.8%	25.9%	26.6%	27.6%	27.6%	27.7%
Sanidad	11.0%	11.8%	12.3%	12.2%	12.9%	12.9%	13.2%
Desempleo (1)	8.9%	10.3%	5.4%	4.9%	4.5%	4.0%	3.9%
Otras prestaciones sociales	0.0%	0.0%	3.3%	3.3%	3.4%	3.3%	3.3%
Incapacidad laboral	2.3%	2.0%	1.9%	1.6%	1.7%	1.7%	1.6%
Educación	5.0%	3.8%	3.4%	3.2%	3.1%	3.1%	1.5%
Vivienda	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%
Agricultura	2.4%	3.8%	3.4%	3.6%	3.6%	3.5%	3.5%
P. Industrial y energética	1.1%	0.7%	0.5%	0.4%	0.7%	0.8%	0.8%
Subvenciones transporte	1.4%	0.9%	0.8%	0.7%	0.8%	0.8%	0.7%
Comercio, turismo y PYMES	0.0%	0.0%	0.5%	0.5%	0.6%	0.5%	0.5%
Comunicaciones	0.0%	0.0%	0.6%	0.6%	0.1%	0.1%	0.1%
Investigación + Desarrollo	1.2%	0.7%	0.7%	0.8%	1.0%	1.4%	1.5%
Promoción empleo	1.8%	1.3%	1.2%	1.2%	1.6%	2.3%	2.4%
Infraestructuras	4.4%	3.3%	3.1%	3.1%	3.4%	3.5%	3.6%
Justicia	0.9%	0.9%	0.6%	0.5%	0.4%	0.5%	0.5%
Seguridad Ciudadana	2.5%	2.0%	2.2%	2.2%	2.2%	2.2%	2.2%
Defensa	4.5%	3.3%	2.8%	2.7%	2.8%	2.7%	2.7%
Exterior	0.0%	0.0%	0.4%	0.4%	0.5%	0.5%	0.4%
Ad. Tributaria	0.7%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%
Unión Europea	2.1%	3.0%	2.9%	3.1%	3.1%	3.2%	3.4%
AA.TT.	11.1%	11.6%	12.3%	13.1%	11.6%	11.9%	13.8%
Deuda Pública	8.1%	10.3%	11.7%	11.6%	10.5%	9.5%	8.3%
Resto	6.6%	4.8%	3.3%	2.9%	3.0%	3.1%	3.5%
TOTAL	100.0%						
PIB	277.3%	257.2%	249.7%	258.1%	270.0%	272.5%	275.0%

Peso de cada política en el PIB							
Políticas	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pensiones	8.5%	14.0%	10.4%	10.3%	10.2%	10.1%	10.1%
Sanidad	4.0%	6.7%	4.9%	4.7%	4.8%	4.7%	4.8%
Desempleo (1)	3.2%	5.8%	2.2%	1.9%	1.7%	1.5%	1.4%
Otras prestaciones sociales	0.0%	0.0%	1.3%	1.3%	1.3%	1.2%	1.2%
Incapacidad laboral	0.8%	1.1%	0.7%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%
Educación	1.8%	2.2%	1.3%	1.2%	1.1%	1.1%	0.5%
Vivienda	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Agricultura	0.9%	2.1%	1.4%	1.4%	1.3%	1.3%	1.3%
P. Industrial y energética	0.4%	0.4%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%
Subvenciones transporte	0.5%	0.5%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
Comercio, turismo y PYMES	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
Comunicaciones	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%	0.1%	0.0%	0.0%
Investigación + Desarrollo	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	0.4%	0.5%	0.5%
Promoción empleo	0.6%	0.7%	0.5%	0.5%	0.6%	0.9%	0.9%
Infraestructuras	1.6%	1.8%	1.2%	1.2%	1.3%	1.3%	1.3%
Justicia	0.3%	0.5%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
Seguridad Ciudadana	0.9%	1.1%	0.9%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%
Defensa	1.6%	1.8%	1.1%	1.1%	1.0%	1.0%	1.0%
Exterior	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
Ad. Tributaria	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
Unión Europea	0.7%	1.7%	1.2%	1.2%	1.2%	1.2%	1.2%
AA.TT.	4.0%	6.5%	4.9%	5.1%	4.3%	4.4%	5.0%
Deuda Pública	2.9%	5.8%	4.7%	4.5%	3.9%	3.5%	3.0%
Resto	2.4%	2.7%	1.3%	1.1%	1.1%	1.1%	1.3%
TOTAL	36.1%	38.9%	37.8%	36.5%	34.8%	34.5%	34.4%
PIB	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

A continuación se acompaña un análisis algo más detallado de algunas de las principales políticas:

La política de **pensiones**, en sentido estricto, tiene asignada el año 2000 una dotación de 9,302 billones de pesetas incluyendo las pensiones contributivas de la Seguridad Social y la de Clases Pasivas correspondientes a los Empleados Públicos jubilados. Aplicando un concepto más amplio que incluye las pensiones no contributivas y asistenciales, la dotación total se eleva a 9,670 billones de pesetas. (+3,5% real). Del total del gasto 48.000 millones de ptas corresponden a los gastos de gestión (0,5% del total gestionado).

Esta cantidad es resultado de pagar a todas las pensiones contributivas y no contributivas, la desviación del IPC utilizado para calcular la subida inicial para 1999, con carácter retroactivo desde enero (+0,6% adicional si la tasa interanual de inflación en noviembre es el 2,4%). La cuantía resultante consolidada a final de año 1999 se incrementa con un +2% para mantener su poder adquisitivo en el año 2000. Caso de ser superior la inflación a esta subida inicial entraría de nuevo en vigor la cláusula de garantía.

Gasto total en pensiones públicas								
mmpas nominales	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Contributivas	5.900,2	6.369,0	6.891,0	7.446,0	7.864,4	8.260,2	8.735,0	9.229,2
<i>Seguridad Social</i>	5.253	5.697,0	6.177,0	6.687,0	7.077,8	7.453,1	7.892,1	8.342,0
<i>Clases Pasivas</i>	647,6	672,0	714,0	759,0	786,6	807,1	842,9	887,2
No contributivas	296,2	291,6	298,8	305,5	310,1	320,7	322,2	338,1
<i>PNC</i>	113,4	140,3	170,1	197,4	215,6	237,6	251,4	278,0
<i>FAS</i>	97,4	78,7	66,1	53,8	44,7	36,6	29,9	24,0
<i>LISMI</i>	85,4	72,6	62,6	54,3	49,8	46,5	40,9	36,1
pensiones guerra	121,3	114,5	113,9	116,4	114,3	111,1	104,0	103,2
Total	6.317,7	6.775,1	7.303,7	7.867,9	8.288,8	8.692,0	9.161,2	9.670,5
En % PIB	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Contributivas	9,7%	9,8%	9,5%	9,7%	9,6%	9,5%	9,4%	9,4%
<i>Seguridad Social</i>	8,6%	8,8%	8,5%	8,7%	8,7%	8,6%	8,5%	8,5%
<i>Clases Pasivas</i>	1,1%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%
No contributivas	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%
<i>PNC</i>	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
<i>FAS</i>	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>LISMI</i>	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
pensiones guerra	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Total	10,4%	10,5%	10,0%	10,2%	10,1%	10,0%	9,9%	9,9%
Evolución real	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
Contributivas	3,0%	3,3%	4,3%	3,5%	3,0%	3,4%	3,6%	
<i>Seguridad Social</i>	3,5%	3,6%	4,5%	3,8%	3,2%	3,5%	3,6%	
<i>Clases Pasivas</i>	-1,0%	1,5%	2,6%	1,6%	0,6%	2,1%	3,2%	
No contributivas	-6,1%	-2,1%	-1,3%	-0,5%	1,4%	-1,8%	2,9%	
<i>PNC</i>	18,1%	15,8%	12,0%	7,1%	8,0%	3,4%	8,4%	
<i>FAS</i>	-22,9%	-19,8%	-21,4%	-18,5%	-19,7%	-20,1%	-21,3%	
<i>LISMI</i>	-18,9%	-17,6%	-16,3%	-10,1%	-8,5%	-14,0%	-13,5%	
pensiones guerra	-9,9%	-5,0%	-1,4%	-3,7%	-4,7%	-8,5%	-2,7%	
Total	2,3%	3,0%	4,0%	3,3%	2,8%	3,0%	3,5%	

Fuente: Informe Económico y financiero PGE
 La evolución es en términos reales (deflactor: IPC interanual)
 A partir de 1995 se utiliza PIB SEC95 (+5% de afloramiento de riqueza).

Las pensiones con complemento de mínimos y las pensiones no contributivas tendrán una subida el año 2000, adicional a la mencionada, en un

Pensiones no contributivas y asistenciales (número de beneficiarios)				
	PNC	PAS	LISMI	Total
1992	129.147	313.198	233.371	675.716
1993	232.991	257.761	203.089	693.841
1994	293.650	214.765	177.856	686.271
1995	348.864	180.120	155.522	684.506
1996	391.586	140.532	136.709	668.827
1997	422.504	116.368	116.245	655.117
1998	449.534	93.360	102.440	645.334
1999	457.509	92.312	101.534	651.355

Evolución anual nº beneficiarios				
	PNC	PAS	LISMI	Total
1993	80,4%	-17,7%	-13,0%	2,7%
1994	26,0%	-16,7%	-12,4%	-1,1%
1995	18,8%	-16,1%	-12,6%	-0,3%
1996	12,2%	-22,0%	-12,1%	-2,3%
1997	7,9%	-17,2%	-15,0%	-2,0%
1998	6,4%	-19,8%	-11,9%	-1,5%
1999	1,8%	-1,1%	-0,9%	0,9%
1999/93	254%	-71%	-56%	-4%

porcentaje neto que oscila entre el +2 y +13% dependiendo del tipo de la misma (ver tabla en el capítulo sobre el sistema de la Seguridad Social). Con la aplicación de lo acordado en el seno de la Comisión de Seguimiento del Acuerdo sobre consolidación y racionalización de la Seguridad Social, la pensión mínima con cónyuge a cargo alcanza 70.650 ptas (3.600 ptas sobre 1999 inicial), cantidad idéntica al Salario Mínimo Interprofesional si éste crece en la misma proporción que el IPC inicialmente previsto. La pensión no

contributiva alcanzará las 42.400 ptas (+1.650 ptas sobre 1999 inicial).

Las prestaciones FAS y LISMI mantienen congelada su cuantía como viene siendo habitual desde la creación de las PNCs. El número de beneficiarios del conjunto de las pensiones no contributivas y asistenciales se mantiene prácticamente estable desde la creación de las PNCs (-4% en 1999 sobre 1992) manteniéndose un lento pero continuado traspaso de beneficiarios desde las FAS y LISMI a las Pensiones no contributivas.

La dotación asignada en el presupuesto del Estado a la política de **sanidad** es de 4,451 billones de ptas. Por su volumen e incidencia para los ciudadanos, una de las más importantes. La dotación prevista para el próximo ejercicio supone un crecimiento del +5,8% real sobre la inicial de 1999, un porcentaje superior al previsto de creación de riqueza.

No obstante, el gasto público dedicado a la sanidad es bastante superior. A la cantidad mencionada hay que añadir la transferencia realizada al País Vasco y Navarra compensada vía cupo (285.286 millones de ptas), el gasto realizado por el Instituto Social de la Marina y por las Mutuas de Accidente de Trabajo. Se producen, además, aportaciones de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, en el caso de las primeras, sobre todo en aquéllas con la competencia sanitaria transferida.

Se conocen las cifras de gasto de todos los destinos, con excepción de la aportación realizada por las Comunidades Autónomas que, en el mejor de los casos difiere dos ejercicios. Extrapolando el dato conocido de 1997, el total del gasto público en asistencia sanitaria previsto para el próximo año 2000 asciende a 5,231 billones de ptas, con un crecimiento del +5,1% real sobre el inicial del año 1999. Esta cuantía equivale al 5,3% del PIB, idéntico porcentaje al de los dos últimos años.

Del total del gasto, el INSALUD recoge la mayoría del mismo (4,352 billones de ptas), no incluyendo la transferencia al País Vasco y Navarra. Esta cuantía implica un crecimiento del +5,3% real respecto a 1999, un porcentaje

superior al teóricamente previsto por el acuerdo de financiación para el periodo 1998-2001 acomodado al crecimiento del PIB. La causa es la aparición en años anteriores de fondos especiales (general y de atención específica) y la contabilización por primera vez el próximo ejercicio de una dotación en concepto de ahorro por la gestión de la incapacidad temporal (44.859 millones de ptas).

El presupuesto del INSALUD se divide entre la gestión directa (38%) y la transferida a los Servicios Nacionales de Salud de las Comunidades Autónomas (62%).

GASTO TOTAL en sanidad											
Con periodificación de los saneamientos realizados por el INSALUD											
SECTOR PUBLICO											
ADMINISTRACION CENTRAL											
SEGURIDAD SOCIAL											
	INSALUD			ISM	Mutuas acc trabajo		Total S.Social	Mutualidad funcionarios	Total A. Central	otros público	TOTAL sector público España
	G.directa	CC.AA.	Total								
1980	551,8		551,8	4,0	15,0	570,8	19,3	590,1	85,0	675,1	
1985	1.015,6		1.015,6	6,6	36,6	1.058,8	56,7	1.115,5	219,1	1.334,6	
1990	1.141,0	1.111,8	2.252,7	9,4	57,5	2.319,6	131,6	2.451,2	355,5	2.806,7	
1995	1.301,0	2.037,0	3.338,0	11,4	83,7	3.433,1	215,9	3.649,0	435,0	4.084,0	
1996	1.372,8	2.140,6	3.513,4	11,7	93,2	3.618,3	230,6	3.848,9	474,0	4.322,9	
1997 (p)	1.394,0	2.197,5	3.591,5	11,6	87,7	3.690,8	249,1	3.939,9	480,0	4.419,9	
1998 (i)	1.454,7	2.362,7	3.817,4	13,0	89,9	3.920,3	220,0	4.140,3	500,0	4.640,3	
1999 (i)	1.542,1	2.504,4	4.046,5	13,3	96,7	4.156,5	216,0	4.372,5	510,0	4.882,5	
2000	1.655,0	2.692,0	4.347,0	14,1	120,6	4.481,0	230,7	4.711,7	520,0	5.231,7	
Evolución en términos reales (deflactor consumo IPC interanual)											
	TOTAL g.directa	Transf. CC.AA.	TOTAL INSALUD	ISM	M.a.trab.	Total S.Social	M.funcio	Total A. Central	otros	TOTAL público	
1996	1,9%	1,4%	1,6%	-0,9%	7,5%	1,7%	3,1%	1,8%	5,2%	2,2%	
1997	-0,4%	0,6%	0,2%	-2,8%	-7,7%	0,0%	5,9%	0,4%	-0,7%	0,2%	
1998	2,5%	5,6%	4,4%	10,1%	0,7%	4,3%	-13,2%	3,2%	2,3%	3,1%	
1999	3,6%	3,6%	3,6%	0,0%	5,1%	3,6%	-4,0%	3,2%	-0,3%	2,9%	
2000	5,2%	5,4%	5,3%	3,9%	22,3%	5,7%	4,7%	5,6%	0,0%	5,1%	
Indice 100 : 1980											
	TOTAL g.directa	Transf. CC.AA.	TOTAL INSALUD	ISM	M.a.trab.	Total S.Social	M.funcio	Total A. Central	otros	TOTAL público	
1981	95,1		95,1	97,3	97,5	95,2	101,7	95,4	111,9	97,5	
1985	100,4		100,4	90,0	133,1	101,2	160,2	103,1	140,6	107,8	
1995	73,1	309,4	187,5	88,3	173,0	186,4	346,7	191,7	158,6	187,5	
1996	74,4	313,8	190,5	87,5	185,9	189,7	357,5	195,1	166,8	191,6	
1997	74,1	315,8	190,9	85,1	171,5	189,7	378,6	195,8	165,6	192,0	
1998	76,0	333,6	199,3	93,6	172,7	197,9	328,5	202,2	169,5	198,1	
1999	78,7	345,6	206,6	93,7	181,6	205,1	315,2	208,7	169,0	203,7	
2000	82,8	364,2	217,5	97,3	222,0	216,8	330,1	220,5	168,9	214,0	
En % del PIB											
	TOTAL g.directa	Transf. CC.AA.	TOTAL INSALUD	ISM	M.a.trab.	Total S.Social	M.funcio	Total A. Central	otros	TOTAL público	
1980	3,6%	0,0%	3,6%	0,0%	0,1%	3,8%	0,1%	3,9%	0,6%	4,5%	
1985	3,6%	0,0%	3,6%	0,0%	0,1%	3,8%	0,2%	4,0%	0,8%	4,7%	
1990	2,3%	2,2%	4,5%	0,0%	0,1%	4,6%	0,3%	4,9%	0,7%	5,6%	
1995	1,8%	2,8%	4,6%	0,0%	0,1%	4,7%	0,3%	5,0%	0,6%	5,6%	
1996	1,8%	2,8%	4,6%	0,0%	0,1%	4,7%	0,3%	5,0%	0,6%	5,6%	
1997	1,7%	2,7%	4,4%	0,0%	0,1%	4,5%	0,3%	4,8%	0,6%	5,4%	
1998	1,7%	2,7%	4,4%	0,0%	0,1%	4,5%	0,3%	4,8%	0,6%	5,3%	
1999	1,7%	2,7%	4,4%	0,0%	0,1%	4,5%	0,2%	4,7%	0,6%	5,3%	
2000	1,7%	2,8%	4,4%	0,0%	0,1%	4,6%	0,2%	4,8%	0,5%	5,3%	

A partir de 1995 se utiliza SEC95

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							
1995	3.311,3	1.295,1	2.016,2	586,3	129,1	530,6	181,3	218,6	40,2	330,1
1996	3.540,2	1.400,8	2.139,4	612,0	135,1	560,5	194,3	242,2	45,3	350,0
1997	3.560,2	1.363,0	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
2000	4.292,7	1.600,7	2.692,0	773,9	172,3	697,0	231,3	296,7	57,2	433,8
Evolución anual en pts constantes										
	Total	G.directa	G.transf.	Andalucía	Canarias	Cataluña	P.Vasco	Galicia	Navarra	P.Valencia
1989	13,4%	8,6%	19,6%	16,7%		16,5%	19,7%			29,8%
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	-1,4%	-4,6%	0,7%	0,9%	0,1%	0,6%	0,4%	1,2%	3,0%	0,2%
1998	5,5%	4,8%	5,9%	6,6%	5,7%	7,2%	1,3%	6,5%	4,6%	5,1%
1999	3,4%	3,6%	3,2%	4,1%	6,6%	2,0%	3,6%	0,5%	3,6%	4,1%
2000	4,1%	1,8%	5,5%	4,3%	4,3%	4,3%	4,3%	4,3%	4,3%	4,3%

La política de **prestaciones al desempleo** (1,319 billones de ptas) y las **políticas de fomento de empleo** (805.800 mill de ptas) se detallan en el capítulo dedicado al INEM).

La política de **infraestructuras** acoge 1,208 billones de ptas, con un crecimiento anual del +5,6% real. La evaluación del contenido en este capítulo es complicada. En primer lugar, la evolución anual puede cambiar radicalmente al existir serias posibilidades de no ejecución parcial de las dotaciones inicialmente previstas para el presente año (llegaría al +23% el año 2000 con una ejecución del 80% en 1999). En segundo lugar, los proyectos están divididos entre los incluidos y los excluidos del presupuesto de operaciones no financieras. Estos últimos de más difícil seguimiento, al estar desarrollados por organismos, entes y empresas estatales no incluidos en el presupuesto, al amparo de los préstamos concedidos por el Estado.

Infraestructuras . Clasificación funcional			%	
	1999	2000	sobre 1999	total 2000
creación de infraestructuras de carreteras	291,4	313,2	5,4%	25,9%
conservación y explotación de carreteras	91,0	98,1	5,7%	8,1%
infraestructuras de transporte ferroviario	175,6	194,1	8,4%	16,1%
recursos hidráulicos	158,2	178,2	10,4%	14,7%
saneamiento y calidad de agua	47,5	55,3	14,1%	4,6%
actuación en la costa	22,4	23,5	2,9%	1,9%
protección y mejora del medio natural	39,0	41,0	3,1%	3,4%
desarrollo alternativo comarcas mineras carbon	43,5	51,5	16,1%	4,3%
otros	250,0	254,0	-0,4%	21,0%
TOTAL	1118,6	1.208,9	6,0%	100,0%

El cuadro adjunto recoge la distribución por destinos del gasto en infraestructuras, con una posición hegemónica del gasto en carreteras (34% del total), seguido del ferroviario (16,1%) y de los recursos hidráulicos (14,7%).

De ejecutarse en su totalidad el conjunto de proyectos, el gasto del Estado en infraestructuras será equivalente al 1,23% del PIB. La cuantía total de la iniciativa pública, según los autores, en el capítulo de inversiones será del 2,2% del PIB (tabla siguiente), lo que significa que tan solo el 61% está incluido en el presupuesto.

La distribución territorial de este total de inversiones asumidas por el sector público estatal muestra una elevada concentración en Madrid (16,4%), Cataluña (9,6%) y Andalucía (9%).

PGE2000					
Total inversiones sector público estatal					
	AA.CC.	Puertos, GIF		TOTAL	
		RENFE, AENA	Resto	mptas	%
Andalucía	127.366	28.615	43.183	199.164	9,0%
Aragón	59.923	79.928	6.014	145.865	6,6%
Asturias	41.533	8.269	9.757	59.559	2,7%
Baleares	17.450	12.275	1.299	31.024	1,4%
Canarias	34.490	23.653	6.152	64.295	2,9%
Cantabria	21.113	4.424	1.333	26.870	1,2%
Castilla y León	96.922	29.025	6.515	132.462	6,0%
Castilla - la Mancha	48.837	26.059	5.413	80.309	3,6%
Cataluña	72.298	115.713	24.683	212.694	9,6%
Extremadura	38.140	460	6.247	44.847	2,0%
Galicia	59.123	9.268	9.852	78.243	3,5%
Madrid	208.457	124.447	30.822	363.726	16,4%
Murcia	31.430	5.508	3.348	40.286	1,8%
Navarra	3.739	480	1.128	5.347	0,2%
La Rioja	15.875	536	2.931	19.342	0,9%
Comunidad Valenciana	56.807	13.584	24.711	95.102	4,3%
País Vasco	22.526	14.754	3.934	41.214	1,9%
Melilla	4.255	1.485	59	5.799	0,3%
Ceuta	5.791	797	58	6.646	0,3%
Varias regiones	4.057	0	0	4.057	0,2%
No regionalizable	318.942	94.341	57.347	470.630	21,2%
Extranjero	77.195	0	18.932	96.127	4,3%
TOTAL	1.366.269	593.621	263.718	2.223.608	100,0%
% SOBRE TOTAL	61,4%	26,7%	11,9%	100,0%	

La política de **Investigación y Desarrollo (I + D)** se presenta desde el Gobierno como una de sus mayores apuestas. En teoría esta política tiene asignada una dotación para el próximo año de 508.121 millones de ptas, lo que supone un crecimiento del +8,5% respecto al presente año. Sin embargo, analizando de forma más detallada su composición, se comprueba que el 60% de los créditos se destinan a la fabricación de aparatos de guerra (Fragata F-100, Avión Europeo de Combate y Carro de Combate), curiosamente integrados dentro del Ministerio de Industria cuando corresponden a inversiones del Ministerio de Defensa.

Del total de créditos integrados en esta política, se pueden considerar como proyectos de I + D en sentido estricto un máximo de 150.000 millones. Un porcentaje del PIB (0,15%) muy lejano de los parámetros de los países medios de la Unión Europea y muy reducido para disminuir el importante déficit de la economía española en esta materia.

La política de **educación** tiene asignada una dotación de 507.300 millones de ptas, inferior en casi medio billón de pesetas a la dispuesta en el presente año. La causa estriba en la finalización del proceso de traspaso de esta competencia a las Comunidades Autónomas. Durante 1999 se ha realizado la transferencia en materia de enseñanza no universitaria a Cantabria, Madrid,

Murcia y Castilla-León. En términos homogéneos, la dotación para el próximo año crece el 7,8% real.

Concluido el proceso de traspaso de transferencias de enseñanza universitaria y no universitaria, el Estado mantiene competencias en cuanto a titulaciones, normas básicas y ordenación general del sistema, así como la planificación general de las inversiones en enseñanza y la protección social de ayuda al estudio y, la administración de centros de educación a distancia.

Dentro de las reducidas responsabilidades, el presupuesto del Estado concentra el mayor nivel de crecimiento en el capítulo de enseñanza concertada con centros privados para la educación primaria, secundaria y especial (+12,6%). Con un aumento en las ayudas muy superior al aplicado a las becas y ayudas a estudiantes (+2%) o servicios complementarios de la enseñanza (+0,3%).

La política de **justicia** dispondrá de 157.635 millones de ptas destinados, al igual que en el presente año, al desarrollo definitivo de la Ley de Demarcación y Planta Judicial y a cubrir las previsiones contenidas en la nueva Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. La dotación se antoja insuficiente para afrontar las graves carencias en esta materia que afectan al correcto funcionamiento de la justicia en España.

La política de **defensa** aumenta su dotación (918.806 millones de ptas) para hacer frente a la progresiva profesionalización de las Fuerzas Armadas. Los responsables prevén una entrada neta de efectivos de 17.500 personas alcanzando a final de año los 85.000, todavía lejos de los 120.000 fijados como objetivo definitivo. La tropa de reemplazo se va reduciendo en la misma medida hasta quedar eliminada en diciembre del año 2002. Es curioso que la adquisición de cuatro fragatas (F-100), 87 aviones de Combate EF-2000 y 242 carros de combate Leopard 2E estén incluidos en el presupuesto del Ministerio de Industria a pagar en el futuro por el Ministerio de Defensa, con la peculiaridad de catalogar como I + D la parte fabricada en España.

Las transferencias de carácter incondicionado dirigidas a las Administraciones Territoriales ocupan un volumen cada vez mayor dentro del presupuesto. El próximo año 2000 se elevarán hasta los 4,630 billones de ptas (+20,3% real sobre el inicial de 1999). Del total, la mayoría se dirige a las Comunidades Autónomas (67,3%).

TRANSFERENCIAS TOTALES de la AA.CC. a AA.TT.				
(En mmpts)	1999	2000		
		mmpts	% total	% real
COMUNIDADES AUTONOMAS.	5.108,8	6.048,4	100,0%	16,4%
<i>transferencias incondicionadas</i>	2.389,8	3.116,0	51,5%	28,4%
<i>transferencias condicionadas</i>	2.719,0	2.932,4	48,5%	5,8%
CORPORACIONES LOCALES	1.496,8	1.632,1	100%	7,0%
<i>transferencias incondicionadas</i>	1396,9	1.513,4	93%	6,3%
<i>transferencias condicionadas</i>	99,9	118,7	7%	16,8%
AA.TT.	6.605,6	7.680,5	100,0%	14,3%
<i>transferencias incondicionadas</i>	3.786,7	4.629,4	60,3%	20,3%
<i>transferencias condicionadas</i>	2.818,9	3.051,1	39,7%	6,2%

Fuente IEF PGE2000

PGE2000			
TRANSFERENCIAS TOTALES de la AA.CC. a AA.TT.			
2000			
mmptas	CC.AA.	CC.LL.	TOTAL
Financiación AA.TT.	3.116,8	1.513,4	4.630,2
Sanidad	2.418,0		2.418,0
Otras prest.sociales	164,1		164,1
Vivienda	53,5	0,3	53,8
Fomento empleo	132,3	98,6	230,9
Subv transporte	43,6		43,6
Infraestructuras	83,0	4,9	87,9
Admon Tributaria	9,1		9,1
Educación	10,8	3,2	14,0
Agricultura	2,4		2,4
Seguridad Ciudadana	1,4	1,1	2,5
Justicia	0,4		0,4
Pol. industrial y energetica	0,6	1,0	1,6
Otras	12,5	10,0	22,5
TOTAL	6.048,5	1.632,1	7.680,6

Para conocer el total de gasto gestionado por las Administraciones Territoriales realizado a partir de ingresos del Estado, es necesario añadir las transferencias realizadas con carácter condicionado. El volumen de recursos se eleva hasta los 7,680 billones de ptas, casi la cuarta parte del total del presupuesto de la Administración Central. Con esta perspectiva, la evolución

con respecto al presente año es también muy elevada (+14,3%). Dentro de las partidas con destino condicionada, la más importante es sin duda la asistencia sanitaria.

5.3. Proyecto PGE2000 consolidado de ingresos.

El total de ingresos de la Administración Central alcanzará el año 2000 los 31,681 billones de ptas, una evolución positiva respecto al año anterior medida en términos reales aunque distinta dependiendo de la forma en la que se realice la comparación. **El crecimiento es** muy elevado sobre la dotación inicial de 1999 (+4,8% real), incluso superior a la creación de riqueza y **mucho más modesto utilizando el avance de liquidación previsto (+2,5% real)**²³ aunque seguiría siendo superior a la previsión de crecimiento de los gastos el próximo ejercicio (+1,2%).

La distribución de la recaudación entre los diferentes epígrafes continua con el modelo aplicado por el Gobierno ayudado de la bondad del ciclo económico: pérdida de peso de la imposición sobre la renta, junto al cada vez mayor protagonismo de la imposición sobre el consumo y de las cotizaciones sociales. En el próximo año, como ya está sucediendo en el actual, pierden enteros los ingresos por privatizaciones ante el agotamiento de las empresas públicas con posibilidades de ser privatizadas.

Como viene siendo habitual, el análisis de los ingresos se complica por la presentación de las cifras en diversas fórmulas contables (caja, derechos reconocidos y derechos líquidos) combinadas adecuadamente por los autores dependiendo de los objetivos a cumplir previamente fijados. Las diferencias son especialmente amplias en los impuestos directos (IRPF e Impuesto de Sociedades) y en el capítulo de ingresos patrimoniales, epígrafes ambos muy sensibles al concentrar las áreas de actuación prioritaria marcadas por el Gobierno: reforma del IRPF y privatización de empresas públicas.

Como ejemplo la diferencia entre caja y derechos líquidos en el IRPF será en 1999 casi de 350.000 millones de ptas, en teoría debido a los distintos ritmos de realización de las devoluciones del impuesto. En el mismo año, la diferencia entre los derechos reconocidos como ingresos patrimoniales por el IGAE y los denominados derechos líquidos será de 454.000 millones de pesetas. La previsión para el próximo año de recaudación del Impuesto de Sociedades difiere en 107.300 millones entre el criterio de derechos reconocidos y el de derechos líquidos. El total de los ingresos del Estado tiene una diferencia de +271.200 millones de ptas entre ambos conceptos. Cuantías demasiado abultadas para no precisar de explicaciones más detalladas, en la práctica desconocidas al no publicarse la Memoria Tributaria con cifras posteriores al año 1995.

Se acompañan a continuación las señas más características de los distintos epígrafes para el próximo año 2000.

²³ Previsión realizada por CC.OO. utilizando el avance de liquidación para el Estado facilitado en la documentación oficial y la recaudación conocida de la Seguridad Social hasta el mes de agosto.

- Los impuestos directos aumentarán muy levemente su recaudación (+0,8% real sobre previsión de liquidación) en términos de derechos reconocidos, con una evolución muy dispar entre sus componentes.
- ✓ El Impuesto de Sociedades crecerá de forma significativa (+6,3% real) aunque en menor medida de lo que están mostrando los excedentes empresariales en los dos últimos ejercicios. Con el aditamento de prever una caída de ingresos de 60.000 millones de ptas debido a la incorporación de deducciones superiores en concepto de Investigación y Desarrollo. Compartiendo la prioridad de potenciar esta actividad, la experiencia ha demostrado la ineficiencia de utilizar las deducciones en este impuesto para canalizar objetivos de este tipo. El resultado habitual, los gestores de la Agencia Tributaria lo deberían confirmar, es mucho gasto fiscal y ningún control que garantice la realización de las actividades objetivo (las deducciones suponen el 21% del total de los ingresos previstos).
- ✓ El IRPF mantiene su trayectoria de disminución real de sus ingresos (-2,2%) a causa de la aplicación de la reciente reforma aprobada por el Gobierno en vigor desde el uno de enero de 1999.

PROYECCION IRPF mmptas	
año 1999	5.159,3
año 2000	
empleo: +2,7%	139,3
subida salarial: +2,5%	129,0
TOTAL IRPF 2000	5.427,6
Prev oficial 2000	5.149,1
diferencia 2000	278,5
diferencia 1999	492,5
TOTAL pérdida recaudación	770,9

Cabe la posibilidad de atribuir una parte (hasta 100 mmptas) a la bajada de lostipos de interés

Las organizaciones progresistas, encabezadas por CC.OO., han sido y siguen siendo muy críticas con **la reforma del IRPF**. La pérdida de recaudación ya se ha demostrado en 1999 (capítulo avance liquidación PGE99) y continúa el año 2000 **hasta alcanzar como mínimo una pérdida de ingresos de 670.000 millones de pesetas.**

A la pérdida de suficiencia del sistema y la redistribución de la renta a favor de los más privilegiados (el 1% de los contribuyentes, los más ricos se benefician del 20% del coste) se suma el incumplimiento de una de las promesas pregonadas por el Gobierno: la simplificación.

El sistema de anticipo (retención) y posterior liquidación (año siguiente) hace posible repartir las pérdidas en dos ejercicios. Circunstancia aprovechada por el Gobierno articulando un sistema de retenciones a cuenta no ajustado a la realidad del impuesto, son excesivas en la mayor parte de los casos, que afecta de forma negativa a millones de trabajadores.

Tal y como se explica en el texto siguiente, la propaganda oficial dirigida a los trabajadores con ingresos inferiores a 3,5 millones de ptas de no tener obligación de hacer la declaración del IRPF es engañosa. Más al contrario, CC.OO. recomienda confeccionarla y presentarla a todos aquellos en cuya unidad familiar solo trabaje uno de los cónyuges, ya que obtendrán devoluciones sobre lo ya pagado (entre 21.000 y 168.000 ptas). Idéntico consejo es extensible

para todas aquellas personas con hijos a cargo en unidades familiares con un solo ingreso, todos aquellos en proceso de pago de hipotecas por adquisición de viviendas y también a los que tengan viviendas arrendadas.

ANEXO: Pagos a cuenta en el IRPF

El nueve de diciembre de 1998 se aprobó con los votos del PP y CiU la Ley 40/1998 que regula el IRPF a partir del año 1999. Los pagos a cuenta a realizar a partir de enero del presente año se regulan en el Real Decreto 2717/1998 de 18 de diciembre. Estas retenciones y pagos a cuenta corresponden, por tanto, a la declaración de la renta obtenida en 1999, cuya liquidación se cumplimenta en junio del año 2000.

El Gobierno ha señalado la simplificación como uno de los objetivos conseguidos con la reforma del IRPF recientemente aprobada. Dentro de esta simplificación anuncia la no obligación de realizar declaración sobre la renta de todas aquellas personas con rentas del trabajo dependiente inferiores a 3.500.000 ptas. Esta medida implica según el Gobierno reducir la carga administrativa del contribuyente y un mayor y mejor uso de los recursos humanos de la Agencia Tributaria. Mejoras teóricas que la práctica parece confirmar como no ciertas. En su ejercicio propagandístico olvidó aclarar que la no obligación de presentar declaración no incluía para el trabajador la exención de pagar y, por ende de realizar el correspondiente pago a cuenta mensual. El resultado de esta limitación, lógica si no se quiere hundir la recaudación al perdonar la aportación de millones de contribuyentes, es la necesidad de articular un sistema de retenciones muy perfeccionado que permita igualar retención y liquidación final.

Cumplir con esas premisas no es fácil, menos, si además se pretende no perder excesiva recaudación a cuenta para no incurrir en problemas de tesorería durante el año 1999 en el que se conjuga una bajada de las retenciones y las habituales devoluciones generadas por el último año (1998) del anterior modelo del IRPF.

El contenido del RD no cumple con la promesa del Gobierno sobre la presunta simplificación, mientras genera graves confusiones para un buen número de contribuyentes que pueden acabar en perjuicios para los mismos.

Como elemento previo, sólo los trabajadores con ingresos muy inferiores a la cuantía inicialmente presentada quedan realmente exonerados de presentar la declaración del IRPF, al no tener

RD 2717/1998 Niveles de renta exentos de retención	número de hijos		
	0	1	2 o más
1.- soltero, viudo, divorciado o separado legalmente		1.675.000	1.850.000
2.- con conyuge a cargo (rentas del conyuge < 100.000 ptas año)	1.675.000	1.850.000	2.025.000
3.- sin conyuge a cargo y otras situaciones	1.250.000	1.350.000	1.450.000

Los importes previstos en el cuadro anterior se incrementarán en 100.000 ptas en el caso de pensiones y 200.000 ptas para prestaciones por desempleo

retenciones previas (tabla 1). La horquilla oscila entre 1.250.000 ptas y 2.025.000 ptas de ingresos. Para estar incluido en este último umbral se debe estar casado, sólo trabajar un cónyuge en la unidad familiar y tener dos hijos a cargo. No obstante, esta exención tampoco es general, ya que si la renta se obtiene mediante un contrato de trabajo inferior a un año, la retención obligatoria será como mínimo del 2%.

Para el resto, la aplicación de la norma, apoyada en un programa ofimático suministrado por la Agencia Tributaria, presenta algunos rasgos peculiares. Entre ellos cabe destacar:

- Unidades familiares en las que sólo trabaje un cónyuge o el otro tenga ingresos inferiores a 100.000 ptas al año. El cálculo de las retenciones para estos trabajadores sólo incluye una deducción por

mínimo personal de 550.000 ptas (artículo 10.3d²⁴). La fórmula elegida no permite incluir como gasto deducible a los ingresos obtenidos el mínimo personal ampliado, autorizado por la Ley del IRPF para personas con estas características (un mínimo de 1.100.000 ptas).

Esta decisión implica imponer un retención a estos trabajadores muy superior a la que le correspondería de acuerdo a la liquidación definitiva. El resultado es claro, todas aquellas personas en esta situación, aproximadamente el 38% de las declaraciones de 1997, están generando una fuerte devolución. Una devolución que Hacienda no realizará de oficio sino que deberá ser el contribuyente quien reclame. Podría darse el caso que el contribuyente con rentas inferiores a 3,5 mptas perdiera

esta devolución, si confundido por la promesa del Gobierno, no presenta la correspondiente declaración al no estar obligado por la Ley.

SUPUESTO: DECLARACION CONJUNTA
Ingresos están generados por un solo cónyuge en la unidad familiar con un hijo de 14 años

INGRESOS	DECLARACION AÑO 1999 (Ley IRPF 41/1998)				Liquidación		
	S. Social	R. Trabajo	Mínimo personal	Mínimo familiar	base liquidable	cuota íntegra	tipo medio efectivo
1.500.000	96.000	489.616	1.100.000	225.000	410.616	0	0
2.000.000	128.000	375.000	1.100.000	225.000	172.000	30.960	1,55%
2.250.000	144.000	375.000	1.100.000	225.000	406.000	73.080	3,25%
2.500.000	160.000	375.000	1.100.000	225.000	640.000	117.600	4,70%
2.750.000	176.000	375.000	1.100.000	225.000	874.000	173.760	6,32%
3.000.000	192.000	375.000	1.100.000	225.000	1.108.000	229.920	7,66%
3.250.000	208.000	375.000	1.100.000	225.000	1.342.000	286.080	8,80%
3.500.000	224.000	375.000	1.100.000	225.000	1.576.000	342.240	9,78%
4.000.000	256.000	375.000	1.100.000	225.000	2.044.000	454.560	11,36%
4.500.000	288.000	375.000	1.100.000	225.000	2.512.000	584.596	12,99%
5.000.000	320.000	375.000	1.100.000	225.000	2.980.000	717.040	14,34%

RETENCION A CUENTA. Programa Agencia Tributaria y RD 2717/98

INGRESOS	RETENCION (oficial)		Diferencia retención - liquidación	
	importe anual	tipo retención	en pesetas	tipo retención
1.500.000	0	0,00%	0	0,00%
2.000.000	52.400	2,62%	21.440	1,07%
2.250.000	139.950	6,22%	66.870	2,97%
2.500.000	227.500	9,10%	109.900	4,40%
2.750.000	314.875	11,45%	141.115	5,13%
3.000.000	391.800	13,06%	161.880	5,40%
3.250.000	447.850	13,78%	161.770	4,98%
3.500.000	510.650	14,59%	168.410	4,81%
4.000.000	642.800	16,07%	188.240	4,71%
4.500.000	775.350	17,23%	190.754	4,24%
5.000.000	908.000	18,16%	190.960	3,82%

A devolver si se presenta la declaración anual

permite 225.000 (250.000 ptas si el hijo es menor de 3 años). En este caso, común a millones de contribuyentes/unidades familiares, la retención fijada es excesiva respecto a la liquidación a realizar de acuerdo a la Ley.

- Las personas con contratos o relaciones de duración inferior a un año tienen un tipo de retención no inferior al 2%, con independencia de su nivel de ingresos (artículo 13), incluso si son inferiores al mínimo general exento de retención de 1.250.000 ptas..

El resultado de la fórmula presentada por el Gobierno es bastante negativo. Algunas consecuencias ya son conocidas: genera una carga administrativa a las empresas excesiva y obliga al trabajador a desvelar al empresario alguna información no deseada. Información como es el caso de los ingresos de cónyuge que además no sirve para nada al no poder ampliar los gastos deducibles por el concepto de *mínimo personal*. Pero hay otras muy importantes que muestran la inconsistencia de la reforma realizada por el Gobierno, agravadas por posible perjuicios para los contribuyentes.

- El sistema de pagos a cuenta muestra que la simplificación prometida por el Gobierno no es cierta. En el mejor de los casos no es ni mejor ni peor que la que se pueda lograr con el anterior modelo. En el peor, los recursos humanos de la Agencia Tributaria van a tener que realizar todavía más comprobaciones derivadas del sistema de retenciones, perdiendo efectividad en sus tareas inspectoras.

²⁴ La incidencia se corrige parcialmente en el artículo 12.3 para las rentas inferiores a 3,5 millones de pesetas [Máxima cuota de retención = (Renta trabajo - límite exento) * 0.35] pero no en su totalidad como se observa en la tabla siguiente.

2. El sistema establecido genera fuertes devoluciones para un colectivo importante de contribuyentes. Como ejemplo, las devoluciones para las unidades familiares en las que obtenga ingresos un solo cónyuge o, las unidades familiares monoparentales oscilan entre 21.000 y 191.000 ptas (ingresos de 2 o 5 millones de ptas).
3. Las devoluciones se convierten en pérdidas (no recuperables) si no se presenta la declaración solicitando la correspondiente devolución.

Este resultado, discrepante de las bondades anunciadas por el Gobierno, se alcanza sin necesidad de introducir como factor de distorsión la no incorporación en el cálculo de las retenciones de las deducciones sobre la cuota íntegra de los pagos realizados para la compra de la vivienda habitual (3,5 millones de declarantes afectados). Estos pagos amplían la diferencia entre retención a cuenta y liquidación final.

La promesa del Secretario de Estado de Hacienda es incorporar a la Agencia Tributaria la información suministrada por las entidades financieras sobre todos los préstamos hipotecarios. Es de imaginar para utilizarla en el cálculo de la retención futura. Los inconvenientes para lograrlo son múltiples: número millonario de apuntes informáticos y fuerte limitación de la empresa para utilizar esta información en el cálculo de la retención anual. Por otra parte, caso de poderlo conseguir, los esfuerzos requeridos serán tan amplios que cabe dudar sobre la presunta reducción de trabajo para el personal de la Agencia Tributaria, elemento básico para que puedan dedicarse a labores de inspección.

A la espera de la contestación de la Agencia Tributaria, recomendar a todos los contribuyentes que revisen concienzudamente la retención a cuenta. **Y sobre todo, aconsejar a todos los asalariados realizar siempre la declaración de la renta ya que existen motivos sobrados para pensar que al cumplimentar la liquidación, en la mayoría de los casos el resultado será una devolución de parte de lo pagado anteriormente.**



Se cumple la promesa de compensar a las personas en proceso de pago de una vivienda habitual y a los arrendatarios de una vivienda con el mismo uso, por la pérdida en la que se incurría con la actual Ley del IRPF. Las disposiciones transitorias cuarta y quinta de la Ley de PGE2000 articula el método aplicable cuando se realice la liquidación en junio de 1999:

*Todas aquellas personas que hubieran **comprado una vivienda habitual** con anterioridad al 4 de mayo de 1998 podrán aplicarse una deducción específica resultado de la diferencia entre la deducción potencialmente lograda con la ley anterior y la incluida en la norma actual (disposición transitoria quinta):

(+) Tipo medio de gravamen * (intereses pagados + cuota IBI - 2% valor catastral + 15% del principal amortizado)

(-) deducción en cuota según actual Ley IRPF ²⁵.

(=) deducción específica compensatoria por el cambio de método de cálculo.

* Las personas **arrendatarias de su vivienda habitual**, con contratos de alquiler anteriores al 24 de abril de 1998 y en vigor durante el año 1999, podrán aplicarse una deducción en cuota adicional calculada con el siguiente método (disposición transitoria cuarta):

- ✓ Cuando los ingresos totales del contribuyente sean inferiores a 3,5 millones o 5 millones (tributación individual o conjunta).
- ✓ Cuando la cuantía pagada en concepto de alquiler exceda del 10% de sus rendimientos netos.
- ✓ La deducción será del 10% en cuota sobre las cantidades satisfechas con el límite de 100.000 ptas.

La inclusión de estas compensaciones en la Ley de PGE2000 tiene duración anual, por tanto, queda al arbitrio del legislador. Una de las causas centrales que influirán en su repetición en años anteriores será su coste económico.

Reconociendo el cumplimiento de la promesa del Ejecutivo, caben algunas valoraciones:

²⁵ carácter general → (15% de deducción del total de los pagos con un límite de 1,5 millones de ptas).

Si existe financiación ajena:

Dos primeros años → (25% de las primeras 750.000 ptas y 15% de un máximo adicional de 750.000 ptas).

Siguientes años → (20% de las primeras 750.000 ptas y 15% de un máximo adicional de 750.000 ptas).

1. Mantener la anterior estructura de deducciones por compra de vivienda habitual es una decisión costosa y regresiva, al beneficiar en mayor medida a las personas con rentas más elevadas. Un beneficio más que añadir a los ya obtenidos por aplicación del nuevo IRPF.
2. Por el contrario, mantener la deducción en cuota por alquiler de vivienda habitual con el límite fijado en un determinado nivel de ingresos implica un beneficio mayor a medida que disminuyen los ingresos y una potenciación a este tipo de régimen de vivienda. La desaparición para todos los contratos posteriores a abril de 1998 tiene el resultado contrario: penaliza a las personas con menores recursos, limita el uso de este tipo de viviendas y priva a la Agencia Tributaria de un magnífico método de control de unas rentas con mucha tendencia a incluirse en la economía sumergida. Nadie con un mínimo de seriedad puede afirmar que los beneficios para este tipo de contratos pueden quedar subsumidos en el mínimo personal de 550.000 ptas/año, en el que se incluyen, según los autores, todos los gastos para poder vivir dignamente.

Modificaciones más importantes de la norma del IRPF para el año 2000

- La tarifa se actualiza en un +2% para evitar los efectos de la inflación (*progresividad en frío*).
- No se modifican los gastos deducibles en concepto de mínimo personal y mínimo familiar, con efectos de elevación de la presión fiscal real, mayor según crecen los ingresos.
- Reducción general de los módulos aplicables a empresarios acogidos al régimen de estimación objetiva del 7% (-12% si se incrementa la plantilla media en más del 0,75 unidades. Medida ya existente el año anterior con un coste de 34.600 millones de ptas.
- Se regula el tratamiento de los "unit linked", un producto de utilidad más que dudosa que parece beneficiar en exclusiva a las compañías de seguros.
- Se modifica el tratamiento de asignación de recursos a la Iglesia Católica fijando un método más beneficioso para la misma.
- Disposiciones transitorias cuarta y quinta sobre compensación a los contribuyentes por el cambio de método de cálculo de las deducciones por compra y arrendamiento de vivienda habitual.

- Los impuestos indirectos, en sentido contrario que los de la renta, mantendrán su fuerte ritmo de crecimiento (+5% real) ganando cada día más protagonismo dentro del sistema tributario, en especial el Impuesto sobre el Valor Añadido. Como más importantes, se pueden destacar los siguientes aspectos:

- El IVA mantendrá, según los autores, un ritmo de ingresos muy elevado (+7,4% real) en base a un comportamiento muy dinámico de la demanda interna, aunque inferior al del presente año, y el mantenimiento de la fortaleza de las importaciones. De cumplirse esta previsión, los ingresos a través del IVA alcanzarían el 5,9% del PIB, una cifra tan solo ligeramente inferior a los obtenidos con el IRPF (6% del PIB)²⁶.
- Los impuestos especiales perderán algo de fuelle dentro de su particular carrera alcista. Los ingresos previstos en el próximo año (2,629 billones)

²⁶ Se incluyen en el mismo el tramo transferido a las Comunidades Autónomas.

solo crecerán el +0,7% como respuesta a la congelación de las tarifas, decidida por el Gobierno para hacer frente al repunte de la inflación y la elevación del precio del petróleo. Dentro de este capítulo, el Impuesto sobre Hidrocarburos aporta la mayoría de los ingresos (1,521 billones), seguido del gravamen sobre labores del tabaco (638.100 mill de ptas). El Impuesto sobre electricidad prevé recaudar 104.200 mill de ptas.

- En el epígrafe de otros impuestos indirectos destaca el aplicado sobre primas de seguros con una aportación de 120.100 mill de ptas.

Para analizar la situación comparada del sistema impositivo se ha considerado oportuno adicionar a los ingresos del Estado a través de impuestos directos el segmento del IRPF transferido a las Comunidades Autónomas (15%) y los ingresos obtenidos mediante el Impuesto sobre el Patrimonio.

Ingresos de la Administración Central del Estado							
Capítulos de ingresos en relación al PIB							
	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuestos/PIB	18,5%	16,4%	17,1%	17,7%	16,8%	16,2%	16,1%
Cotizaciones sociales/PIB	11,6%	11,6%	11,7%	12,0%	12,0%	11,9%	12,0%
IMPUESTOS+COT/PIB	30,1%	28,0%	28,8%	29,7%	28,3%	28,1%	29,1%
IMP DIRECTOS/IMPUESTOS	52,3%	54,3%	54,9%	55,7%	52,9%	49,8%	49,4%
IMP INDIRECTOS/IMPUESTOS	47,7%	45,7%	45,1%	44,3%	47,1%	50,2%	50,6%

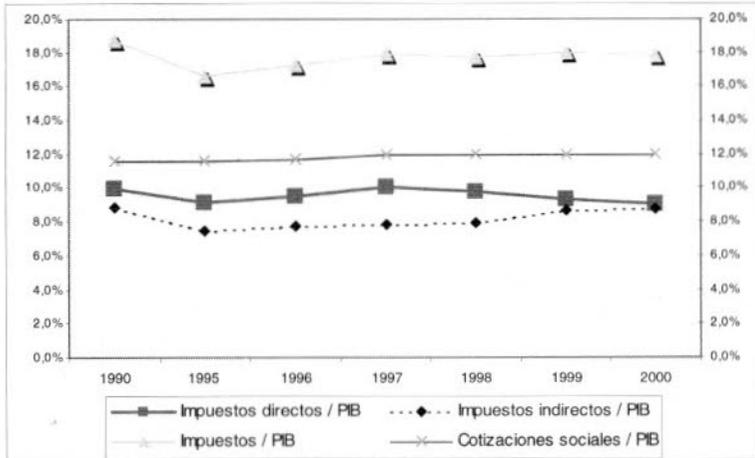
SUPUESTO: CORRECCION incluyendo principales impuestos directos							
15% IRPF traspaso a la mayoría de las Comunidades Autonomas (+700 mmptas) e I. Patrimonio (+120 mmptas)							
	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impostos directos	4.963,4	6.617,0	7.335,2	8.195,9	8.527,1	8.609,3	8.827,2
Impostos indirectos	4.413,0	5.467,2	5.934,8	6.425,8	6.900,0	7.991,6	8.557,9
Total impuestos	9.376,4	12.084,2	13.270,0	14.621,7	15.427,1	16.600,9	17.385,1
Cotizaciones	5.819,3	8.427,1	9.032,0	9.802,5	10.400,5	11.107,7	11.726,9
PIB	50.074	72.840	77.105	81.782	86.968	92.452	97.839
Impuestos directos / PIB	9,9%	9,1%	9,5%	10,0%	9,8%	9,3%	9,0%
Impuestos indirectos / PIB	8,8%	7,5%	7,7%	7,9%	7,9%	8,6%	8,7%
Impuestos / PIB	18,7%	16,6%	17,2%	17,9%	17,7%	18,0%	17,8%
Cotizaciones sociales / PIB	11,6%	11,6%	11,7%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%
IMPUESTOS+COT / PIB	30,3%	28,2%	28,9%	29,9%	29,7%	30,0%	29,8%
IMP DIRECTOS / IMPUESTOS	52,9%	54,8%	55,3%	56,1%	55,3%	51,9%	50,8%
IMP INDIRECTOS / IMPUESTOS	47,1%	45,2%	44,7%	43,9%	44,7%	48,1%	49,2%

Con estas premisas, como se puede apreciar en la tabla siguiente, la proporción de imposición directa sobre la del consumo va perdiendo posiciones a marchas forzadas, aunque todavía sigue siendo levemente mayoritaria dentro del sistema impositivo (50,8% / 49,2%). De mantenerse la actual tendencia en breve plazo se pueden invertir los términos.

De cumplirse las previsiones oficiales, la presión fiscal medida por la recaudación a través de impuestos se reduciría dos décimas del PIB el próximo año, después de haber aumentado tres en el presente año. **En la actual legislatura la presión fiscal habrá aumentado casi un punto del PIB correspondiendo íntegramente el aumento a la imposición indirecta.**

Para obtener conclusiones más completas sobre la evolución estructural del sistema tributario se puede analizar la serie realizando una comparación con el PIB desde 1990, año en el que el anterior ciclo económico al alza

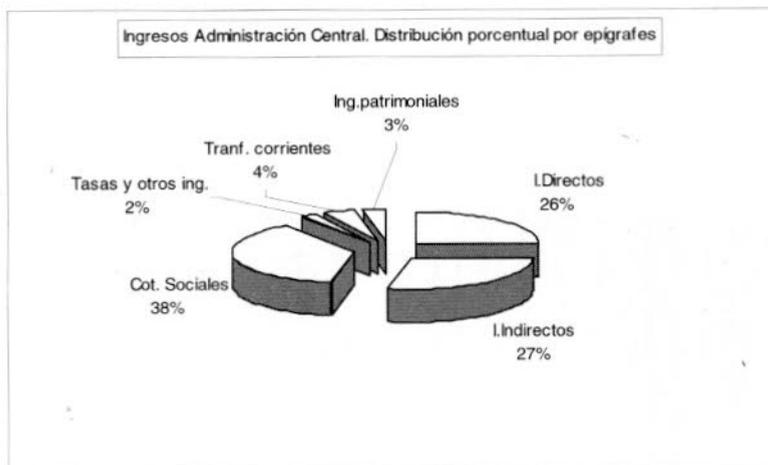
alcanzó su punto máximo. Con este método se comprueba también la pérdida de bastante peso de la imposición directa (9% del PIB el año 2000 frente a 9,9% en 1990), mientras que la imposición sobre el consumo mantiene su participación en el mismo porcentaje sobre la riqueza (8,7% del PIB) después de atravesar una etapa de descenso en el quinquenio 1990-1995.



- Los autores del presupuesto prevén unos ingresos por *cotizaciones sociales* en el próximo año de 11,726 billones de pesetas (+3,5% real sobre previsión para 1999). Una cuantía bastante razonable, caso de cumplirse con las previsiones de creación de empleo y subida salarial en negociación colectiva de mantenimiento de poder adquisitivo. Obviamente, la previsión quedará desfasada a la baja si se mantiene el proceso de los dos últimos años de acceso a la legalidad de trabajadores y empresas provenientes de la economía sumergida.

La mayor parte de los ingresos por cuotas provienen de las cuotas por contingencias comunes y accidentes de trabajo (81%), estando acompañadas por las de desempleo (15%) y, todavía en menor volumen con las de formación (1,5%) y, con carácter casi anecdótico las del FOGASA.

Con esta previsión, los ingresos por cotizaciones mantendrán su peso en relación al PIB (+12%) en un proceso de total estabilidad en el periodo 1997-2000. Un porcentaje del PIB inferior al obtenido por el sistema impositivo en su conjunto, pero muy superior a cualquiera de sus dos segmentos (directos e indirectos). Las cuotas sociales generan el 37% del total de los ingresos del consolidado de la Administración Central.



- Las tasas recaudarán según los autores del presupuesto 681.000 millones de ptas el año 2000, con una evolución del $-9,6\%$ real sobre el presente año. La principal causa de la disminución es la no previsión de ingresos por diferencias entre prima de emisión y reembolso de la deuda pública (139.000 millones en 1999), probablemente por la inversión de la tendencia de los tipos de interés. La participación de este epígrafe dentro de los ingresos disminuye ligeramente hasta el $4,1\%$ del total.
- Las transferencias corrientes agrupan una serie de ingresos obtenidos de otros organismos públicos. La cuantía esperada asciende a 1,287 billones de pesetas con una evolución negativa en términos reales ($-4,4\%$). Una parte sustancial proviene de la Comisión Europea en concepto de pagos al sector agrario realizados por el FEOGA en su sección garantía.
- Los ingresos patrimoniales previstos alcanzan los 985.500 millones de ptas ($+2,5\%$ sobre avance de liquidación). La partida más importante corresponde a los beneficios del Banco de España por revalorización de las reservas, ahora depositadas en el Banco Central Europeo (498.750 millones de ptas).
- Las transferencias de capital por valor de 288.000 millones de ptas contienen básicamente la cofinanciación de proyectos realizada por los fondos estructurales comunitarios (FEDER, FSE, FEOGA orientación e IFOP). La evolución negativa de estas aportaciones ($-11,9\%$ real sobre 1999) se debe a la menor disponibilidad de fondos estructurales decidida por los países miembros en la Cumbre de Berlín cuando decidieron el marco financiero para el periodo 2000-2006.

INGRESOS del Estado (miles de mill corrientes)					1999			2000			
CAPITULOS	1990	1995	1996 der IGAE	1997 der IGAE	1998 der IGAE	caja	derechos reconocidos	derechos liquidos 1	derechos reconocidos	derechos liquidos 1	d/a mmptas
IRPF	3.279,0	5.178,0	5.605,1	5.605,0	5.133,6	4.775,0	5.159,3	5.121,2	5.149,1	5.173,3	24,2
I. Sociedades	1.496,0	1.200,0	1.483,1	2.227,1	2.456,5	2.300,3	2.363,7	2.353,2	2.563,1	2.670,4	107,3
Otros	68,4	119,0	127,0	243,8	146,0	265,9	266,3	277,2	295,0	296,3	1,3
I.- Impptos directos	4.843,4	6.497,0	7.215,2	8.075,9	7.736,1	7.341,2	7.789,3	7.751,6	8.007,2	8.140,0	132,8
IVA	2.754,0	3.373,0	3.731,0	4.133,0	4.469,2	5.050,0	5.163,6	5.128,1	5.655,0	5.741,7	86,7
I.Especiales y Petróleo	1.143,0	1.936,0	2.063,8	2.094,6	2.396,3	2.545,0	2.560,3	2.555,8	2.629,0	2.639,7	10,7
Imp.Traf Exterior	376,0	122,6	99,0	112,2	133,0	141,8	142,0	143,0	142,9	143,0	0,1
Otros	140,0	35,6	41,0	86,0	110,8	125,2	125,7	120,0	130,1	130,0	-0,1
II.- Impptos indirectos	4.413,0	5.467,2	5.934,8	6.425,8	7.111,3	7.862,0	7.991,6	7.946,9	8.557,0	8.654,4	97,4
TOTAL IMPUESTOS	9.256,4	11.964,2	13.150,0	14.501,7	14.847,4	15.203,2	15.780,9	15.698,5	16.564,2	16.794,4	230,2
III.- Tasas y otros ingresos	357,0	324,5	493,4	563,5	741,3	444,0	555,5	391,1	368,0	389,8	21,8
IV.- Transf corrientes	456,9	508,4	513,5	672,0	874,9	916,8	916,8	916,8	895,2	895,3	0,1
V.- Ingresos patrimoniales	289,9	910,2	944,9	1.284,4	1.367,1	1.041,3	1.041,4	564,9	587,6	587,5	-0,1
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	10.359,0	13.707,3	15.101,7	17.021,6	17.830,7	17.605,3	18.294,6	17.571,3	18.415,0	18.667,0	252,0
VI.- Enajenación inversiones	30,0	10,0	12,0	25,7	25,9	12,4	13,0	13,0	23,0	23,0	0,0
VII.- Transf capital	136,4	350,5	335,4	281,5	326,2	386,2	386,2	365,2	269,5	288,7	19,2
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	166,4	360,5	347,4	307,2	352,1	398,6	399,2	378,2	292,5	311,7	19,2
TOTAL INGRESOS	10.525,4	14.067,8	15.449,1	17.328,8	18.182,8	18.003,9	18.693,8	17.949,5	18.707,5	18.978,7	271,2
PIB pm	50.074	72.840	77.105	81.782	86.968	92.451,6	92.451,6	92.452	97.839	97.839	0,0

(1) Fuente: PGE2000

Evolución anual en términos reales

Evolución pts constantes	2000/1999					
	1996	1997	1998 derechos IGAE	der99 rec / IGAE98	der rec	der liq
IRPF	4,9%	-2,1%	-10,5%	-2,0%	-2,2%	-1,0%
Imp.Sociedades	19,8%	47,1%	7,8%	-6,1%	6,3%	11,3%
Otros	3,4%	88,0%	-41,5%	77,9%	8,6%	4,8%
I.IMPUESTOS DIRECTOS	7,6%	9,6%	-6,4%	-1,8%	0,8%	3,0%
IVA	7,2%	8,5%	5,7%	12,7%	7,4%	9,8%
I.Especiales y Petróleo	3,3%	-0,6%	11,9%	4,2%	0,7%	1,3%
Imp.Traf Exterior	-21,8%	11,0%	15,9%	4,2%	-1,3%	-2,0%
Otros	11,6%	105,4%	25,9%	10,7%	1,5%	5,2%
II.IMPUESTOS INDIRECTOS	5,2%	6,0%	8,2%	9,6%	5,0%	6,8%
TOTAL IMPUESTOS	6,5%	8,0%	0,1%	3,7%	2,9%	4,9%
III.TASAS Y OTROS INGRESOS	47,3%	11,9%	28,6%	-26,9%	-35,1%	-2,3%
IV.TRANSF CORRIENTES	-2,1%	28,2%	27,3%	2,2%	-4,3%	-4,3%
V.INGRESOS PATRIMONIALES	0,6%	33,1%	4,0%	-25,7%	-44,7%	2,0%
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	6,8%	10,4%	2,4%	0,1%	-1,3%	4,2%
VI.ENAJ. INVERSION REALES	16,3%	109,8%	-1,5%	-51,0%	73,5%	73,5%
VII.TRANSF DE CAPITAL	-7,3%	-17,8%	13,3%	15,5%	-31,6%	-22,5%
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	-6,6%	-13,4%	12,0%	10,6%	-28,2%	-19,2%
TOTAL INGRESOS	6,4%	9,9%	2,6%	0,9%	-1,9%	3,7%
PIB	2,6%	3,9%	4,0%	3,7%	3,8%	3,8%

Otros: en 1996 se instrumenta un nuevo impuesto sobre seguros de riesgo (+70 mmptas)

PGE Ingresos del Estado							
Participación por epígrafes	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
I.Renta	31,2%	36,8%	36,3%	32,3%	28,2%	28,5%	27,3%
Imp.Sociedades	14,2%	8,5%	9,6%	12,9%	13,5%	13,1%	14,1%
Otros	0,6%	0,8%	0,8%	1,4%	0,8%	1,5%	1,6%
II.IMPUESTOS DIRECTOS	46,0%	46,2%	46,7%	46,6%	42,5%	43,2%	42,9%
IVA	26,2%	24,0%	24,2%	23,9%	24,6%	28,6%	30,3%
I.Especiales y Petroleo	10,9%	13,8%	13,4%	12,1%	13,2%	14,2%	13,9%
Imp.Traf.Exterior	3,6%	0,9%	0,6%	0,6%	0,7%	0,8%	0,8%
Otros	1,3%	0,3%	0,3%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%
III.IMPUESTOS INDIRECTOS	41,9%	38,9%	38,4%	37,1%	39,1%	44,3%	45,6%
TOTAL IMPUESTOS	87,9%	85,0%	85,1%	83,7%	81,7%	87,5%	88,5%
III.TASAS Y OTROS INGRESOS	3,4%	2,3%	3,2%	3,3%	4,1%	2,2%	2,1%
IV.TRANSF CORRIENTES	4,3%	3,6%	3,3%	3,9%	4,8%	5,1%	4,7%
V.INGRESOS PATRIMONIALES	2,7%	6,5%	6,1%	7,4%	7,5%	3,1%	3,1%
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	98,4%	97,4%	97,8%	98,2%	98,1%	97,9%	98,4%
VI.ENAJ.INVERSIONES REALES	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
VII.TRANSF DE CAPITAL	1,3%	2,5%	2,2%	1,6%	1,8%	2,0%	1,5%
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	1,6%	2,6%	2,2%	1,8%	1,9%	2,1%	1,6%
TOTAL INGRESOS	100,0%						
Ingresos sobre PIB	21,0%	19,3%	20,0%	21,2%	20,9%	19,4%	19,4%
Porcentaje del PIB							
	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
I. Renta	6,5%	7,1%	7,3%	6,9%	5,9%	5,5%	5,3%
Imp.Sociedades	3,0%	1,6%	1,9%	2,7%	2,8%	2,5%	2,7%
Otros	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%
II.IMPUESTOS DIRECTOS	9,7%	8,9%	9,4%	9,9%	8,9%	8,4%	8,3%
IVA	5,5%	4,6%	4,8%	5,1%	5,1%	5,5%	5,9%
I. Especiales y Petroleo	2,3%	2,7%	2,7%	2,6%	2,8%	2,8%	2,7%
Imp.Traf.Exterior	0,8%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%
Otros	0,3%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
III.IMPUESTOS INDIRECTOS	8,8%	7,5%	7,7%	7,9%	8,2%	8,6%	8,8%
TOTAL IMPUESTOS	18,5%	16,4%	17,1%	17,7%	17,1%	17,0%	17,2%
III.TASAS Y OTROS INGRESOS	0,7%	0,4%	0,6%	0,7%	0,9%	0,4%	0,4%
IV.TRANSF CORRIENTES	0,9%	0,7%	0,7%	0,8%	1,0%	1,0%	0,9%
V.INGRESOS PATRIMONIALES	0,6%	1,2%	1,2%	1,6%	1,6%	0,6%	0,6%
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	20,7%	18,8%	19,6%	20,8%	20,5%	19,0%	19,1%
VI.ENAJ.INVERSIONES REALES	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
VII.TRANSF DE CAPITAL	0,3%	0,5%	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%	0,3%
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	0,3%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%
TOTAL INGRESOS / PIB	21,0%	19,3%	20,0%	21,2%	20,9%	19,4%	19,4%

A partir de 1998 falta el 15% del IRPF transferido a CC.AA. Menos C-M, Extremadura y Andalucía

PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS FISCALES								
(En miles de millones de Pts)								
CONCEPTOS	1997		1998		1999		2000	
	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos
IRPF	1.709	5.916	2.201,4	5.265,7	2.453	5.201	2.535,0	5.149,1
I.Sociedades	628	1.475	748,7	1.874,0	540	2.072	535,8	2.563,1
I.I. DIRECTOS	2.336	7.391	2.982,5	7.173,7	3.027	7.431	3.070,8	7.712,2
IVA	1.288	3.878	1.421,1	4.375,1	1.592	4.807	2.201,6	5.655,0
I.Especiales y Petroleo	173	2.164	186,9	2.307,4	271	2.461	419,5	2.629,9
II.I INDIRECTOS	1.461	6.042	1.610,3	6.900,7	1.885	7.521	2.621,1	8.284,9
TOTAL I+II	3.797	13.433	4.592,9	14.207,1	4.931	15.357	5.691,9	15.997,1
En % s/recaudación	1998	1999	2000					
IRPF	41,8%	47,2%	49,2%					
I.Sociedades	40,0%	26,1%	20,9%					
I.IMPUESTOS DIRECTOS	41,6%	40,7%	39,8%					
IVA	32,5%	33,1%	38,9%					
I.Especiales y Petroleo	8,1%	11,0%	16,0%					
II.IMPUESTOS INDIRECTO	23,3%	25,1%	31,6%					
TOTAL I+II	32,3%	32,1%	35,6%					

Fuente: Informe Economico y Financiero de los PGE.

PGE INGRESOS CONSOLIDADO NO FINANCIERO.									
ADMINISTRACION CENTRAL (Estado, Org. Autónomos, y Seg. Social)									
CAPITULOS	1990	1995	1996	1997	1998	1999		2000 I	
						inicial	prev (1)		
I. I.Directos+Cot.Sociales	10.662,7	14.924,1	16.247,2	17.878,4	17.675,0	18.440,5	18.897,0	19.734,1	
I.Directos	4.843,4	6.497,0	7.215,2	8.075,9	7.736,1	7.468,0	7.789,3	8.007,2	
Cot. Sociales	5.819,3	8.427,1	9.032,0	9.802,5	10.400,5	10.972,5	11.107,7	11.726,9	
II. I.Indirectos	4.413,0	5.467,2	5.934,8	6.425,8	6.900,0	7.520,9	7.991,6	8.557,9	
III. Tasas y otros ing.	531,0	587,3	731,0	781,0	766,9	738,3	738,3	680,9	
IV. Transf. corrientes	408,7	992,3	945,8	991,5	1.237,5	1.320,0	1.320,0	1.287,8	
V. Ing.patrimoniales	724,6	1.173,0	1.594,3	1.509,9	1.306,1	1.192,2	942,2	985,5	
* OP. CORRIENTES	16.740,0	23.143,9	25.453,1	27.586,6	28.347,1	29.211,9	29.889,1	31.246,2	
VI. Enaj. inv.reales	58,3	18,6	19,9	24,7	45,6	44,2	44,2	59,6	
VII. Transf capital	167,5	313,8	323,7	314,2	336,6	370,7	370,7	375,8	
* OP CAPITAL	225,8	332,4	343,6	338,9	382,2	414,9	414,9	435,4	
TOTAL OP NO FINANCIERAS	16.965,8	23.476,3	25.796,7	27.925,5	28.729,3	29.626,8	30.304,0	31.681,6	
PIB	50.074,1	72.840,0	77.105,1	81.781,5	86.968,0	92.451,6	92.451,6	97.839,0	

(1) prev: elaboración CC.OO.

(2) 2000 I: derechos reconocidos del Estado

Evolución Pts constantes	2000 I / 1999					
	1996	1997	1998	1999 prev	99 inicial	99 prev
I. I.Directos+Cot.Sociales	5,5%	7,8%	-3,4%	4,3%	4,9%	2,4%
I.Directos	7,6%	9,6%	-6,4%	-1,8%	5,1%	0,8%
Cot. Sociales	3,9%	6,3%	3,7%	4,2%	4,8%	3,5%
II. I.Indirectos	5,2%	6,0%	5,0%	13,0%	11,6%	5,0%
III. Tasas y otros ing.	20,6%	4,6%	-4,0%	-6,1%	-9,6%	-9,6%
IV. Transf. corrientes	-7,6%	2,7%	22,0%	4,1%	-4,4%	-4,4%
V. Ing.patrimoniales	31,7%	-7,2%	-15,4%	-29,6%	-19,0%	2,5%
* OP. CORRIENTES	6,6%	6,2%	0,4%	2,9%	4,9%	2,5%
VI. Enaj. inv.reales	3,7%	21,6%	80,5%	-5,4%	32,2%	32,2%
VII. Transf capital	0,0%	-4,9%	4,7%	7,4%	-0,6%	-0,6%
* OP CAPITAL	0,2%	-3,4%	10,2%	5,9%	2,9%	2,9%
TOTAL OP NO FINANCIERAS	6,5%	6,0%	0,6%	2,9%	4,8%	2,5%
PIB	2,6%	3,9%	4,0%	3,7%	3,8%	3,8%

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

PGE consolidado. INGRESOS

Participación por epígrafes	1990	1995	1996	1997	1998	1999 prev	2000 I
I. I.Directos+Cot.Sociales	62,8%	63,6%	63,0%	64,0%	61,5%	62,4%	62,3%
I.Directos	28,5%	27,7%	28,0%	28,9%	26,9%	25,7%	25,3%
Cot. Sociales	34,3%	35,9%	35,0%	35,1%	36,2%	36,7%	37,0%
II. I.Indirectos	26,0%	23,3%	23,0%	23,0%	24,0%	26,4%	27,0%
III. Tasas y otros ing.	3,1%	2,5%	2,8%	2,8%	2,7%	2,4%	2,1%
IV. Transf. corrientes	2,4%	4,2%	3,7%	3,6%	4,3%	4,4%	4,1%
V. Ing.patrimoniales	4,3%	5,0%	6,2%	5,4%	4,5%	3,1%	3,1%
* OP. CORRIENTES	98,7%	98,6%	98,7%	98,8%	98,7%	98,6%	98,6%
VI. Enaj. inv.reales	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%
VII. Transf capital	1,0%	1,3%	1,3%	1,1%	1,2%	1,2%	1,2%
* OP CAPITAL	1,3%	1,4%	1,3%	1,2%	1,3%	1,4%	1,4%
TOTAL OP NO FINANCIERAS	100,0%						

% sobre PIB	1990	1995	1996	1997	1998	1999 prev	2000 I
I. I.Directos+Cot.Sociales	21,3%	20,5%	21,1%	21,9%	20,3%	20,4%	20,2%
I.Directos	9,7%	8,9%	9,4%	9,9%	8,9%	8,4%	8,2%
Cot. Sociales	11,6%	11,6%	11,7%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%
II. I.Indirectos	8,8%	7,5%	7,7%	7,9%	7,9%	8,6%	8,7%
III. Tasas y otros ing.	1,1%	0,8%	0,9%	1,0%	0,9%	0,8%	0,7%
IV. Transf. corrientes	0,8%	1,4%	1,2%	1,2%	1,4%	1,4%	1,3%
V. Ing.patrimoniales	1,4%	1,6%	2,1%	1,8%	1,5%	1,0%	1,0%
* OP. CORRIENTES	33,4%	31,8%	33,0%	33,7%	32,6%	32,3%	31,9%
VI. Enaj. inv.reales	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%
VII. Transf capital	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
* OP CAPITAL	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
TOTAL OP NO FINANCIERAS	33,9%	32,2%	33,5%	34,1%	33,0%	32,8%	32,4%

Saldo financiero ESPAÑA- UNION EUROPEA								
	1987	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL RETORNOS	180,5	510,1	1.633,9	1.664,9	1.722,7	1.968,8	2.075,6	2.179,9
FEOGA garantía	91,8	274,5	753,2	647,6	754,6	884,8	887,3	951,4
FEOGA orientación, IFOP	2,8	26,6	156,0	155,1	121,9	165,0	170,0	122,0
FEDER	48,3	138,2	375,0	419,5	423,7	450,3	541,0	528,8
FSE	37,6	53,1	175,0	211,4	302,2	302,4	295,7	355,1
F. de cohesión		0,0	152,8	210,5	120,3	166,3	181,6	200,9
Otros		17,7	21,9	20,8				21,7
APORTACION ESPAÑOLA	141,6	372,9	615,9	739,3	937,3	952,1	1.029,4	1.133,1
Recursos tradicionales	73,1	91,0	118,5	99,8	126,6	99,7	132,8	150,9
Recurso IVA	68,5	280,3	358,1	411,7	452,9	416,1	418,4	465,8
Recurso PNB		1,6	123,7	218,8	340,1	415,4	456,3	495,9
Aportación FED			15,7	8,9	17,7	20,9	21,9	20,5
SALDO	38,9	137,2	1.018,0	925,6	785,4	1.016,7	1.046,2	1.046,8

Fuente: Informe Económico y Financiero

Evolución anual en términos reales

	1987	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL RETORNOS	62,3%	-1,9%	33,8%	-1,3%	1,3%	11,7%	2,9%	3,0%
FEOGA garantía	112,6%	2,0%	2,7%	-16,7%	14,1%	14,6%	-2,2%	5,1%
FEOGA orientación, IFOP		-31,8%	187,4%	-3,7%	-23,0%	32,3%	0,5%	-29,6%
FEDER	13,0%	11,2%	37,8%	8,4%	-1,1%	3,9%	17,2%	-4,2%
FSE	48,6%	-23,2%	116,3%	17,1%	40,0%	-2,2%	-4,6%	17,7%
F. de cohesión			140,6%	33,5%	-44,0%	35,1%	6,5%	8,5%
Otros		-2,9%	30,6%	-8,0%				
APORTACION ESPAÑOLA	18,0%	20,2%	-26,2%	16,3%	24,2%	-0,7%	5,5%	7,9%
Recursos tradicionales	131,8%	-8,3%	8,3%	-18,4%	24,2%	-23,0%	30,0%	11,4%
Recurso IVA	-22,6%	70,9%	-21,0%	11,4%	7,7%	-10,2%	-1,9%	9,1%
Recurso PNB		-96,6%	-54,5%	71,4%	52,2%	19,4%	7,2%	6,5%
SALDO	-542,8%	-34,5%	163,3%	-11,9%	-16,9%	26,5%	0,4%	-1,9%



Distribución FF.EE. (sin FEOGA – g) por Administraciones (año 2000)	
PGE Estado	299.000 millones de ptas
<i>FEDER</i>	<i>150.000 millones de ptas</i>
<i>FEOGA orientación, IFOP</i>	<i>30.000 millones de ptas</i>
<i>FSE</i>	<i>40.000 millones de ptas</i>
<i>Fondo de Cohesión</i>	<i>75.000 millones de ptas</i>
Administraciones Territoriales	707.000 millones de ptas
TOTAL	1.006.002 millones de ptas

6. Presupuesto del sistema de Seguridad Social para el año 2000

La Seguridad Social ha seguido un proceso de consolidación desde la aprobación en el Parlamento estatal del denominado *Pacto de Toledo* (1995) y la posterior firma (noviembre de 1996) del Acuerdo entre CC.OO y la UGT con el Gobierno que desarrollaba el mismo definiendo una serie de aplicaciones prácticas.

Un elemento fundamental en este proceso ha sido una progresiva consolidación financiera del sistema. Aunque el proceso de separación de fuentes de financiación no ha finalizado, se ha pasado de una situación de confusión perfectamente aprovechada por los defensores de sistemas privados de capitalización para trasladar a los ciudadanos la idea de una presunta quiebra del sistema, a otra bien distinta, en la que se observa una distribución muy clara de recursos dentro de los segmentos contributivos y no contributivos. El primero presenta un claro excedente y el segundo obtiene los recursos del presupuesto del estado según las decisiones adoptadas cada ejercicio.

La mejora ha sido de tal calibre que en la actualidad ya no se puede cuestionar su solvencia financiera desde unos principios de mínimo rigor. El informe de la OCDE ha trasladado la crisis hasta después del año 2030. Por el contrario, el debate está centrado ahora en el destino de los excedentes del sistema contributivo y en la mejora de las prestaciones económicas.

La consolidación financiera viene acompañada de una mayor aceptación social, al mejorar de forma progresiva, aunque todavía no suficiente, buena parte de las prestaciones económicas y de servicios prestados.

6.1. Avance de liquidación del presupuesto de 1999.

El favorable comportamiento del ciclo económico y la elevada creación de empleo son elementos básicos de la buena salud financiera del sistema de Seguridad Social. A los nuevos empleos disponibles, se debe sumar la entrada como afiliados de una parte de empresas y trabajadores anteriormente en la economía sumergida. La estadística de afiliados hasta el mes de setiembre refleja un aumento de +708.000 trabajadores por encima de idéntico mes del año anterior (+5,14%), un número muy superior al empleo neto creado según la EPA.

El aumento del número de cotizantes tiene fiel reflejo en la recaudación. Las cuotas por contingencias comunes y accidentes de trabajo presentan un crecimiento hasta julio superior al +8% nominal en términos de devengo y de caja, una cuantía muy superior al previsto para el gasto de pensiones (+5,7%) y del ritmo de actividad económica (+6,2%). De finalizar el ejercicio con los

parámetros conocidos²⁷, sería el segundo año consecutivo en el que los ingresos crecerán por encima de los gastos.

Como elemento adicional destacar la fuerte caída del contrato a tiempo parcial reducido, una modalidad que mostraba serios síntomas de fraude en su uso minorando los ingresos de la Seguridad Social, después de eliminar la exención sobre la cuota por contingencias comunes de la que disfrutaba de forma innecesaria. Es de esperar su progresiva disminución hasta su casi desaparición.

Los únicos elementos de sombra en el capítulo de los ingresos son: la presencia de un déficit atribuido a la Seguridad Social que no le corresponde y el uso del criterio contable de devengo en las cuotas sociales. Si bien, en ambos casos se han producido avances significativos a valorar positivamente si se en el futuro.

El déficit imputado a la Seguridad Social se ha reducido desde 125.400 a 88.100 mill de ptas en 1999 (del 0,1% al 0,05% del PIB). Mientras la diferencia entre la recaudación medida por los criterios de caja y devengo también disminuía en las dotaciones iniciales (de 258.000 a 196.000 mill de ptas).

Como se ha mencionado en anteriores documentos, el déficit oficial previsto para la Seguridad Social (0,05% del PIB en 1999) es resultado de las insuficientes transferencias realizadas por el Estado para cubrir sus obligaciones en las prestaciones universales y no contributivas. En vez de asumirlas directamente lo hace concediendo un préstamo a la Seguridad Social. Por tanto, este pequeño porcentaje de déficit imputado de forma injustificada a la Seguridad Social, se debería adicionar al ya obtenido por el Estado como resultado de la aplicación de sus distintas políticas de ingresos y gastos. Es por tanto, una cuestión sin ninguna importancia práctica al no modificarse el consolidado de la Administración Central, lugar donde se recogen las cuentas de ambos centros de gestión.

Diferentes consecuencias tiene el segundo componente (diferencia caja - devengo), imprescindible a la hora de garantizar la liquidez de la Seguridad Social para hacer frente a sus obligaciones de gasto. Hasta la fecha, se cubría con otro préstamo del Estado, pero en este caso no consignado como déficit de la Administración Central. Se trata, de una fórmula de ocultación de déficit generando un margen ante los exámenes frente a terceros, léase Comisión Europea, pero de ineludibles consecuencias para el conjunto de la sociedad al necesitar de la correspondiente emisión de Deuda Pública²⁸.

Este método resta credibilidad a las cuentas públicas y ensucia, también de forma injustificada, el balance de la Seguridad Social, pero ha permitido desde 1996 "reducir" el déficit de la Administración Central por un valor

²⁷ Hay una sombra de duda a partir de las cifras de agosto donde se ha producido una bajada importante del número de afiliados para la que hay distintas interpretaciones.

²⁸ El método utilizado es contabilizarlo como activo financiero, fuera de los conceptos incluidos para cuantificar el déficit público (operaciones no financieras) frente a la consideración de estas cuantías como transferencia corriente del Estado a la Seguridad Social.

equivalente a casi un punto del PIB. Una decisión especialmente provechosa el año del examen de los criterios de convergencia monetaria.

A pesar de mantener los responsables del Ministerio de Economía el mismo criterio en 1999, los resultados son bien distintos. De no cambiar el comportamiento observado hasta la fecha, la Seguridad Social no tendrá necesidad de utilizar el segundo crédito para cubrir desfases de tesorería. La recaudación obtenida por caja (cuotas anuales + recuperación de fallidos anteriores) será suficiente para alcanzar el equilibrio contable de sus cuentas de ingresos y gastos según el método oficial. Incluso si se cumple este comportamiento, utilizando el criterio de devengo por cuotas percibidas, sin ningún préstamo adicional, se produciría un superávit cercano a 200.000 mill de ptas, de no disposición al ser una ficción contable.

Los resultados son todavía más favorables, realizando el supuesto de separación total de fuentes de financiación y prestaciones asimiladas a cada una de ellas. El excedente del segmento contributivo en términos de caja es cercano a los 310.000 mill de ptas pagando incluso los complementos a mínimos de pensiones, 927.000 excluidos éstos últimos²⁹.

La información disponible para las políticas de gasto muestra una evolución similar a la prevista inicialmente en términos generales aunque se deben incluir algunos matices.

La información presentada sobre el gasto en asistencia sanitaria se ajusta a lo previsto (+3,7% real) pero existen dudas sobre su cumplimiento a la vista de la evolución del gasto en farmacia (+10% hasta agosto). A este hecho, sumamente preocupante, se añade la congénita ausencia de información sobre el funcionamiento del segmento transferido (62% del total). Ante estos hechos, no se puede descartar la súbita aparición de deudas acumuladas no incluidas en sus ejercicios contables, a las que se deba dar la necesaria cobertura. Una situación no deseada pero desafortunadamente demasiado conocida en el pasado reciente.

El segundo punto a comentar corresponde a las pensiones contributivas. La liquidación hasta el mes de setiembre muestra una desviación a la baja de ejecución sobre lo previsto hasta esa fecha (-53.000 mill de ptas).

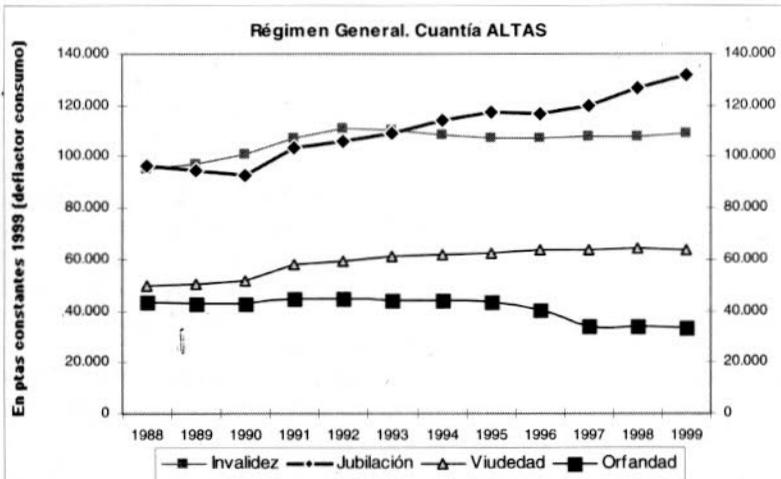
Caso de mantenerse este fenómeno anormal, hasta este año las previsiones se cumplieran con exactitud, se le debe buscar una explicación detallada. Los responsables mencionan como causas: la menor utilización de la jubilación anticipada en comparación a los años precedentes y una retirada del complemento de mínimos a personas sin los requisitos necesarios, gracias a su mejor gestión.

Como información adicional, la cuantía de las altas de las nuevas pensiones por jubilación del Régimen General, mayoritario dentro del sistema,

²⁹ Habría que detraer el pago de asistencia sanitaria realizada por las Mutuas de Accidentes de Trabajo.

muestran un crecimiento muy similar al de años anteriores. El crecimiento real de la cuantía media es sólido (+5.000 ptas nominales hasta junio: +4% real) y la tasa de sustitución incluso ha aumentado (+38,4%). Es preciso analizar con más detalle, el número de nuevos beneficiarios y las altas por incapacidad y viudedad con una evolución totalmente distinta.

REGIMEN GENERAL ALTAS (excluido SOVI) ptas corrientes En ptas de 1999						
	Invalidez	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F familiar	TOTAL
1988	95.409	96.613	49.920	43.200	39.483	82.024
1989	97.065	94.390	50.762	42.718	38.334	80.542
1990	100.973	92.525	51.633	42.838	37.973	80.518
1991	106.950	103.690	57.953	44.477	38.700	88.847
1992	111.226	105.680	59.412	45.062	35.779	91.844
1993	110.539	109.088	61.005	43.992	35.212	94.183
1994	108.623	114.013	61.599	44.223	33.273	96.826
1995	107.156	117.057	62.252	43.569	33.596	98.456
1996	107.196	116.918	63.500	40.393	32.748	97.916
1997	107.918	120.104	63.670	33.779	34.181	97.603
1998	107.583	126.635	64.289	34.272	34.610	98.883
1999 junio	109.267	131.681	63.786	33.677	34.832	98.016



TASA de sustitución Régimen general (excluido SOVI)						
	Invalidez	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F familiar	TOTAL
1988	35,2%	48,2%	37,9%	68,6%	17,9%	43,5%
1989	33,6%	44,6%	31,7%	64,0%	15,8%	38,3%
1990	35,3%	38,0%	29,5%	59,4%	15,4%	35,1%
1991	21,6%	22,8%	22,7%	57,9%	16,5%	25,1%
1992	24,5%	23,7%	21,1%	53,8%	9,7%	27,5%
1993	19,4%	21,5%	18,9%	48,1%	11,5%	25,5%
1994	16,6%	27,2%	20,9%	45,4%	9,1%	29,7%
1995	13,8%	29,3%	22,4%	42,6%	13,2%	30,1%
1996	11,0%	26,2%	23,8%	32,7%	12,1%	27,6%
1997	9,4%	26,7%	22,6%	12,5%	20,1%	23,9%
1998	-3,0%	33,1%	23,5%	8,3%	10,0%	21,5%
1999 junio	-1,3%	38,4%	22,6%	9,8%	13,2%	20,8%

Fuente IEF PGE de la Seguridad Social

6.2. Presupuesto de la Seguridad Social para el año 2000

* Ingresos de la Seguridad Social PGE2000

Los ingresos previstos del sistema de Seguridad Social para el año 2000 ascienden a 14,585 billones de pesetas, con una evolución positiva del +4,9% real sobre el avance de liquidación del presente año³⁰. Los ingresos esperados en el año 2000 equivaldrían al 14,9% del PIB, dos décimas por encima de la previsión para este año (14,7% del PIB).

Desagregando los ingresos por epígrafes lo más destacado es lo siguiente:

- Las *cotizaciones sociales* por contingencias comunes y accidentes de trabajo (9,5 billones de ptas) son el principal mecanismo de aportación, manteniendo su posición en la estructura del presupuesto (62,9% del total) con una evolución del +4,4% real³¹. La previsión de crecimiento de las cuotas por ocupados (+6,9% nominal sobre 1999) es algo optimista, siendo superior a un ritmo de creación de empleo (+2,7%) y una negociación salarial dinámica (+3%). Para cumplirla se debe mantener el proceso de legalización de trabajadores y empresas ahora en la economía sumergida. La aportación del INEM por cuotas de trabajadores que perciben prestación por desempleo sigue cayendo en lógica con la coyuntura de reducción del paro y una legislación constante con una ampliación muy limitada del acceso a las prestaciones.

Dentro de las cuotas de trabajadores ocupados se incluyan las pagadas por el INEM (285.900 mill de ptas) en concepto de bonificaciones por contratación de colectivos con especiales dificultades de acceso y las de conversión de contratos temporales en indefinidos.

El presupuesto para el próximo año incluye una modificación importante en este componente de los ingresos. La recaudación prevista con el criterio de devengo coincide con el de caja, avanzando en la aplicación de las directrices del SEC95. De ser así en el futuro, se habría superado una situación que no beneficiaba en nada a la Seguridad Social ni a la debida credibilidad de las cuentas públicas.

En paralelo se continua el progresivo acercamiento de la base máxima de los distintos grupos de cotización, aumentando en mayor medida la de los grupos 5 a 7. Con este ritmo, el proceso habrá finalizado en dos ejercicios adicionales.

³⁰ Previsión de liquidación realizada por CC.OO. a partir de las cifras disponibles hasta julio de 1999.

³¹ Incluye las cuotas pagadas por los trabajadores ocupados, las bonificaciones por contratación y cuotas de trabajadores que perciben la prestaciones por desempleo (contributivas y algunos subsidios).

Base de Cotización						
B.mes	1999		2000		2000 / 1999	
	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima
1	120.572	399.780	122.983	407.790	2%	2,0%
2	99.988	399.780	101.988	407.790	2%	2,0%
3	86.947	399.780	88.686	407.790	2%	2,0%
4	80.809	399.780	82.425	407.790	2%	2,0%
5	80.809	345.180	82.425	369.750	2%	7,1%
6	80.809	345.180	82.425	369.750	2%	7,1%
7	80.809	345.180	82.425	369.750	2%	7,1%

- *La aportación del Estado* mediante transferencias corrientes y de capital alcanzará los 4,9 billones de ptas, en este ejercicio consideradas en sentido estricto al no estar acompañada de ningún préstamo adicional ni por imputación de déficit ni por necesidades de liquidez por diferencia entre caja y devengo. La cuantía fijada supone un crecimiento del +9,4% real, acumulando el +19,4% en los dos últimos años como resultado de una aceleración en la obligación de separar las fuentes de financiación y, por supuesto de las posibilidades abiertas por la bondad del ciclo económico.

PERSPECTIVA ESTADO						
Aportaciones del Estado al sistema de Seg. Social mmptas						
	1998	1999	2000			
			mmptas	%	mmptas	
				dfa con 1999		
sanidad	3.613,7	3.917,8	4.169,0	6,4%	251,2	
C. Mínimos pensiones	16,0	16,2	16,2	0,0%	0,0	
PNC	234,7	251,4	278,0	10,6%	26,6	
Prest familiares (no cont)	57,9	55,1	119,0	116,0%	63,9	
LISMI	42,2	40,9	36,1	-11,7%	-4,8	
síndrome toxico	6,0	9,0	6,0	-33,3%	-3,0	
jubilaciones anticipadas	24,4	23,0	22,9	-0,4%	-0,1	
Resto IMSERSO		5,4	171,3	3072,2%	165,9	
otras transferencias	10,0	10,1	6,0	-40,6%	-4,1	
Transferencias corrientes	4.004,9	4.328,9	4.824,5	11,4%	495,6	
transf capital INSALUD e IMSERSO		65,4	76,9	17,6%	11,5	
TOTAL TRANSF ESTADO	4.004,9	4.394,3	4.901,4	11,5%	507,1	

Como se puede observar en la tabla adjunta, el Estado mantiene el soporte íntegro de la asistencia sanitaria pública, con excepción del gasto de las Mutuas de Accidentes de Trabajo en este concepto y los ingresos propios del Sistema Nacional de Salud. Asume también el pago del total de las pensiones no contributivas, prestaciones familiares y los gastos en servicios sociales. Mantiene su presencia testimonial en el pago de los complementos a mínimos de las pensiones, solo 16.200 de los 621.000 mill de ptas de gasto total.

Reconociendo el esfuerzo de clarificación del destino de las transferencias del Estado a la Seguridad Social, en ningún modo se puede considerar finalizado el proceso de separación de fuentes de financiación como explicitan los autores de los PGE2000 en diversos lugares de los mismos.

SISTEMA SEGURIDAD SOCIAL (Contingencias comunes + accidentes de trabajo)												
Ingresos En mmptas corrientes												
		TOTAL COTIZACIONES					APORTACIONES ESTADO			TOTAL CONSOLIDADO	PIB	
		TOTAL	ocupados	Trabajadores en desempleo			TOTAL	transferencia	préstamo			OTROS
				Total	trabajad	INEM						
1977		920.3	920.3	0.0			41.4	41.4	16.9	978.6	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	3,536.5	28,201	
1990		4,861.3	4,550.4	310.9	310.9	1,739.9	1,739.9	1,739.9	173.2	6,774.4	50,087	
1991		5,421.5	5,025.6	395.9	395.9	1,994.7	1,994.7	1,994.7	197.8	7,614.0	54,791	
1992		6,142.4	5,656.2	486.2	486.2	2,229.5	2,229.5	2,229.5	174.0	8,545.9	59,104	
1993		6,524.1	5,957.7	566.4	566.4	2,460.0	2,460.0	2,460.0	213.4	9,197.5	60,952	
1994 derechos		7,147.5	6,610.5	537.0	55.5	481.5	3,294.4	2,809.4	485.0	10,846.0	64,790	
1995 derechos		6,980.0	6,497.3	482.7	24.0	458.7	3,689.2	3,244.9	444.3	10,906.0	72,839	
1996	derechos	7,512.9	7,083.9	429.0	33.3	395.7	3,933.4	3,488.6	444.8	339.3	11,785.6	77,105
	caja	7,206.5	6,777.5	429.0	33.3	395.7	3,933.4	3,488.6	444.8	339.3	11,479.2	77,105
1997	derechos	8,002.3	7,634.3	368.0	32.3	335.7	3,849.4	3,693.8	155.6	439.0	12,290.7	81,781
	caja	7,636.6	7,268.6	368.0	32.3	335.7	4,199.4	3,693.8	505.6	430.0	12,266.0	81,781
1998	derechos	8,540.9	8,205.4	335.5	30.6	304.9	4,141.4	4,016.0	125.4	411.8	13,094.1	86,967
	caja	8,282.9	7,947.4	335.5	30.6	304.9	4,378.0	3,902.6	475.4	411.8	13,072.7	86,967
1999 (i)	derechos	8,896.6	8,562.5	334.1	30.0	304.0	4,479.9	4,391.8	88.1	229.5	13,606.0	92,451
	caja	8,686.6	8,352.5	334.1	30.0	304.0	4,689.9	4,391.8	298.1	229.5	13,606.0	92,451
1999 (p)	derechos	9,113.8	8,779.8	334.0	30.0	304.0	4,479.9	4,391.8	88.1	229.5	13,823.2	92,451
	caja	8,917.2	8,583.2	334.0	30.0	304.0	4,479.9	4,391.8	88.1	229.5	13,626.6	92,451
2000 (i)	derechos	9,499.0	9,181.0	318.0	30.0	288.0	4,902.6	4,902.6	0.0	184.1	14,585.7	97,839
	caja	9,499.0	9,181.0	318.0	30.0	288.0	4,902.6	4,902.6	0.0	184.1	14,585.7	97,839

PRESTAMOS

1992: Préstamo del Estado a la Seguridad Social para pago sanidad 280,5 mmptas

1993: préstamo del Estado a la Seguridad Social para pago sanidad 140,2 mmptas

1994: préstamo genérico del Estado a la Seguridad Social 485,2 mmptas. Cubre la diferencia caja-devengo

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

1996: préstamo genérico 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 Ley65/1997) 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 no está incluidos en déficit A.Central (ocultación déficit con criterio de caja)

1999: (PGE Ley 49/98) 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)

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 (653,1 mmptas); subvenciones ocupados (185,7 mmptas)

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

ocupados 2000: Mutuas (782mmptas); subvenciones ocupados (285 mmptas)

Evolución en términos reales (deflactor IPC interanual)										
TOTAL COTIZACIONES										
	TOTAL	ocupados	Trabajadores en desempleo			APORTACIONES ESTADO			OTROS	TOTAL CONSOLIDADO
			Total	trabajad	INEM	TOTAL	transferencia	préstamo		
1991	5.3%	4.3%	20.2%		20.2%	8.3%	8.3%		7.8%	6.1%
1992	7.0%	6.3%	16.0%		16.0%	5.5%	5.5%		-16.9%	6.0%
1993	1.5%	0.7%	11.4%		11.4%	5.5%	5.5%		17.3%	2.9%
1994	4.5%	5.9%	-9.5%		-18.9%	27.8%	9.0%		80.7%	12.5%
1995	-6.7%	-6.1%	-14.1%	-58.7%	-9.0%	7.0%	10.3%	-12.5%	-44.0%	-4.0%
1996 (caja)	-0.3%	0.7%	-14.2%	33.9%	-16.7%	2.9%	3.8%	-3.4%	38.3%	1.6%
1997 (caja)	3.9%	5.1%	-15.9%	-4.9%	-16.8%	4.7%	3.8%	11.4%	24.2%	4.8%
1998 (caja)	6.3%	7.2%	-10.6%	-7.1%	-11.0%	2.2%	3.6%	-7.8%	-6.1%	4.5%
1999 (caja) i	2.5%	2.7%	-2.7%	-4.2%	-2.5%	4.7%	10.0%	-38.7%	-45.5%	1.7%
1999 (caja) p	5.2%	5.6%	-2.7%	-4.2%	-2.5%	0.0%	10.0%	-81.9%	-45.5%	1.9%
2000 (caja)	4.4%	4.9%	-6.7%	-2.0%	-7.1%	7.3%	9.4%	-100.0%	-21.4%	4.9%

En % del PIB											
TOTAL COTIZACIONES											
	TOTAL	ocupados	Trabajadores en desempleo			APORTACIONES ESTADO			OTROS	TOTAL CONSOLIDADO	
			Total	trabajad	INEM	TOTAL	transferencia	préstamo			
1977	10.0%	10.0%				0.4%	0.4%		0.2%	10.6%	
1980	10.5%	10.5%				1.1%	1.1%		0.1%	11.8%	
1985	9.5%	8.9%	0.6%		0.6%	2.7%	2.7%		0.4%	12.5%	
1990	9.7%	9.1%	0.6%		0.6%	3.5%	3.5%		0.3%	13.5%	
1991	9.9%	9.2%	0.7%		0.7%	3.6%	3.6%		0.4%	13.9%	
1992	10.4%	9.6%	0.8%		0.8%	3.8%	3.8%		0.3%	14.5%	
1993	10.7%	9.8%	0.9%		0.9%	4.0%	4.0%		0.4%	15.1%	
1994	11.0%	10.2%	0.8%	0.1%	0.7%	5.1%	4.3%	0.7%	0.6%	16.7%	
1995	9.6%	8.9%	0.7%	0.0%	0.6%	5.1%	4.5%	0.6%	0.3%	15.0%	
1996	derechos	9.7%	9.2%	0.6%	0.0%	0.5%	5.1%	4.5%	0.6%	0.4%	15.3%
	caja	9.3%	8.8%	0.6%	0.0%	0.5%	5.1%	4.5%	0.6%	0.4%	14.9%
1997	derechos	9.8%	9.3%	0.4%	0.0%	0.4%	4.7%	4.5%	0.2%	0.5%	15.0%
	caja	9.3%	8.9%	0.4%	0.0%	0.4%	5.1%	4.5%	0.6%	0.5%	15.0%
1998	derechos	9.8%	9.4%	0.4%	0.0%	0.4%	4.8%	4.6%	0.1%	0.5%	15.1%
	caja	9.5%	9.1%	0.4%	0.0%	0.4%	5.0%	4.5%	0.5%	0.5%	15.0%
1999 p	derechos	9.9%	9.5%	0.4%	0.0%	0.3%	4.8%	4.8%	0.1%	0.2%	15.0%
	caja	9.6%	9.3%	0.4%	0.0%	0.3%	4.8%	4.8%	0.1%	0.2%	14.7%
2000 i	derechos	9.7%	9.4%	0.3%	0.0%	0.3%	5.0%	5.0%	0.0%	0.2%	14.9%
	caja	9.7%	9.4%	0.3%	0.0%	0.3%	5.0%	5.0%	0.0%	0.2%	14.9%

En % sobre total											
TOTAL COTIZACIONES											
	TOTAL	ocupados	Trabajadores en desempleo			APORTACIONES ESTADO			OTROS	TOTAL CONSOLIDADO	
			Total	trabajad	INEM	TOTAL	transferencia	préstamo			
1977	94.0%	-94.0%	0.0%		0.0%	4.2%	4.2%		1.7%	100.0%	
1980	89.4%	89.4%	0.0%		0.0%	9.5%	9.5%		1.1%	100.0%	
1985	75.9%	70.7%	5.1%		5.1%	21.3%	21.3%		2.9%	100.0%	
1990	71.8%	67.2%	4.6%		4.6%	25.7%	25.7%		2.6%	100.0%	
1991	71.2%	66.0%	5.2%		5.2%	26.2%	26.2%		2.6%	100.0%	
1992	71.9%	66.2%	5.7%		5.7%	26.1%	26.1%		2.0%	100.0%	
1993	70.9%	64.8%	6.2%		6.2%	26.7%	26.7%		2.3%	100.0%	
1994	65.9%	60.9%	5.0%	0.5%	4.4%	30.4%	25.9%	4.5%	3.7%	100.0%	
1995	64.0%	59.6%	4.4%	0.2%	4.2%	33.8%	28.8%	4.1%	2.2%	100.0%	
1996	derechos	63.7%	60.1%	3.6%	0.3%	3.4%	33.4%	29.6%	3.8%	2.9%	100.0%
	caja	62.8%	59.0%	3.7%	0.3%	3.4%	34.3%	30.4%	3.9%	3.0%	100.0%
1997	derechos	65.1%	62.1%	3.0%	0.3%	2.7%	31.3%	30.1%	1.3%	3.6%	100.0%
	caja	62.3%	59.3%	3.0%	0.3%	2.7%	34.2%	30.1%	4.1%	3.5%	100.0%
1998	derechos	65.2%	62.7%	2.6%	0.2%	2.3%	31.6%	30.7%	1.0%	3.1%	100.0%
	caja	63.4%	60.8%	2.6%	0.2%	2.3%	33.5%	29.9%	3.6%	3.2%	100.0%
1999	derechos	65.9%	63.5%	2.4%	0.2%	2.2%	32.4%	31.8%	0.6%	1.7%	100.0%
	caja	65.4%	63.0%	2.5%	0.2%	2.2%	32.9%	32.2%	0.6%	1.7%	100.0%
2000	derechos	65.1%	62.9%	2.2%	0.2%	2.0%	33.6%	33.6%	0.0%	1.3%	100.0%
	caja	65.1%	62.9%	2.2%	0.2%	2.0%	33.6%	33.6%	0.0%	1.3%	100.0%

* Políticas de Gasto de la Seguridad Social en los PGE2000

Las políticas de gasto del sistema de Seguridad Social previstas para el año 2000 se elevan a 14,430 billones de ptas, con un crecimiento en su conjunto (+3,9% real) algo superior al de la creación de riqueza.

Caso de cumplirse las previsiones iniciales la presencia de estas políticas dentro de la economía aumentarían una décima (14,8% del PIB) después de perder algo de peso en los últimos años. Este proceso es consecuencia de causas dispares aunque fundamentalmente se debe a la pérdida de protagonismo de los gastos por enfermedad profesional (Incapacidad temporal). Adicionalmente, se deben comentar las perturbaciones generadas por la aplicación del nuevo método de medición de Cuentas Nacionales (SEC95) que ha aumentado en un 5% la riqueza creada y, la no disponibilidad de una serie histórica para los años anteriores a 1995. Este hecho genera una pérdida de peso de los gastos sociales desde este año en relación con los anteriores no ajustada a la realidad.

Para mostrar la evolución de las distintas políticas, se puede utilizar la tabla de índices construida desde 1980 eliminando el efecto inflación. En la misma se observa un crecimiento generalizado de las distintas políticas con excepción de la incapacidad temporal. En conjunto del gasto de la Seguridad Social ha crecido bastante más que la riqueza creada (237,3 frente a 178,7%).

	Prestaciones económicas											SANIDAD	SERV. SOCIALES	Admon general	Total	PIB
	Total	PENSIONES			ILT	mater- nidad	Prestaciones familiares			Admon						
							total	contrib	no contrib		otras					
1980	100	100			100		100				100				100	100
1985	126.4	136.1			85.6		45.9				65.1				102.9	121.1
1990	161.1	177.6			115.1		22.5				64.4	100.0			151.6	166.3
1991	171.5	187.4			131.8		21.5				67.4	109.6			156.8	178.3
1992	183.5	197.8	100.0		140.1		61.5				71.9	148.4		100.0	185.7	192.6
1993	196.0	210.2	167.2		132.1		57.6				77.9	221.9		121.9	186.6	201.0
1994	203.3	217.3	228.9		127.0		69.9				131.5	221.4		114.9	191.7	207.2
1995	209.8	225.9	244.2	121.4	100.0		54.4	100.0	100.0		107.6	163.4		107.5	168.2	210.2
1996	219.5	236.6	273.4	121.9	140.5		53.2	93.5	108.0		62.1	182.0		98.0	193.5	218.2
1997	225.5	244.5	293.6	112.8	153.0		50.5	86.2	115.0		144.3	179.6		98.8	191.2	221.8
1998	232.7	252.4	310.5	105.5	158.9		49.6	79.4	122.9		346.2	178.8		106.1	200.3	230.0
1999	238.9	261.2	323.1	98.9	154.7		49.8	83.3	96.9		315.5	186.6		106.0	207.8	236.8

Las distintas políticas de gasto pueden evolucionar de la siguiente forma el año próximo:

- *Las pensiones contributivas* tienen fijada una dotación del 8,342 billones de pesetas (8,5% del PIB), con una evolución en términos reales del +3,6% (5,6% nominal).

El año 2000 entrará en vigor el reciente acuerdo alcanzado por CC.OO. y la UGT con el Gobierno en el seno de la Comisión de Seguimiento de consolidación y racionalización de la Seguridad Social³², de subida de las pensiones contributivas con complemento de mínimos y de las pensiones no contributivas. Su aplicación implica subida de las cuantías de las pensiones de tres millones de personas, los que perciben cantidades más bajas sin rentas alternativas por encima de lo fijado,

³² Consecuencia del Acuerdo previo de noviembre de 1996.

distribuidas de forma que se beneficien en mayor medida aquellas personas con cargas familiares o, con una situación anterior de clara discriminación respecto a personas en la misma situación personal. A la vez que, se pretende reforzar la contributividad no desincentivando la aportación vía cotizaciones de aquellas personas en disposición de hacerlo. Según los cálculos realizados por CC.OO. su aplicación implica recursos financieros adicionales por valor de 63.000 mill de ptas distribuidos según la tabla adjunta.

ACUERDO 16 setiembre 1999			año 2000	diferencia con 1999 inicial		diferencia con año 1999 regularizado + año 2000 inicial (IPC 2%)		
			en ptas	en ptas	en %	IPC 2,2% en 1999	IPC 2,3% en 1999	IPC 2,4% en 1999
jubilación e invalidez	PNC	un benef	40.255	2.300	6,0%	1.393	1.355	1.317
		dos benef	67.164	2.641	4,1%	1.098	1.034	969
	con conyuge	> 65 años	70.650	3.600	5,3%	1.995	1.928	1.861
		< 65 años	62.290	3.600	6,1%	2.193	2.135	2.076
		sin conyuge	59.990	3.000	5,2%	1.634	1.577	1.520
viudedad	> 65 años	< 65 años	52.735	3.000	6,0%	1.807	1.757	1.707
		> 65 años	59.990	3.000	5,2%	1.634	1.577	1.520
	< 60 y < 65	con cargas	52.735	3.000	6,0%	1.807	1.757	1.707
		sin cargas	52.735	7.255	15,9%	6.160	5.927	5.646
		SOVI	42.080	4.125	10,8%	3.218	3.180	3.142
lub e inv		42.400	1.650	4,0%	676	636	595	

Aumento del gasto derivado de la propuesta.

	número de beneficiarios	2000 sobre 1999 inic
PNC	457.509	14.732
CM contributivas	2.243.997	
con conyuge >= 65	349.836	17.632
con conyuge <= 65	48.206	2.430
sin conyuge >= 65	907.621	38.120
sin conyuge <= 65	54.945	2.308
viudedad > 65	678.525	28.498
viudedad 60-64	58.547	2.459
viudedad < 60 si c.	11.541	1.172
viudedad < 60 no c.	48.132	2.780
resto	86.644	3.639
SOVI	325.571	7.521
TOTAL	3.027.077	121.289

	IPC 2,2%	IPC 2,3%	IPC 2,4%
Regularización 1999 (desviación IPC)	-8.654	-10.879	-13.111
Revalorización año 2000 después reg 1999	-44.866	-44.910	-44.955
Coste neto de la propuesta	67.770	65.500	63.223

De igual forma, este será el primer ejercicio presupuestario completo en el que se aplicará el Acuerdo para la mejora de las prestaciones de los trabajadores con contratos a tiempo parcial, lo que además de las ventajas para los beneficiarios tendrá también repercusiones presupuestarias.

La dotación establecida se alcanza según los responsables del presupuesto por la suma de los siguientes efectos:

- ✓ Aumento del número de pensiones: +1,24%.
- ✓ Revalorización pensiones: +0,6% de atrasos del año anterior por aplicación de la cláusula de garantía (IPC del 2,4% frente a 1,8% inicial) y +2% sobre la cantidad resultante como subida inicial para el año 2000.
- ✓ Aumento de las cuantías de los complementos de mínimos por valor de 61.000 mill de ptas (0,77 del total del gasto).
- ✓ Cuantías superiores de las altas sobre las pensiones bajas dentro del sistema (+1,55%)

Con estos parámetros, la dotación para pensiones contributivas debería aumentar el +6,2% nominal, un porcentaje algo superior al anunciado. La diferencia estriba, según los autores, en dar como válida una ejecución inferior de la inicialmente presupuesta para 1999 (-60.000 mill de ptas), una cuestión no constatable hasta el fin del presente ejercicio.

Por otro lado, también sorprende la menor incorporación de nuevas pensiones respecto a la previsión realizada en 1996 (+1,24% frente al +1,60 previsto). Un elemento positivo en términos financieros, hasta el año 2001 no se debía rebajar la tendencia (+0,96% anual), pero que caso de ser cierto hace necesario revisar los cálculos hacía el futuro al aparecer márgenes más amplios para estructurar el sistema de ingresos y gastos del segmento contributivo.

- *Las pensiones no contributivas* (PNCs) alcanzarán los 259.400 mill de ptas, con una evolución del +8,4% real. Con esta cuantía se prevé cumplir con las obligaciones contraídas en esta materia con 460.000 beneficiarios aproximadamente (+3,5% sobre 1999). El gasto aumenta hasta los 278.000 miles de mill de ptas si se incluyen las pagadas en el País Vasco y Navarra³³. La causa del elevado aumento de la dotación es la mejora en la cuantía acordada recientemente por valor de +2.300 ptas/mes (de 37.955 a 40.255 ptas/mes). Partiendo de la premisa de seguir considerándolas bajas, la subida es significativa logrando una ganancia real de poder adquisitivo del +3,4%³⁴ (+6,1% nominal).
- Las prestaciones económicas por *incapacidad temporal* tiene una dotación por valor de 528.300 mill de ptas (+2,6% sobre 1999). Después de varios ejercicios reduciendo las cuantías, el gasto para el próximo se amplía, lo que puede ser interpretado como una señal de optimo nivel de gestión.

Un elemento a citar es el progresivo mayor peso asumido por las Mutuas de Accidentes de Trabajo en la gestión de la incapacidad por contingencias comunes. El año 2000 se prevé una gestión por valor de 130.985 mill de ptas, casi una cuarta parte del total del gasto.

- La prestación económica por *maternidad* recientemente desagregada del anterior capítulo (1994)³⁵, tiene previsto un gasto de 115.680 mill de ptas, una cuantía +20,6% superior en términos reales a la de 1999. Se reconoce para el próximo ejercicio la desviación observada en lo que va del presente año.
- Los gastos relacionados con *prestaciones familiares* alcanzan 117.100 mill ptas, con un aumento del +15,7% sobre los del presente año. El gasto,

³³ La prestación es pagada directamente por estas dos Comunidades Autónomas incorporando el coste al cálculo definitivo del cupo con el Estado en aplicación del sistema de financiación foral.

³⁴ En aplicación del Acuerdo alcanzado en noviembre de 1996 todas las pensiones tienen garantizado el mantenimiento del poder adquisitivo (+2% el año 2000 y +0,6% en 1999 si el IPC finaliza en el +2,4%).

³⁵ 16 semanas de descanso, ampliables a 18 si es parto múltiple.

bastante escaso para tal nombre sobre todo si se compara con la situación en el resto de los países comunitarios, se distribuye entre las prestaciones por hijo a los trabajadores con ingresos muy bajos³⁶ y las dirigidas a los que tienen hijos con minusvalía. Las segundas absorben una mayor parte del epígrafe (63% del total).

- Los gastos de *asistencia sanitaria* pagados por la Administración Central a los distintos Servicios Nacionales de Salud se elevarán el año 2000 a 4,481 billones de ptas, con un crecimiento del +5,9% en términos reales. Como es habitual no se dispone de un avance de liquidación fiable que permita contrastar la veracidad de la evolución el próximo año.

Los recursos financieros asignados a la asistencia sanitaria incluida en la Seguridad Social equivalen al 4,6% del PIB, una décima superior al previsto en 1999.

El gasto se desgrega en tres grandes epígrafes:

- ✓ El Instituto Nacional de Salud (INSALUD) cuenta con un presupuesto por valor de 4,347 billones de ptas, del cual traspasa 2,692 billones a las Comunidades Autónomas con gestión transferida³⁷. Esta cuantía supone un crecimiento del +5,4% respecto al año anterior.

Evolución extraña, por excesiva, cuando se conoce que la condición de crecimiento en el periodo 1998-2001 está delimitada por el crecimiento del PIB³⁸. Los argumentos utilizados para la mayor dotación son: 25.000 mill de ptas por mejora de la gestión del Sistema Nacional de Salud, de los cuales 1.300 mill de ptas son para el centro Nacional de Investigaciones Oncológicas Carlos III y 23.700 mill de ptas con arreglo a los coeficientes de población protegida.

La evolución aparece más razonable (+4,3% real) aunque se mantiene por encima de las obligaciones del actual pacto de financiación, si se detraen 44.859 mill de ptas adjudicados en concepto de mejora de la gestión de la incapacidad temporal, contabilizados por primera vez en el presupuesto inicial del INSALUD aunque ya están incluidos en el avance de liquidación del presente año (40.000 millones de ptas).

Dentro del presupuesto del INSALUD gestión directa merece la pena destacar la progresiva pérdida de protagonismo del capítulo de personal que limita de forma cierta las posibilidades de desarrollar un servicio eficiente a los ciudadanos. De forma complementaria, el peso de la

³⁶ Rentas inferiores a 1.227.051 ptas anuales.

³⁷ De esta cantidad la Tesorería debe volver a transferir al Estado las siguientes cuantías: 228.7 mmpas del País Vasco y 56,5 mmpas de Navarra. La compensación se instrumenta a través del cupo de los respectivos conciertos forales.

³⁸ El modelo vigente de financiación de los servicios de sanidad para el periodo 1998-2001 está aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera 27 noviembre de 1997.

farmacia dentro del conjunto del gasto sigue siendo excesivo en comparación con otros SNS comunitarios.

- ✓ El Instituto Social de la Marina (ISM) con tan solo 14.064 millones de ptas para hacer frente a sus obligaciones con los colectivos incluidos en el mismo.
- ✓ Las Mutuas de Accidente de Trabajo con una dotación de 120.625 mill de ptas, muy superior a la disponible en el presente año. Dado el montante alcanzado y que estas empresas (de patrimonio público) antes se dedicaban exclusivamente a prestar los servicios sanitarios derivados de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de los trabajadores de sus empresas asociadas, merecería un análisis con mayor detalle.

La justificación argumentada por los autores del presupuesto al elevado crecimiento de la dotación sanitaria de estos organismos es el notable aumento del número de trabajadores protegidos y las nuevas funciones asumidas en materia de control y vigilancia de la gestión de la incapacidad temporal por contingencias comunes. Conocido el proceso de separación de fuentes de financiación en el que la asistencia sanitaria debe ser pagada íntegramente desde el Estado, es muy importante delimitar estas actividades para no cargar al segmento contributivo partidas que no le corresponden.

Presupuesto INSALUD gestión directa											
Pesetas corrientes											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000					
I.- Personal	627,6	656,5	672,1	708,6	736,9	762,0					
Sueldos	494,3	524,3	536,0	565,4	591,9	613,5					
cuotas S.Social	133,3	132,2	136,1	143,2	145,0	148,5					
II.- Compra bienes	355,6	360,8	360,4	374,0	394,2	431,4					
Bienes y servicios	222,3	222,6	227,7	228,2	235,7	257,7					
fundaciones públicas					14,6	16,0					
concertios	133,3	138,2	132,7	145,7	143,9	153,0					
III.- G. financieros	0,0	0,3	0,3	0,7	0,7	0,7					
IV.- Transf. corrientes	271,0	311,6	321,6	314,3	343,9	396,0					
Transferencias	17,7	17,6	7,2	6,2	9,6	27,6					
farmacia	253,3	294,6	306,9	308,1	334,0	368,4					
VI.- inversiones	40,2	36,7	41,4	54,1	63,8	68,1					
VIII.- transf. capital		0,1	3,5	2,1	1,3	1,4					
	1.294,4	1.366,0	1.399,3	1.453,8	1.540,8	1.659,6					
	evolución % real					participación					
	1996	1997	1998	1999	2000	1995	1996	1997	1998	1999	2000
I.- Personal	1,0%	0,4%	3,6%	1,7%	1,4%	48,5%	48,1%	48,0%	48,7%	47,8%	45,9%
Sueldos	2,4%	0,2%	3,6%	2,3%	1,6%	38,2%	38,4%	38,3%	38,9%	38,4%	37,0%
cuotas S.Social	-4,3%	0,9%	3,4%	-1,0%	0,4%	10,3%	9,7%	9,7%	9,9%	9,4%	8,9%
II.- Compra bienes	-2,1%	-2,1%	1,9%	3,0%	7,3%	27,5%	26,4%	25,8%	25,7%	25,6%	26,0%
Bienes y servicios	-3,3%	0,3%	-1,6%	1,0%	7,2%	17,2%	16,3%	16,3%	15,7%	15,3%	15,5%
fundaciones públicas					7,4%					0,9%	1,0%
concertios	0,1%	-5,9%	7,9%	-3,5%	4,2%	10,3%	10,1%	9,5%	10,0%	9,3%	9,2%
III.- G. financieros						0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
IV.- Transf. corrientes	11,0%	1,2%	-4,0%	7,0%	12,9%	20,9%	22,8%	23,0%	21,6%	22,3%	23,9%
Transferencias	-4,0%	-59,9%	-15,4%	51,4%	181,9%	1,4%	1,3%	0,5%	0,4%	0,6%	1,7%
farmacia	12,3%	2,1%	-1,4%	6,0%	8,1%	19,6%	21,6%	21,9%	21,2%	21,7%	22,2%
VI.- inversiones	-11,9%	10,6%	28,4%	15,3%	4,6%	3,1%	2,7%	3,0%	3,7%	4,1%	4,1%
VIII.- activos financieros		3331,4%	-41,1%	-39,5%	5,6%	0,0%	0,0%	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%
deflactor del consumo	1,9%	0,4%	2,1%	3,6%	5,6%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

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	hijo a cargo	otras	Admon					
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			1.866,5	15.155
1985	2.447,6	2.119,5		225,2		47,1	8,8	47,0	1.058,8	48,9	36,1	3.591,4	28.201
1990	4.264,1	3.780,6		413,8		31,6	11,9	26,2	2.132,7	195,3	149,3	6.741,4	50.087
1991	4.807,1	4.223,3	6,3	501,9		32,0	13,2	30,4	2.336,8	248,3	263,8	7.656,0	54.791
1992	5.446,8	4.721,2	57,4	565,1		96,8	14,9	43,6	2.931,1	202,1	177,0	8.757,0	59.104
1993	6.086,1	5.248,5	100,4	557,2		94,9	16,9	68,2	3.080,2	257,6	137,3	9.561,2	60.952
1994	6.614,2	5.687,0	144,0	561,4		120,6	29,9	71,3	3.316,7	254,6	142,4	10.327,9	64.790
1995	7.147,0	6.190,3	160,9	561,7	55,1	98,3	25,6	55,1	3.408,8	249,4	163,3	10.968,5	72.839
1996	7.746,3	6.716,5	186,6	584,6	80,2	99,5	15,3	63,6	3.630,9	235,6	185,8	11.798,6	77.105
1997	8.119,9	7.077,8	204,4	551,8	89,1	96,5	36,3	64,0	3.659,9	242,2	211,1	12.233,1	81.781
1998	8.544,6	7.453,1	220,5	526,3	94,4	96,5	88,8	65,0	3.910,9	265,3	213,1	12.933,9	86.967
1999	8.976,8	7.892,1	234,7	504,6	94,0	99,2	82,8	69,4	4.150,8	271,2	227,0	13.625,8	92.451
2000	9.489,2	8.342,4	259,4	528,3	115,6	117,1	45,8	74,1	4.481,6	263,1	200,7	14.434,6	97.839

Evolución en términos reales (IPC interanual)

	Prestaciones económicas								ASISTENCIA SANITARIA	SERV. SOCIALES	Admon general	TOTAL	PIB
	Total	pensiones contributivas	PNC	ILT	mater- nidad	hijo a cargo	otras	Admon					
1991	6,5%	5,5%		14,5%		-4,4%	4,7%	9,6%	3,5%	20,1%	66,8%	7,2%	2,2%
1992	7,0%	5,6%	760,4%	6,3%		185,6%	6,6%	35,4%	18,4%	-23,1%	-36,6%	8,0%	0,9%
1993	6,8%	6,3%	67,2%	-5,7%		-6,3%	8,4%	49,5%	0,5%	21,9%	-25,8%	4,4%	-1,1%
1994	3,7%	3,4%	36,9%	-3,9%		21,3%	68,8%	-0,2%	2,7%	-5,7%	-1,0%	3,1%	2,2%
1995	3,2%	4,0%	6,7%	-4,4%		-22,1%	-18,2%	-26,2%	-1,8%	-6,4%	9,5%	1,4%	7,3%
1996	4,6%	4,7%	11,9%	0,5%	40,5%	-2,3%	-42,3%	11,4%	2,8%	-8,8%	9,8%	3,8%	2,3%
1997	2,8%	3,3%	7,4%	-7,5%	8,9%	-4,9%	132,6%	-1,3%	-1,2%	0,8%	11,4%	1,6%	3,8%
1998	3,4%	3,4%	6,0%	-6,3%	4,1%	-1,8%	140,3%	-0,2%	5,0%	7,6%	-0,8%	3,9%	4,0%
1999	2,7%	3,5%	4,0%	-6,3%	-2,7%	0,5%	-8,9%	4,4%	3,7%	-0,1%	4,1%	3,0%	3,7%
2000	3,6%	3,6%	8,4%	2,6%	20,6%	15,7%	-45,6%	4,7%	5,9%	-4,9%	-13,3%	3,9%	3,8%

Gasto consolidado de la Seguridad Social

Participación sobre el PIB

	Prestaciones económicas								ASISTENCIA SANITARIA	SERV. SOCIALES	Admon general	TOTAL
	Total	pensiones contributivas	PNC	ILT	mater- nidad	hijo a cargo	otras	Admon				
1977	6,0%	4,3%	0,0%	0,9%	0,0%	0,6%	0,2%	0,0%	3,8%	0,0%	0,0%	9,8%
1980	7,2%	5,8%	0,0%	1,0%	0,0%	0,4%	0,1%	0,0%	3,8%	0,0%	0,0%	11,0%
1985	8,7%	7,5%	0,0%	0,8%	0,0%	0,2%	0,0%	0,2%	3,8%	0,2%	0,1%	12,7%
1990	8,5%	7,5%	0,0%	0,8%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	4,3%	0,4%	0,3%	13,5%
1991	8,8%	7,7%	0,0%	0,9%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	4,3%	0,5%	0,5%	14,0%
1992	9,2%	8,0%	0,1%	1,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,1%	5,0%	0,3%	0,3%	14,8%
1993	10,0%	8,6%	0,2%	0,9%	0,0%	0,2%	0,0%	0,1%	5,1%	0,4%	0,2%	15,7%
1994	10,2%	8,8%	0,2%	0,9%	0,0%	0,2%	0,0%	0,1%	5,1%	0,4%	0,2%	15,9%
1995	9,8%	8,5%	0,2%	0,8%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	4,7%	0,3%	0,2%	15,1%
1996	10,0%	8,7%	0,2%	0,8%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	4,7%	0,3%	0,2%	15,3%
1997	9,9%	8,7%	0,2%	0,7%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	4,5%	0,3%	0,3%	15,0%
1998	9,8%	8,6%	0,3%	0,6%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	4,5%	0,3%	0,2%	14,9%
1999	9,7%	8,5%	0,3%	0,5%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	4,5%	0,3%	0,2%	14,7%
2000	9,7%	8,5%	0,3%	0,5%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	4,6%	0,3%	0,2%	14,8%

Participación por epígrafes

	Prestaciones económicas								ASISTENCIA SANITARIA	SERV. SOCIALES	Admon general	TOTAL
	Total	pensiones contributivas	PNC	ILT	mater- nidad	hijo a cargo	otras	Admon				
1977	61,0%	43,8%	0,0%	8,9%	0,0%	6,6%	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%	0,5%	0,0%	34,7%	0,0%	0,0%	100,0%
1985	68,2%	59,0%	0,0%	6,3%	0,0%	1,3%	0,2%	1,3%	29,5%	1,4%	1,0%	100,0%
1990	63,3%	56,1%	0,0%	6,1%	0,0%	0,5%	0,2%	0,4%	31,6%	2,9%	2,2%	100,0%
1991	62,8%	55,2%	0,1%	6,6%	0,0%	0,4%	0,2%	0,4%	30,5%	3,2%	3,4%	100,0%
1992	62,2%	53,9%	0,7%	6,5%	0,0%	1,1%	0,2%	0,5%	33,5%	2,3%	2,0%	100,0%
1993	63,7%	54,9%	1,1%	5,8%	0,0%	1,0%	0,2%	0,7%	32,2%	2,7%	1,4%	100,0%
1994	64,0%	55,1%	1,4%	5,4%	0,0%	1,2%	0,3%	0,7%	32,1%	2,5%	1,4%	100,0%
1995	65,2%	56,4%	1,5%	5,1%	0,5%	0,9%	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%	0,1%	0,5%	30,8%	2,0%	1,6%	100,0%
1997	66,4%	57,9%	1,7%	4,5%	0,7%	0,8%	0,3%	0,5%	29,9%	2,0%	1,7%	100,0%
1998	66,1%	57,6%	1,7%	4,1%	0,7%	0,7%	0,7%	0,5%	30,2%	2,1%	1,6%	100,0%
1999	65,9%	57,9%	1,7%	3,7%	0,7%	0,7%	0,6%	0,5%	30,5%	2,0%	1,7%	100,0%

6.3. Situación actual y futuro del sistema de la Seguridad Social

La Ley de consolidación y racionalización de la Seguridad Social (julio 1997) marca, entre otras cuestiones, las normas de financiación del conjunto del sistema, estableciendo para llegar al mismo un periodo transitorio cuyo final es el próximo año 2000.

La diferenciación entre prestaciones contributivas y universales está acompañada de fuentes de financiación definidas. Las primeras se asocian básicamente a las cotizaciones sociales y las segundas íntegramente a los ingresos generales. Quedaría la excepción de los complementos a mínimos que, si bien en este momento están recogidos dentro de las universales, la norma se reserva su asignación definitiva en el año 2000.

Bajo estos criterios, el segmento contributivo de la Seguridad Social tiene en la actualidad un gran excedente. Dentro del mismo, se incluye el sistema público de pensiones de reparto tan cuestionado desde interesados frentes hace tan solo tres años. El año 2000 alcanzará casi 400.000 millones de ptas, ampliándose la cuantía hasta el billón de pesetas si se excluyen los complementos a mínimos³⁹.

La primera conclusión es, por tanto, reconocer la solvencia del sistema, lo cual implica un gran avance. No es lo mismo luchar por sostener la pervivencia del sistema en una situación de presunta quiebra que pelear por el reparto de sus excedentes.

No obstante, tan falsa era la afirmación realizada por aquéllos que aseguraban la quiebra del sistema como poco prudente la posición de solicitar repartir rápidos y amplios beneficios en la situación actual. Ya sea mediante la rebaja de las cuotas sociales como aumentos desmesurados de las prestaciones.

La boyante situación actual viene dada por la decisión adoptada en su momento de clarificación de las fuentes de financiación, pero también y en gran medida, por la magnífica recaudación obtenida a través de las cuotas sociales generada por la fuerte creación de empleo. Es indudable que la mejor protección del sistema es mantener una elevada tasa de ocupación y estabilidad en el empleo, pero no se debería desconocer que, si bien es deseable, el nivel actual de recaudación no tiene carácter permanente. Antes o después, ojalá lo más tarde posible, el número de cotizantes volverá a disminuir y, sin embargo, las prestaciones económicas crecerán como mínimo al 3% real, sin revalorización para mantener el poder adquisitivo, todos y cada uno de los años.

Para poder garantizar la solvencia y viabilidad del actual sistema durante muchos años siendo compatible con mejoras de las prestaciones percibidas ajustadas al crecimiento de la productividad, objetivo último desde un punto de vista progresista, es preciso disponer de un nivel de ingresos mediante cuotas

³⁹ Queda pendiente ubicación gastos sanitarios de las Mutuas (120,6 mmptas en 1999).

muy similar al actual: 9,5% del PIB, además de crear un sólido fondo de reserva que pueda hacer frente a desequilibrios coyunturales.

Durante los últimos cuatro años se ha dispuesto de un ciclo económico muy boyante que ha ampliado ligeramente los márgenes del sistema, aunque ensombrezca de manera coyuntural la estadística de gastos sociales en relación al PIB. La proyección inicial realizada en 1996 de unos gastos del segmento contributivo equivalentes al 10,1% en el año 2030 con un crecimiento medio anual acumulativo del +2,5% del PIB, se han reducido hasta el 9,9% del PIB. Sin embargo, las condiciones generales siguen siendo similares en una proyección de futuro.

La Patronal junto a algunas formaciones políticas reivindican una rebaja sustancial de las cotizaciones sociales a la vista del excedente actual. Desde su criterio, esta rebaja se traslada a los costes traducidos inmediatamente en disminuciones de los precios de los productos, ganancia de cuotas de mercado y, en consecuencia, más empleo creado. La experiencia, la última en 1995, cuando se rebajó un punto la cuota por contingencias comunes, demuestra lo equivocado del razonamiento. El único resultado garantizado es un trasvase de rentas desde los asalariados al excedente de las empresas, el resto de las etapas queda a la decisión unilateral de los empresarios. En algunos casos se producirá una reinversión, pero en otros, se ampliarán simplemente los beneficios distribuidos.

Sin embargo, si en este momento se reducen las cuotas cabe preguntarse qué sucederá cuando el ciclo económico sea menos benigno y no se pueda hacer frente al pago de las prestaciones con los ingresos obtenidos. En el mejor de los casos se puede utilizar el contenido de un fondo de reserva, pero su volumen nunca podrá cubrir un amplio tiempo de recesión cuando la nómina de las pensiones es ahora de 600.000 millones al mes. Desde luego los malos tiempos económicos tampoco son el momento más oportuno para incrementar costes, el razonamiento anterior sobre efectos encadenados y pérdida de empleo sí parece funcionar a la inversa. Tampoco ante esta situación parecerá adecuado elevar la imposición directa, a la vista de la actuación del actual Gobierno y las opiniones conocidas de otros partidos con posibilidades de gobernar. La opción del recorte de prestaciones podría ganar adeptos entre quiénes decidan.

Parece más lógico y sensato consolidar la situación actual durante algunos años comprobando lo que sucede en una etapa de desaceleración del ritmo de actividad económica. Se puede aprovechar la positiva situación actual para dotar un fondo de reserva con una cuantía anual, que en pocos ejercicios alcance inicialmente una mensualidad del pago de pensiones. Con este planteamiento, sería posible asumir un proceso adicional de cuatro años para finalizar la separación de las fuentes de financiación, previo reconocimiento del carácter no contributivo de los complementos a mínimos de pensiones.

La aplicación de este modelo conlleva la crítica al Gobierno en dos aspectos básicos: la cuantía del fondo de reserva decidida para el próximo año 2000 y su política tributaria de pérdida de suficiencia y progresividad de la

imposición directa. Elementos éstos últimos, sobre todo la suficiencia, imprescindibles para mantener el segmento universal de la Seguridad Social.

En primer lugar, el proceso de separación de fuentes de financiación está lejos de finalizar. La proclamación del Gobierno sobre su término es falsa y, tan solo, añade confusión al proceso. El abultado excedente del segmento contributivo previsible el próximo año pagará, además de los complementos a mínimos, el conjunto de los gastos de estructura del sistema (227.000 mill de ptas), no sólo los asociados a las prestaciones contributivas, y las prestaciones sanitarias de la Mutuas de Accidente de Trabajo.

Con carácter adicional, de acuerdo a la documentación presentada utilizando el modelo anterior de no separación de fuentes, el sistema de Seguridad Social alcanzará el año 2000 un superávit como mínimo de 150.000

PERSPECTIVA SEGURIDAD SOCIAL			
Aportación cotizaciones sociales a financiar prest. universales			
destino	1998	1999	2000
sanidad	103,0	0,0	0,0
C. Mínimos pensiones	596,0	599,3	600,0
servicios sociales	265,3	271,2	0,0
otros	0,0	50,0	95,0
Administración General			200,7
excedente			163,0
	964,3	920,5	1.058,7

Ingresos caja			
	1998	1999	2000
1.- excedente caja	756,1	970,1	1.059,6
2.- préstamo caja-devengo	350,0	129,0	0
3.- préstamo déficit	124,4	88,1	0
	1.230,5	1.187,2	1.059,6

1.- excedente caja: dfa ingresos cuotas caja y pago prest contributivas
2.- préstamo tesorería: dfa de recaudación criterio de caja y devengo
3.- préstamo déficit imputado a la S.Social

mill de ptas. Siendo conscientes de la dificultad y de los inconvenientes de realizar la total separación de fuentes de financiación de forma inmediata, dotando un fondo de reserva de 800.000 mill de ptas o rebajando 2,5 puntos las cotizaciones, sin embargo es muy cuestionable la decisión de destinar tan solo 60.000 mill de ptas al fondo de reserva. Es, sin duda, un esfuerzo demasiado pequeño al que se ven obligados por su política de reducción de la imposición directa con excesivos beneficios para los colectivos

mejor situados.

Consolidado Seguridad Social													
SEGMENTO CONTRIBUTIVO													
	Ingresos: cuotas sociales				Gastos					Excedente (+) o déficit (-)			
	trabajad. ocupados	desempleados INEM	trabajad.	Total ingresos	pensiones contributivas	Incapacidad laboral	maternidad	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	474,3	446,0			
1980	1.597,8	0,0	0,0	1.597,8	875,0	147,8	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	47	2.391,7	291,0			
1990	4.550,4	310,9	0,0	4.861,3	3.780,6	413,8	0,0	26,2	4.220,6	640,7			
1991	5.025,6	395,9	0,0	5.421,5	4.223,3	501,9	0,0	30,4	4.755,6	665,9			
1992	5.656,2	486,2	0,0	6.142,4	4.721,2	565,1	0,0	43,6	5.329,9	812,5			
1993	5.957,7	566,4	0,0	6.524,1	5.248,5	557,2	0,0	68,2	5.873,9	650,2			
1994 derechos	6.610,5	481,5	55,5	7.147,5	5.687,0	561,4	0,0	71,3	6.319,7	827,8			
1995 derechos	6.497,3	458,7	24,0	6.980,0	6.190,3	561,7	55,1	55,1	6.862,2	117,8	568,0	685,8	
1996	derechos	7.083,9	395,7	33,3	7.512,9	6.716,5	584,6	80,2	63,6	7.444,9	68,0	604,0	672,0
	caja	6.777,5	395,7	33,3	7.206,5	6.716,5	584,6	80,2	63,6	7.444,9	-238,4	604,0	365,6
1997	derechos	7.634,3	335,7	32,3	8.002,3	7.077,8	551,8	89,1	64,0	7.782,7	219,6	608,0	827,6
	caja	7.268,6	335,7	32,3	7.636,6	7.077,8	551,8	89,1	64,0	7.782,7	-146,1	608,0	461,9
1998	derechos	8.205,4	304,9	30,6	8.540,9	7.453,1	526,3	94,4	65,0	8.138,8	402,1	612,0	1.014,1
	caja	7.947,4	304,9	30,6	8.282,9	7.453,1	526,3	94,4	65,0	8.138,8	144,1	612,0	756,1
1999 p	derechos	8.779,8	304,0	30,0	9.113,8	7.892,1	504,6	94,0	69,4	8.560,1	553,7	613,0	1.166,7
	caja	8.583,2	304,0	30,0	8.917,2	7.892,1	504,6	94,0	69,4	8.560,1	357,1	613,0	970,1
2000	derechos	9.181,0	288,0	30,0	9.499,0	8.342,4	528,3	115,6	74,1	9.060,4	438,6	621,0	1.059,6
	caja	9.181,0	288,0	30,0	9.499,0	8.342,4	528,3	115,6	74,1	9.060,4	438,6	621,0	1.059,6

Pendiente de ubicar gastos sanitarios de las Mutuas de Accidentes de Trabajo (120,6 mmpas en 1999)

7. El Presupuesto del Instituto Nacional de Empleo (INEM)

El presupuesto del INEM para el año 2000 es una pieza clave para valorar el conjunto de los PGE2000. Antes de analizar con detalle su contenido es conveniente realizar algunos comentarios sobre lo acontecido en los años precedentes.

7.1. Liquidación definitiva INEM1998

Recientemente, se ha presentado oficialmente la liquidación del ejercicio 1998. En este año las políticas de gasto crecieron en su conjunto (+2.8% real), pero con una evolución muy dispar en los distintos capítulos. Así, las prestaciones por desempleo disminuyeron siguiendo un ritmo muy similar a la reducción del paro registrado, mientras las políticas de *fomento de empleo, formación y escuelas taller* disponían de dotaciones muy superiores. Las de *fomento de empleo*, a consecuencia de las medidas adoptadas con posterioridad a la firma del Acuerdo Interconfederal de Empleo, basadas en el incentivo de manera selectiva de la contratación indefinida mediante bonificaciones parciales de las cuotas sociales (conversión temporales a indefinidos y colectivos con mayores problemas de integración).

En el capítulo de ingresos aparecen algunos comportamientos recurrentes los siguientes años. Los ingresos por cuotas crecieron bastante (+10%) consecuencia de la mayor creación de empleo y el afloramiento de empleo proveniente de la economía sumergida. Por el contrario, la aportación del Estado se reduce sensiblemente.

Según la documentación oficial, con la aportación del Estado realizada (208.000 mill. de ptas) se ha generado un excedente en el total del presupuesto de 135 mil mill. de ptas. Dado que en el presupuesto del año siguiente, se reconoce sólo un remanente inferior (61.000 mill. de ptas), es más correcto considerar que en 1998 la aportación del Estado fue inferior (134.000 mill. de ptas). La diferencia entre ambas cantidades se ha destinado a reducir el déficit de la Administración Central del citado ejercicio.

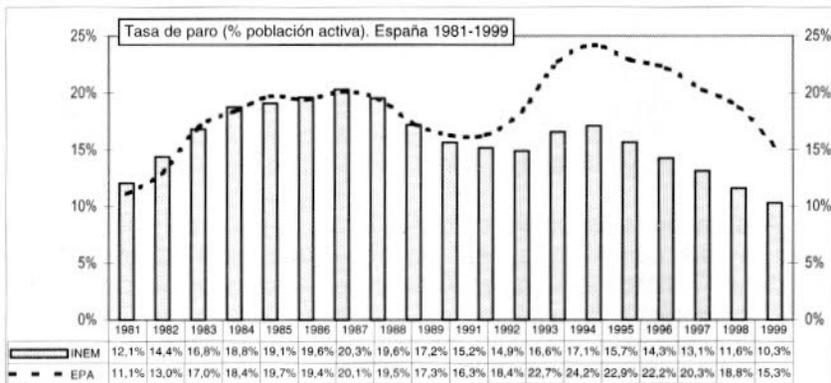
En definitiva, **si se hubiera elaborado un presupuesto equilibrado, la aportación del Estado en 1998 se limita a 73.000 mill de ptas, una cuantía ligeramente superior a los gastos de estructura del Instituto Nacional de Empleo.**

Paro registrado INEM					Población activa	Tasa de paro	
Total	Industria Construcción servicios	sector primario	sin empleo anterior	INEM		EPA	
1981	1.566.208	1.156.458	83.030	326.720	12.993	12,1%	11,1%
1982	1.872.600	1.348.100	80.200	444.300	12.999	14,4%	13,0%
1983	2.207.300	1.492.500	93.300	621.500	13.122	16,8%	17,0%
1984	2.475.500	1.650.000	103.800	721.700	13.188	18,8%	18,4%
1985	2.641.998	2.139.900	71.800	435.300	13.839	19,1%	19,7%
1986	2.758.624	1.820.700	116.100	821.900	14.070	19,6%	19,4%
1987	2.924.152	1.909.400	124.300	890.400	14.400	20,3%	20,1%
1988	2.858.321	1.904.800	115.500	838.000	14.620	19,6%	19,5%
1989	2.550.304	1.750.800	102.400	697.100	14.819	17,2%	17,3%
1990	2.350.018	1.695.100	90.200	564.700	15.019	15,6%	16,3%
1991	2.288.969	1.710.700	81.900	496.300	15.073	15,2%	16,3%
1992	2.259.854	1.768.500	59.300	432.000	15.155	14,9%	18,4%
1993	2.537.892	2.053.900	59.800	424.200	15.319	16,6%	22,7%
1994	2.647.025	2.139.900	71.800	435.300	15.468	17,1%	24,2%
1995	2.448.961	1.956.928	67.000	425.000	15.625	15,7%	22,9%
1996	2.275.402	1.796.989	59.200	419.200	15.936	14,3%	22,2%
1997	2.118.733	1.664.286	57.623	396.908	16.121	13,1%	20,3%
1998	1.889.548	1.483.407	55.011	351.134	16.265	11,6%	18,8%
1999 (prev)	1.681.697	1.320.232	48.960	312.509	16.323	10,3%	15,3%

Evolución anual en miles					Evolución en %				
Total	Industria Construcción servicios	sector primario	sin empleo anterior	Total	Industria Construcción servicios	sector primario	sin empleo anterior		
1985	166.498			1985	6,7%				
1986	116.625	-319.200	44.300	1986	4,4%	-14,9%	61,7%		
1987	165.528	88.700	8.200	1987	6,0%	4,9%	7,1%		
1988	-65.831	-4.600	-8.800	1988	-2,3%	-0,2%	-7,1%		
1989	-308.017	-154.000	-13.100	1989	-10,8%	-8,1%	-11,3%		
1990	-200.286	-55.700	-12.200	1990	-7,9%	-3,2%	-11,9%		
1991	-61.049	15.600	-8.300	1991	-2,6%	0,9%	-9,2%		
1992	-29.115	57.800	-22.600	1992	-1,3%	3,4%	-27,6%		
1993	278.038	285.400	500	1993	12,3%	16,1%	0,8%		
1994	109.133	86.000	12.000	1994	4,3%	4,2%	20,1%		
1995	-198.063	-182.972	-4.800	1995	-7,5%	-8,6%	-6,7%		
1996	-173.559	-159.939	-7.800	1996	-7,1%	-8,2%	-11,6%		
1997	-156.669	-132.703	-1.577	1997	-6,9%	-7,4%	-2,7%		
1998	-229.185	-180.879	-2.612	1998	-10,8%	-10,9%	-4,5%		
1999 (p)	-207.850	-163.175	-6.051	1999	-11,0%	-11,0%	-11,0%		

Fuente: INEM y EPA

1999: previsión CC.OO. Con la tendencia observada hasta agosto



7.2. Liquidación prevista INEM1999.

Durante lo que va de 1999 se mantiene una fuerte creación de empleo. Esta positiva evolución repercute en un crecimiento de los ingresos propios a través de las cotizaciones sociales (por encima del 7% ⁴⁰) y una disminución del gasto en prestaciones por desempleo al mantenerse la legislación constante y haber disminuido el paro registrado del INEM.

Extrapolando la tendencia observada hasta agosto del presente año, la tasa de paro registrado se reduciría hasta el 10,3% al final del año (11,6% en 1998), lo que significa una reducción del -11% (210.000 personas). Utilizando las cifras de la EPA, la proyección reduciría la tasa de desempleo hasta el 15,3% (18,8% en 1998). El número de personas en desempleo oscilaría entre 1.681.700 (INEM) y 2.500.000 (EPA) ⁴¹.

En coherencia con la evolución del número de personas en desempleo y una legislación de acceso idéntica al año anterior, los beneficiarios de prestaciones por desempleo también se han reducido en términos agregados. Sin embargo, la evolución apreciada en lo que va de año marca algunos parámetros diferentes respecto a ejercicios anteriores.

La caída en el número de beneficiarios no sigue de manera mimética la disminución del paro registrado. Mientras que en 1997 y 1998, los porcentajes eran muy similares (ver tabla), en 1999 la caída porcentual del número de beneficiarios es inferior (-8,5% frente a -11%). Este resultado es consecuencia de un comportamiento muy diferenciado de los tres tipos de prestaciones.

Los beneficiarios de prestaciones asistenciales presentan una caída superior a la del paro registrado (-14%), los de las prestaciones contributivas caen en menor medida (-7%), mientras los beneficiarios del REAS aumentan incluso el número en términos absolutos. En el último caso, la explicación viene dada por el mal año en la actividad del sector primario. En los otros colectivos no es fácil identificar las verdaderas causas. A primera vista, el desplazamiento puede deberse a una superior acumulación de carencia por parte de los trabajadores al haber disfrutado de una mayor continuidad en el empleo, sin embargo, es preciso esperar un plazo más largo para observar si se trata de un comportamiento coyuntural o, si por el contrario, se mantiene en el tiempo.

Analizando la estructura de beneficiarios, a pesar del ligero aumento del acceso a las contributivas, se mantiene una clara hegemonía de las prestaciones asistenciales tomando en consideración los subsidios del REAS (58,6% sobre total). Este hecho es muy importante, valga recordar que la cuantía de esta prestación es de 51.952 ptas al mes en doce mensualidades (65% del Salario Mínimo Interprofesional). La proporción solo se modifica excluyendo el REAS, entonces la prestación contributiva se convierte en hegemónica (51.6%).

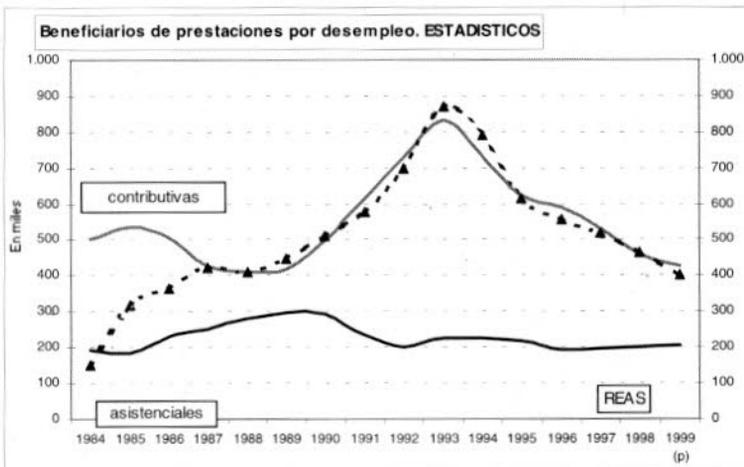
⁴⁰ Fuente Tesorería de la Seguridad Social (hasta julio en términos de caja).

⁴¹ Tienen distinta metodología.

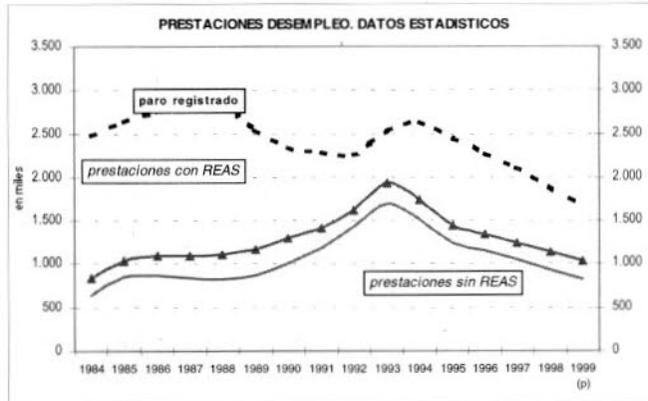
Con este comportamiento, la tasa de cobertura crece ligeramente hasta el 49,3% (49,1% en 1998) y el 61,5% (59,8% en 1998) incluyendo los beneficiarios del REAS. No obstante, a pesar de la ligera recuperación el porcentaje de cobertura sigue siendo insatisfactorio dejando fuera del mismo a un número elevado de personas, muchas de las cuales están en situación muy precaria. **A pesar de la leve recuperación, la actual tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo es dieciocho puntos inferior a la alcanzada en 1993 (67,2%) sin tomar en consideración el REAS, incluyendo este último, la pérdida es inferior, pero sigue siendo de 14,5 puntos.**

Realizando un supuesto de igualdad con la tasa de cobertura del año 1993, alcanzar la tasa de cobertura en ese año sin contar con el REAS (67,2%), implicaría una cobertura adicional de 300.000 personas en desempleo. Alcanzar la tasa de cobertura alcanzada en 1993 incluyendo el REAS (76%), llevaría a garantizar la cobertura a 243.000 personas adicionales.

Conocidas las condiciones que marcan el ritmo de actividad económica es factible extrapolar las tendencias actuales (agosto 1999) de ingresos y gastos hasta el final del ejercicio. Aplicado este criterio⁴², y utilizando el remanente de tesorería marcado oficialmente en los PGE2000 de 70.000 mill. de ptas, la aportación del Estado puede ser de tan sólo 42.000 mill. de ptas. En este escenario, sin la obligación de generar un remanente, por otra parte totalmente discrecional, **la aportación del Estado al presupuesto del INEM sería nula en 1999 y además habría un excedente de 28.000 mill. de ptas tomando en consideración tan solo las cuotas sociales y las aportaciones realizadas por el Fondo Social Europeo.**



⁴² La única duda estriba en la evolución de las bonificaciones a la contratación.



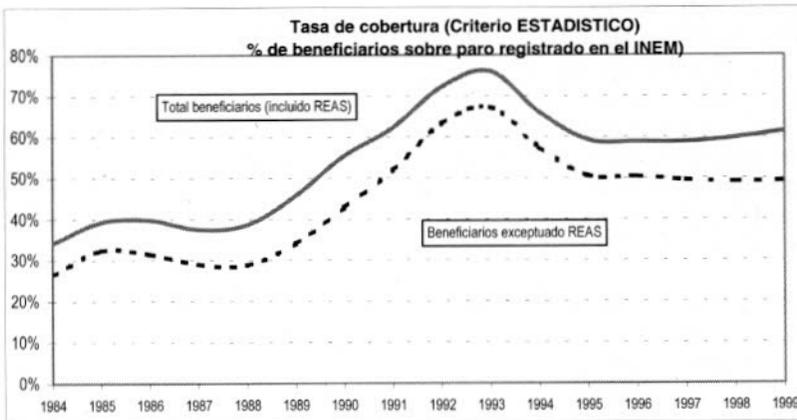
Evolución beneficiarios de la prestación por desempleo (miles personas)						Paro Registrado INEM	
AÑO	Contributivas (A)	Asistencial (B)	TOTAL PROTEGIDO (A+B)	subsidio REAS (c)	TOTAL PROTEGIDO (A+B+C)	número parados	parados sin protección
1984	501,0	152,4	653,5	192,2	845,7	2.475,5	1.629,8
1985	537,2	317,9	855,1	184,3	1.039,4	2.642,0	1.602,6
1990	498,6	508,5	1.007,1	294,7	1.301,8	2.350,0	1.048,2
1993	834,4	871,2	1.705,6	223,9	1.929,5	2.537,9	608,4
1994	731,7	790,3	1.522,0	227,2	1.749,2	2.647,0	897,8
1995	622,4	613,8	1.236,2	216,1	1.452,3	2.449,0	996,7
1996	590,3	556,5	1.146,8	192,3	1.339,1	2.275,4	936,3
1997	530,5	517,4	1.047,9	198,5	1.246,4	2.118,7	872,4
1998	462,2	466,2	928,3	201,6	1.129,9	1.889,5	759,6
1999 (p)	428,2	401,3	829,5	204,6	1.034,1	1.681,7	647,6
Evolución anual en %							
1985	7%	109%	30,9%	-4,1%	22,9%	6,7%	-1,7%
1990	19%	13%	15,9%	-0,6%	11,7%	-7,9%	-24,3%
1994	-12%	-9%	-10,8%	1,5%	-9,3%	4,3%	47,6%
1995	-15%	-22%	-18,8%	-4,9%	-17,0%	-7,5%	11,0%
1996	-5%	-9%	-7,2%	-11,0%	-7,8%	-7,1%	-6,1%
1997	-10%	-7%	-8,6%	3,2%	-6,9%	-6,9%	-6,8%
1998	-13%	-10%	-11,4%	1,6%	-9,3%	-10,8%	-12,9%
1999 (p)	-7%	-14%	-10,6%	1,5%	-8,5%	-11,0%	-14,7%
Evolución anual en miles							
1985	36,2	165,4	201,6	-7,9	193,7	166,5	-27,2
1990	78,7	59,2	137,9	-1,9	136,0	-200,3	-336,3
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	-68,3	-51,2	-119,6	3,1	-116,4	-229,2	-112,8
1999	-34,0	-64,9	-98,8	3,0	-95,8	-207,9	-112,0
99/93	-406,2	-469,9	-876,1	-19,3	-895,4	-856,2	39,2
	-48,7%	-53,9%	-51,4%	-8,6%	-46,4%	-33,7%	6,4%

Supuesto idéntica tasa de cobertura en 1999 que en 1993

	Tasa cobertura sin REAS	Tasa cobertura con REAS
1993	67,2%	76,0%
1999	49,3%	61,5%
diferencia % en 1999	-17,9%	-14,5%
diferencia nº beneficiarios (miles) ...	300,7	244,5

Tasa de cobertura. ESTADISTICA				
prestaciones al desempleo sobre paro registrado (INEM)				
	tasa cobertura (a)		tasa de cobertura (b)	
	beneficiarios industria + construcción + servicios / desempleo total (INEM)		cobertura (a) + REAS / desempleo total (INEM)	
	Tasa cobertura (a)	Parados sin protección	Tasa cobertura (b)	Parados sin protección
1984	26,4%	73,6%	34,2%	65,8%
1985	32,4%	67,6%	39,3%	60,7%
1986	31,5%	68,5%	39,9%	60,1%
1987	29,0%	71,0%	37,6%	62,4%
1988	28,8%	71,2%	38,7%	61,3%
1989	34,1%	65,9%	45,7%	54,3%
1990	42,9%	57,1%	55,4%	44,6%
1991	51,9%	48,1%	62,3%	37,7%
1992	63,2%	36,8%	72,1%	27,9%
1993	67,2%	32,8%	76,0%	24,0%
1994	57,5%	42,5%	66,1%	33,9%
1995	50,5%	49,5%	59,3%	40,7%
1996	50,4%	49,6%	58,8%	41,2%
1997	49,5%	50,5%	58,8%	41,2%
1998	49,1%	50,9%	59,8%	40,2%
1999	49,3%	50,7%	61,5%	38,5%

FUENTE: Elaboración propia sobre datos del INEM.



7.3. Presupuesto INEM 2000

El proyecto de presupuesto del INEM presentado al Parlamento para el año 2000 alcanza los 2,150 billones de pesetas (+3,6% real).

Analizado desde el prisma de las políticas de gasto, la distribución es la siguiente:

- *Prestaciones económicas por desempleo.* El presupuesto contiene una dotación de 1,319 billones de pesetas, resultado de aplicar la norma actual y crear una nueva modalidad dirigida a los parados de larga duración con

cargas familiares y sin rentas alternativas (límite 75% del SMI). Con esta dotación, el capítulo de prestaciones crecería un +2,1% real, un porcentaje que se convierte en negativo (-1%) utilizando las proyecciones de gasto de CC.OO., detalladas más adelante. A pesar de su continua disminución en términos nominal es consecuencia en parte de los recortes realizados en 1992 y 1993 y en otra medida, gracias a la reducción del número de desempleados, el gasto en prestaciones económicas sigue siendo hegemónico dentro del presupuesto del INEM (61% del total).

La nueva figura de protección está sin definir más allá de las líneas generales. De acuerdo a las declaraciones oficiales, el acceso estaría relacionado con un paso previo por un proceso de orientación (tres meses) para posteriormente percibir el equivalente al subsidio por desempleo (75% SMI) durante seis meses con posibilidad de obtener una prórroga de cuatro meses adicionales. Durante este periodo, el beneficiario de la prestación deberá realizar cursos de formación o, estar obligado a realizar algún tipo de trabajo de carácter social. En todo caso, son todo suposiciones ya que la nueva figura carece de marco legal concreto, a elaborar probablemente utilizando la figura del Real Decreto.

El Gobierno sostiene que el colectivo potencialmente afectado oscila alrededor de las 50.000 personas y su coste anual será de 50.000 millones de ptas. Realizando algunos cálculos, una prestación asistencial con cuotas por contingencias comunes para el número máximo de beneficiarios genera un gasto no superior a 42.000 mill de ptas⁴³. **Caso de aplicarse en su totalidad, cuestión que genera serias dudas, la tasa de cobertura aumentaría tres puntos pasando del actual 49,3% al 52,3%. Para valorar el efecto, se recuerda que la citada tasa ha perdido dieciocho puntos desde 1993.**

Cabe aclarar que la nueva figura no es un derecho subjetivo del desempleado quedando al arbitrio de la discrecionalidad de quienes decidan las personas elegidas para entrar en el proceso. En paralelo, cabe dudar de las posibilidades en múltiples zonas del estado de aplicar algunas de las etapas marcadas.

De acuerdo, a las proyecciones propias realizadas a partir de la tendencia mantenida por las prestaciones durante 1999, el gasto en esta materia incluyendo la nueva modalidad en su máxima extensión, sería inferior al previsto en -41.000 mill de ptas (1,278 billones).

Conocida la desprotección de determinados colectivos de desempleados, se podría articular una propuesta en la que se recupere la tasa de cobertura alcanzada en 1993 (67% excluido REAS) ampliando las prestaciones asistenciales a 300.000 nuevos beneficiarios. El mayor gasto generado por esta propuesta, por encima de lo ya presupuestado, sería de 141.400 millones de pesetas, el

⁴³ El 75% del SMI (70.655 ptas) = 52.990 ptas * 12 = 635.880 ptas + cuota por contingencias comunes = 826.644 pts / año.

equivalente a 0,14 décimas del PIB⁴⁴, de manera que el esfuerzo aumentará hasta el 1,54% del PIB (1,4% en los PGE2000). Un porcentaje perfectamente asumible por la sociedad española que reflejaría un grado de solidaridad imprescindible⁴⁵.

- Bonificaciones a la contratación sobre cuotas por contingencias comunes de la Seguridad Social. Este capítulo tiene asignada para el próximo ejercicio 285.100 millones de pesetas, una cuantía ligeramente inferior a la dotación inicial de 1999⁴⁶. Del total, 230.000 mill ptas se deben a las obligaciones contraídas años anteriores por contratos ya realizados, por lo que la dotación para el año 2000 implica un descenso muy sustancial.

La cuantía agregada implica una reducción de los costes laborales para los empresarios algo inferior a un punto de la cuota por contingencias comunes. Sin embargo, el método utilizado, frente a la rebaja generalizada propuesta por Patronal y por algunas organizaciones políticas, tiene ventajas significativas al estar aplicado de forma selectiva:

- ✓ Incentiva la contratación indefinida.
 - ✓ Incentiva la contratación de colectivos con especiales dificultades para encontrar trabajo.
 - ✓ Se concentra en la PYMES, actualmente el tipo de empresas que crea mas empleo.
- Apoyo a la creación directa de empleo y servicios de orientación a desempleados (SIPES). Este epígrafe cuenta con una dotación de 124.686 mill ptas reuniendo múltiples programas de contratación y orientación que, sobre todo los primeros, están desarrollados en su mayor parte por Ayuntamientos y Comunidades Autónomas.

Dentro del capítulo es destacable por su cuantía los planes de contratación temporal (55.000 mill ptas). Protagonismo mayor todavía al observar que muestra un crecimiento del +12% real respecto al presente año, no entendible dentro de la afirmación oficial de apuesta por la contratación indefinida. Existen sin duda otras alternativas para cumplir con ese objetivo teórico.

- Escuelas taller. Este programa está dirigido a los más jóvenes reúne formación con la percepción de contraprestaciones económicas. Recibe una dotación de 69.831 mill. de ptas, con un crecimiento del +13,3% sobre 1999. Dada las características del programa y las dificultades de inserción del colectivo afectado es positivo el esfuerzo realizado pero debería ampliarse para cubrir la demanda existente.

⁴⁴ La ampliación neta sobre los PGE2000 es de 200.000 beneficiarios. El calculo se ha realizado descontando el coste de la ampliación de 50.000 beneficiarios incluida en el presupuesto.

⁴⁵ El mayor gasto sobre lo presupuestado de ampliar la cobertura a 300.000 beneficiarios se elevaría a 198.819 mill, ptas si el subsidio incluyera la cotización a la Seguridad Social (+0.2 décimas del PIB).

⁴⁶ No existen datos sobre grado de cumplimiento.

- Programas de formación. Los distintos planes integrados en esta política dispondrán el año próximo de 234.220 mill ptas, manteniendo el ritmo de crecimiento de años anteriores (+10,5% respecto a 1999). La dotación se distribuye casi a partes iguales entre los planes de formación dirigida a desempleados (110.982 mill. de ptas) y la destinada a trabajadores ocupados para su formación continua (123.238 mill. de ptas).
- Gastos de personal, compra de bienes y servicios e inversiones reales. Estos tres capítulos conforman los gastos estructurales del INEM y tienen asignados en su conjunto 56.500 mill. de ptas. El trato concedido es bastante desfavorable al ser reducidos en términos reales respecto al presente año en un -8,7%, -10,6% y -12,8% respectivamente.

Gasto INEM por capítulos (en mmpptas corrientes)									
año	I Gastos personal	II bienes y servicios	III gtos financieros	IV transf corrientes	OP. CORRIENTES	VI Inversiones reales	VII transf. capital	OP. CAPITAL	TOTAL
1982	10.998	4.710		471.640	487.348	3.048	324	3.372	490.720
1985	15.841	4.622	3	743.805	764.271	3.637	39	3.676	767.948
1990	41.128	10.098	5	1.306.693	1.357.924	11.557	1.141	12.698	1.370.622
1995	46.270	13.874	10	2.102.766	2.162.920	4.968	0	4.968	2.167.888
1996	47.216	12.423	8	1.842.937	1.902.584	4.608	0	4.608	1.907.192
1997	46.910	11.182	0	1.826.100	1.884.192	3.333		3.333	1.887.525
1998	43.323	10.744	0	1.908.366	1.962.433	4.869	541	5.410	1.967.843
1999 prev	45.637	11.724	29	2.036.900	2.094.290	5.532	300	5.832	2.100.122
2000 prev	42.644	10.736	29	2.052.600	2.106.009	4.939	0	4.939	2.110.948
2000 I	42.644	10.736	29	2.093.873	2.147.282	4.939	0	4.939	2.152.221

Prev: Elaboración propia a partir de cifras conocidas hasta agosto 1999

Evolución anual en términos reales (deflactor: IPC anual)									
año	I Gastos personal	II bienes y servicios	III gtos financieros	IV transf corrientes	OP. CORRIENTES	VI Inversiones reales	VII transf. capital	OP. CAPITAL	TOTAL
1996	-2,2%	-14,1%	-21,2%	-16,0%	-15,7%	-11,1%		-11,1%	-15,7%
1997	-3,7%	-12,8%	-100,0%	-4,0%	-4,0%	-29,9%		-29,9%	-4,1%
1998	-9,5%	-5,8%		2,5%	2,1%	43,2%		59,1%	2,2%
1999 prev	3,9%	7,6%		5,3%	5,2%	12,0%		6,3%	5,2%
2000 prev	-8,7%	-10,6%	-2,3%	-1,6%	-1,8%	-12,8%		-17,3%	-1,8%
2000 I	-8,7%	-10,6%	-2,3%	0,4%	0,1%	-12,8%		-17,3%	0,1%

En % del PIB									
año	I Gastos personal	II bienes y servicios	III gtos financieros	IV transf corrientes	OP. CORRIENTES	VI Inversiones reales	VII transf. capital	OP. CAPITAL	TOTAL
1982	0,1%	0,0%	0,0%	2,4%	2,5%	0,0%	0,0%	0,0%	2,5%
1985	0,1%	0,0%	0,0%	2,6%	2,7%	0,0%	0,0%	0,0%	2,7%
1990	0,1%	0,0%	0,0%	2,6%	2,7%	0,0%	0,0%	0,0%	2,7%
1995	0,1%	0,0%	0,0%	3,0%	3,1%	0,0%	0,0%	0,0%	3,1%
1996	0,1%	0,0%	0,0%	2,5%	2,6%	0,0%	0,0%	0,0%	2,6%
1997	0,1%	0,0%	0,0%	2,3%	2,4%	0,0%	0,0%	0,0%	2,4%
1998	0,1%	0,0%	0,0%	2,3%	2,4%	0,0%	0,0%	0,0%	2,4%
1999 prev	0,1%	0,0%	0,0%	2,3%	2,4%	0,0%	0,0%	0,0%	2,4%
2000 prev	0,0%	0,0%	0,0%	2,3%	2,3%	0,0%	0,0%	0,0%	2,3%

Gasto INEM						
Por políticas (en millones de pesetas corrientes)						
	Prestaciones desempleo	fomento empleo	formación ocupacional	escuelas taller	otros	TOTAL
1982	440,2	44,3	6,2			490,7
1985	697,9	41,9	18,1		9,2	767,1
1990	1.104,2	147,7	110,5		8,2	1.370,6
1995	1.732,8	172,7	126,1	42,3	93,9	2.167,8
1996	1.577,0	155,4	132,3	42,3	8,7	1.915,7
1997	1.474,6	156,5	149,8	45,1	61,5	1.887,5
1998	1.372,1	297,1	186,1	52,9	59,1	1.967,3
1999 prev	1.266,3	442,7	204,2	60,4	63,3	2.036,9
2000 prev	1.278,3	470,5	234,3	69,8	56,5	2.109,4
2000 i	1.319,2	470,5	234,3	69,8	58,4	2.152,2

* Prestaciones por desempleo

(1999): dotación inicial 1,336 mmptas --> dfa -70.000 mptas con previsión CC.OO.

(2000) prev CC.OO.: prev 1999 - 3% por rebaja paro + 50.000 mptas nuevo RAI.

diferencia de -41.000 millones con previsión del Gobierno.

* bonificaciones cuotas contingencias comunes

1998: 208,9 mmptas (102,5 mmptas inicial)

1999: 290,6 mmptas

2000: 285,2 mmptas

Evolución anual en términos reales

	Prestaciones desempleo	fomento empleo	formación ocupacional	escuelas taller	otros	TOTAL
1996	-11,8%	-12,8%	1,7%	-3,1%	-91,0%	-14,4%
1997	-8,3%	-1,3%	11,0%	4,5%	593,0%	-3,4%
1998	-8,2%	87,2%	22,5%	15,7%	-5,2%	2,8%
1999 prev	-9,9%	45,5%	7,2%	11,5%	4,6%	1,1%
2000 prev	-1,0%	4,2%	12,5%	13,3%	-12,5%	1,5%
2000 i	2,1%	4,2%	12,5%	13,3%	-9,5%	3,6%

En % del PIB

	Prestaciones desempleo	fomento empleo	formación ocupacional	escuelas taller	otros	TOTAL
1982	2,2%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	2,5%
1985	2,5%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	2,7%
1990	2,2%	0,3%	0,2%	0,0%	0,0%	2,7%
1995	2,5%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	3,1%
1996	2,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,0%	2,6%
1997	1,9%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	2,4%
1998	1,7%	0,4%	0,2%	0,1%	0,1%	2,4%
1999 prev	1,4%	0,5%	0,2%	0,1%	0,1%	2,3%
2000 prev	1,4%	0,5%	0,3%	0,1%	0,1%	2,3%
2000 i	1,4%	0,5%	0,3%	0,1%	0,1%	2,3%

	Financiación INEM (miles de millones de ptas)						
	cuotas sociales			aportación Estado	Otros	FSE	TOTAL
	Total	desempleo	formación				
1982	240,6	235,9	4,7	250,0			490,6
1985	413,8	403,3	10,5	415,8			829,6
1990	902,9	801,3	101,6	414,1		53,0	1.370,0
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	1.745,1	1.588,2	156,9	134,0	29,8	119,4	2.028,3
1999 (prev)	1.867,3	1.699,4	167,9	42,0	80,0	117,5	2.106,8
2000 (prev)	1.921,5	1.741,2	180,3	0,0	95,8	105,3	2.122,6
2000 i	1.904,2	1.724,0	180,2	45,6	95,8	105,3	2.150,9

* cuota desempleo

se rebaja 0,25% el año 2000

la dotación oficial para el año 2000 está infravalorada en -68 mmptas.

* Aportación del Estado

1998: se reduce a 134,0 mmptas; ya que caso de ser la oficial (208 mmptas),

el INEM tendría un superavit de 135 mmptas, superior a los 61 mmptas declarados oficialmente

1999: se reduce desde 104,3 inicial a 42 mmpas, generando un remanente de 70 mmptas.

Sin ninguna aportación incluso habría un remanente de 28 mmptas.

2000: La aportación del Estado es nula, e incluso se genera un excedente de 30 mmptas.

* Activos financieros.

(1999) En el capítulo de otros: 61,1 mmptas en concepto de remanente de tesorería

Con este concepto no se pueden reconocer derechos

(2000) en el capítulo de otros: 70 mmptas en concepto de remanente de tesorería.

Evolución anual en términos reales

	cuotas sociales			aportación Estado	Otros	FSE	TOTAL
	Total	desempleo	formación				
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	10,0%	10,2%	7,6%	-52,4%	63,3%	34,6%	2,7%
1999 (prev)	4,5%	4,5%	4,5%	-69,4%	162,2%	-3,9%	1,4%
2000 (prev)	0,9%	0,5%	5,3%	-100,0%	17,4%	-12,1%	-1,2%
2000 i	0,0%	-0,5%	5,2%	6,4%	17,4%	-12,1%	0,1%

En % del PIB

	cuotas sociales			aportación Estado	Otros	FSE	TOTAL
	Total	desempleo	formación				
1982	1,2%	1,2%	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%	2,5%
1985	1,5%	1,4%	0,0%	1,5%	0,0%	0,0%	2,9%
1990	1,8%	1,6%	0,2%	0,8%	0,0%	0,1%	2,7%
1995	2,0%	1,8%	0,2%	1,1%	0,0%	0,1%	3,1%
1996	2,0%	1,8%	0,2%	0,4%	0,1%	0,1%	2,6%
1997	2,0%	1,8%	0,2%	0,4%	0,0%	0,1%	2,5%
1998	2,1%	1,9%	0,2%	0,2%	0,0%	0,1%	2,5%
1999	2,1%	1,9%	0,2%	0,0%	0,1%	0,1%	2,4%
2000	2,1%	1,9%	0,2%	0,0%	0,1%	0,1%	2,3%

La estructura de los ingresos es la siguiente:

- **Cuotas sociales.** La recaudación esperada por los autores de los PGE2000 en concepto de cuotas por desempleo y formación asciende a 1,904 billones de pesetas (+0,0% real respecto a la prevista por CC.OO. para 1999). Utilizando las previsiones oficiales de creación de empleo y

recomendaciones de negociación salarial (+2%), la dotación está infravalorada en 41.000 mill. de ptas.

El resultado previsto por el Gobierno incluye una reducción de cuota por desempleo de un cuarto de punto (-0,25%) para todos los contratos indefinidos, repartida entre la cuota del empleador (-0,20%) y del trabajador (-0,05%) en la misma proporción en la que se distribuye el total de cuota en la actualidad. La pérdida de recaudación de esta medida es de -40.000 millones de ptas, de los cuales 31.000 millones se dirigen a los empresarios en concepto de rebaja de los costes laborales y los restantes 9.000 aumentarán la renta disponible de los trabajadores ocupados.

Cuota social por desempleo (año 2000)			
	Empleador	Trabajador	total
Contratos indefinidos	6,0%	1,55%	7,55%
Contratos temporales			
Tiempo completo	6,7%	1,6%	8,3%
Tiempo parcial	7,7%	1,6%	9,3%

La medida, aunque limitada a los contratos indefinidos mientras se mantiene la ligera sobrecotización para los contratos temporales, es criticable por los siguientes motivos:

- ✓ La disminución de cuotas no crea empleo, mientras implica una pérdida de recaudación necesaria para aumentar las prestaciones económicas a parados con serios problemas de subsistencia. Se produce, por tanto, una distribución de renta a favor de los empresarios.
- ✓ La medida beneficia a las empresas más grandes que en este momento no muestran ninguna tendencia a crear empleo, más al contrario lo destruyen.

Como se demuestra en la tabla siguiente es más provechoso utilizar los recursos en una rebaja selectiva de las cuotas que en rebajas generalizadas. En términos comparativos, la rebaja de la cuota la empiezan a rentabilizar las empresas a partir de 38 trabajadores de plantilla.

En todo caso si se pretendía cambiar el actual método, cabría alcanzar los objetivos de incentivo a la contratación indefinida sin perder recaudación, realizando una redistribución de las cuotas por tipos de contratos. Por ejemplo, se podría reducir 0,25% la cuota a los contratos indefinidos elevando +0,55% la de los temporales. De esta forma, se habría creado una mínima brecha en el coste que pudiera desincentivar en términos económicos la contratación temporal (+1,3 puntos).

Comparación rebaja general de cuotas y bonificaciones selectivas				
empleados indefinidos	rebaja cuota - 0,20% ptas año	creación empleo y transformación temporales con bonificación del 30% de la cuota por cont.comunes (ptas año)		
		1	2	3
1	4.220	152.928	305.856	458.784
2	8.440	152.928	305.856	458.784
3	12.660	152.928	305.856	458.784
4	16.880	152.928	305.856	458.784
5	21.100	152.928	305.856	458.784
10	42.200	152.928	305.856	458.784
15	63.300	152.928	305.856	458.784
20	84.399	152.928	305.856	458.784
25	105.499	152.928	305.856	458.784
30	126.599	152.928	305.856	458.784
40	168.799	152.928	305.856	458.784
50	210.999	152.928	305.856	458.784
100	421.997	152.928	305.856	458.784
200	843.994	152.928	305.856	458.784
300	1.265.991	152.928	305.856	458.784
400	1.687.988	152.928	305.856	458.784
500	2.109.986	152.928	305.856	458.784
1000	4.219.971	152.928	305.856	458.784

Supuesto Base Cotización de 180.000 ptas al mes

SUPUESTO NULO sobre recaudación			
Modificación cuota por desempleo indefinidos y temporales			
	mptas	ptas	
		indefinidos	temporales
cuota desempleo	1.783.950	1.200.232	583.718
% actual		7,8%	8,3%
modificación		-0,25%	0,55%
efecto recaudación		-38.469	38.469
cuota definitiva		7,55%	8,85%

- **Aportación del Fondo Social Europeo (FSE).** Asciede a 105.300 mill. de ptas ligeramente inferior a la del año anterior (115.000 mill. de ptas). La aportación de este fondo estructural comunitario está relacionada con proyectos pendientes de aprobar en los Marcos de Apoyo Comunitario previa presentación de los Planes de Desarrollo Regional para el periodo 2000-2006. El FSE cofinancia todo tipo de programas relacionados con la creación o fomento del empleo.
- **Aportación del Estado.** Los autores presentan una aportación del Estado al total de programas del INEM por valor de 45.600 mill de pesetas. De ser cierta, cuestión a poner en duda con argumentos muy solventes, no alcanzaría a cubrir los gastos de funcionamiento (58.319 mill de ptas).

- **Otros.** En este capítulo se incluyen los ingresos obtenidos mediante tasas y un capítulo muy especial de remanentes de años anteriores ⁴⁷. El excedente de recaudación previsible en 1999 se traspasa al ejercicio siguiente (70.000 mill de ptas), cuando sería mas lógico ajustar a cada ejercicio la aportación del Estado a las necesidades generadas por las políticas de gasto y los recursos propios disponibles. Todo apunta a pensar que el Gobierno utiliza este método más complicado con objeto de no reconocer aportaciones del Estado muy escasas o nulas.

Con el detalle mencionado en los párrafos anteriores, el Gobierno presenta un presupuesto del INEM para el año 2000 equilibrado en términos financieros (saldo nulo entre ingresos y gastos) con una aportación del Estado de 45,6 miles de millones de ptas.

Las dotaciones fijadas, sin embargo, pueden ser puestas en duda utilizando parámetros muy razonables, incluso con previsiones prudentes. En el capítulo de ingresos, la recaudación de cuotas sociales puede estar infravalorada (-17.000 mill ptas) utilizando sus propias previsiones de creación de empleo y evolución de los salarios de los trabajadores ocupados⁴⁸, y, por el contrario, el gasto en prestaciones por desempleo aparece sobredimensionado (+41.000 mill ptas)⁴⁹. Como resultado de estas previsiones, **el presupuesto del INEM el año 2000 obtendría un excedente de 13.200 millones de ptas sin ninguna aportación del Estado.**

Resumen INEM

en miles de millones de pesetas

	ingresos totales	aportación Estado		
			gastos	saldo
1982	490,6	250,0	490,7	-0,1
1985	829,6	415,8	767,1	62,5
1990	1.370,0	414,1	1.370,6	-0,6
1995	2.167,8	735,0	2.167,8	0,0
1996	1.884,8	314,8	1.915,7	-30,9
1997	1.947,9	277,9	1.887,5	60,4
1998	2.028,3	134,0	1.967,3	61,0
1999 prev	2.106,8	42,0	2.036,9	69,9
2000 prev	2.122,6	0,0	2.109,4	13,2
2000 i	2.150,9	45,6	2.152,2	-1,3

Con signo positivo: excedente

⁴⁷ Esta figura reconocida recientemente por el Tribunal de Cuentas con la limitación de no poder ser utilizada para el pago de prestaciones económicas, se articula en el presupuesto bajo el capítulo de activos financieros. Una figura contable muy peculiar que en realidad debería solo recoger préstamos realizados por el INEM a terceros.

⁴⁸ La proyección se ha realizado con la previsión de creación de empleo del +2,7% y del IPC (+2%). Caso de cumplirse la previsión de crecimiento del PIB (+3,7%) los ingresos serán más elevados.

⁴⁹ La proyección se ha realizado con una rebaja del paro registrado de tan solo el -5% y añadiendo 50.000 mill. de ptas en concepto de la nueva Renta Activa de Inserción. La cuantía final sería inferior en caso de mantener una disminución del paro registrado similar a la del presente año.

7.4. El sistema de financiación del INEM

El INEM agrupa diversas políticas dirigidas a la creación de empleo y a la cobertura económica de las personas que buscando trabajo no lo encuentran. Para desarrollar estas políticas dispone de recursos financieros obtenidos mediante cuotas sociales (desempleo y formación), la cofinanciación del Fondo Social Europeo en algunas políticas (activas) y una aportación del Estado. Esta última ha venido cumpliendo el papel de equilibrar un presupuesto marcado con fuertes oscilaciones en el tiempo, tanto en el capítulo de gastos como el de ingresos, muy dependientes en ambos casos de los ciclos de actividad económica. Los momentos con más necesidad de recursos para dotar de cobertura a los desempleados coinciden siempre con menores ingresos al reducirse el nivel de empleo.

El Instituto Nacional de Empleo agrupa dentro de su presupuesto diferentes políticas y, sin embargo, carece de un modelo de financiación claro que garantice su futuro, a diferencia del sistema de Seguridad Social.

La estructura financiera del INEM se ha modificado drásticamente en los últimos años. Este organismo ha pasado de ser receptor neto de recursos del Estado, a una posición de superávit, contando tan sólo con sus ingresos propios (cuota por desempleo, formación y aportaciones del Fondo Social Europeo). El INEM dispuso en 1993 de una transferencia del Estado por valor de 1,566 billones de pesetas hasta reducirse en un proceso progresivo de descenso a 134.000 mill ptas en 1998, 42.000 mill ptas en 1999, con muchas posibilidades de ser nula el año 2000.

Esta evolución en la estructura de financiación del INEM es fruto, entre otras causas, de la ausencia de un modelo estable y viable para cada una de las políticas incluidas en este organismo. La falta de estabilidad apoyada en un consenso político ha creado confusión avalando decisiones excesivamente marcadas por la coyuntura del ciclo económico, con consecuencias muy graves para colectivos de población en difícil situación personal y familiar. Como ejemplo, recordar los severos recortes de las prestaciones, en cuantías y endurecimiento del acceso, introducidos en 1992 y 1993 ante una situación presupuestaria delicada en la que se había disparado el déficit público.

A partir de la estructura agregada de políticas de gasto y de ingresos, se pueden elaborar algunos supuestos desglosando las distintas políticas, a la vez que se les asigna fuentes de financiación determinadas. Los resultados deben ser manejados con la prudencia necesaria, dado que a diferencia del sistema de Seguridad Social (concepto administrativo), el INEM no dispone de un modelo con estructuras definidas, sostenido con el debido respaldo legal.

1. **Subsistema de prestaciones por desempleo** (contributivas, asistenciales y REAS). Con las cuotas sociales por ese concepto se habría generado en 1998 un excedente de 215.700 mill ptas. En 1999, el saldo positivo aumentará hasta los 360.000 mill ptas, al reducirse el número de beneficiarios con la legislación vigente gracias al buen ritmo de creación de empleo y la ralentización del número de personas que acceden a la

población activa. En el año 2000, el excedente del *subsistema prestaciones por desempleo* puede alcanzar los 463.000 mill ptas.

Sistema de protección al desempleo y fuentes de financiación (mmptas nominales)							
	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)
1982	440,2	235,9					
1985	697,9	403,3	564,8	-161,5	136,3	42,8	-340,6
1990	1.104,2	801,3	885,7	-84,4	297,7	95,3	-477,4
1995	1.732,8	1.253,0	1.122,0	131,0	436,5	121,7	-427,3
1996	1.577,0	1.328,7	1.044,0	284,7	395,8	126,0	-237,1
1997	1.474,6	1.420,7	1.007,1	413,6	393,1	120,8	-100,3
1998	1.372,1	1.588,2	884,9	703,3	350,3	137,4	215,7
1999 prev	1.266,3	1.699,4	868,4	831,0	339,0	129,0	363,1
2000 prev	1.278,3	1.741,2	800,0	941,2	348,0	130,0	462,9
2000 i	1.319,2	1.724,0					404,8

Fuente: INEM y otras (gasto real en cada ejercicio).
prev 1999 y 2000: GTC CC.OO.
El saldo negativo implica aportaciones del Estado.

2. **Subsistema de políticas de formación**, incluyendo el segmento ocupacional dirigida a desempleados y la formación continua a los trabajadores ocupados. Los ingresos por cuotas con ese nombre habrían sido suficientes para afrontar los gastos de formación ocupacional hasta el año 1998. En 1999 sería necesaria inicialmente una aportación adicional por valor de 36.300 millones aproximadamente, aumentado hasta 54.000 mill ptas el año 2000. La formación es uno de los destinos autorizados de cofinanciación del Fondo Social Europeo. Este fondo estructural comunitario tiene una provisión de recursos para España de 105.000 millones de pesetas el año 2000.

Gasto en formación / fuentes de financiación.			
	cuota formación	gastos formación	saldo
1982	4,7	6,2	-1,5
1985	10,5	18,1	-7,6
1990	101,6	110,5	-8,9
1995	130,4	126,1	4,3
1996	135,6	132,3	3,3
1997	143,8	149,8	-6,0
1998	156,9	186,1	-29,2
1999	167,9	204,2	-36,3
2000	180,3	234,3	-54,0

3. **Subsistema de políticas de promoción de empleo** (fomento de empleo, escuelas taller y otras). A diferencia de las anteriores, no contaría inicialmente con ingresos finalistas propios (cuotas sociales), dependiendo de la aportación del Estado y del FSE. Después de muchos años de haber sido financiadas íntegramente con estas partidas, los dos últimos años han recibido una importante transferencia desde las cuotas sociales (+155.000 mill ptas en 1998, de +363.000 millones de pesetas en 1999 y más de 450.000 mill ptas el 2000, el 75% del total del coste de las políticas de promoción de empleo en el próximo año.

	Gasto en otras políticas / fuentes financiación							
	otras políticas (gasto)				ingresos			saldo
	escuelas taller	fomento empleo	otros	TOTAL	FSE	aportación Estado	TOTAL	
1982	0,0	44,3	0,0	44,3		250,0	250,0	205,7
1985	0,0	41,9	9,2	51,1		415,8	415,8	364,7
1990	0,0	147,7	8,2	155,9	53,0	414,1	467,1	311,2
1995	42,3	172,7	93,9	308,9	49,4	735,0	784,4	475,5
1996	42,3	155,4	8,7	206,4	61,1	314,8	375,9	169,5
1997	45,1	156,5	61,5	263,1	87,5	277,9	365,4	102,3
1998	52,9	297,1	59,1	409,1	119,4	134,0	253,4	-155,7
1999	60,4	442,7	63,3	566,4	117,5	42,0	159,5	-406,9
2000	69,8	470,5	56,5	596,8	105,3	0,0	105,3	-491,5

Con la estructura actual del presupuesto del INEM y el escenario de crecimiento de la actividad económica, el conjunto de las políticas recogidas en el INEM van a ser financiadas el próximo año exclusivamente con cuotas sociales y FSE, sin ninguna aportación del Estado. Como se ha detallado anteriormente, no hay que descartar incluso un posible superávit utilizando sólo estas fuentes.

El exceso de recursos del subsistema prestaciones – cuotas por desempleo se ha dirigido en 1999 a financiar la política selectiva de incentivos dirigidos a la contratación indefinida y de personas con mayores problemas de integración laboral, concretada en una rebaja de la cuota empresarial por contingencias comunes. Esta política ha incrementado en 1999 su presupuesto desde 102.000 a 290.000 millones de pesetas (saldo de +188.000 millones de pesetas). El presupuesto para el año 2000 mantiene la estructura pero acrecentando la financiación

La base legal vigente sobre la obligación del Estado de aportar al INEM en general y a las prestaciones por desempleo en particular, es bastante difusa. Una situación idéntica es aplicable a la presunta obligación de destinar íntegramente las cuotas por desempleo al pago de prestaciones. De hecho, la solicitud presentada ante el Tribunal de Cuentas en esta línea realizada por algunos grupos parlamentarios (noviembre de 1998) fue rechazada por el citado Tribunal⁵⁰ alegando la no inclusión del INEM dentro del sistema de la Seguridad Social (concepto administrativo), por lo que está afectado únicamente por el contenido en la Ley General Presupuestaria. Esta norma permite las oportunas modificaciones presupuestarias de aplicación entre políticas, previa transferencia autorizada por el Ministerio de Economía y Hacienda.

Tomando como punto de partida reconocer la ausencia de un modelo de financiación estable, el futuro del INEM debería pasar por una definición del mismo, tanto para el organismo en su conjunto como para los diversos subsistemas que componen las distintas políticas integradas en el mismo.

No es sencillo elaborar un modelo claro que garantice la estabilidad en el tiempo de prestaciones dignas y políticas de empleo efectivas. La partida más importante de gasto dentro del INEM, las prestaciones por desempleo, es una

⁵⁰ Resolución de 20 de enero de 1999.

política anticíclica que, además de una función social clave, cumple un papel estabilizador de la demanda interna de cualquier estado desarrollado. Las necesidades de recursos aumentan en los momentos de crisis (destrucción de empleo) justo cuando se dispone de menor capacidad para generar ingresos, tanto a través de los impuestos como de las cuotas sociales.

Una posible solución a la indefinición actual podría ser similar a la alcanzada para la Seguridad Social. Las prestaciones contributivas podrían ser cubiertas básicamente por los ingresos por cuotas, mientras el subsidio se financiaría a través de aportaciones del Estado obtenidas vía impuestos. Los excedentes obtenidos en los periodos de elevada actividad económica podrían constituir un fondo de reserva.

El sistema actual de protección a los desempleados tiene elementos de discrecionalidad a la hora de dividir las prestaciones en contributivas y asistenciales. En realidad la mayoría de los beneficiarios están obligados a pagar sus cuotas para poder acceder al sistema. Aunque no se debe olvidar que el sistema de pensiones también las fija, al establecer en quince años el periodo mínimo de cotización para acceder a una prestación contributiva (carencia).

Para poder apostar por un modelo como el citado sería necesario fijar un sistema de prestaciones por desempleo más digno definiendo previamente la amplitud y grado de cobertura del mismo. Además de garantizar la aportación del Estado al segmento contributivo en casos de recesión o fuerte desaceleración en el ritmo de crecimiento.

Con la norma actual, parece más urgente diseñar un sistema de protección asistencial mucho más amplio, más accesible para las personas en paro sin ingresos alternativos. En definitiva que estuviera más cerca del concepto de prestación universal aunque sin alcanzar el estatus (amplitud) de la asistencia sanitaria.

A falta de un modelo diseñado con estas condiciones que proteja más, pero que a la vez concentre su cobertura en las personas más necesitadas, es fácil alcanzar una situación en el año 2000 bastante injusta. El subsistema de desempleo puede alcanzar un excedente cercano a los 460.000 millones de pesetas que permita al Gobierno, no solo financiar las políticas activas de empleo sino que, incluso, deba buscar otros destinos. La función cumplida desde 1994 por el sistema de protección al desempleo junto a los gastos financieros, de herramienta central para reducir el déficit público alcanzaría niveles insospechados.

La situación de excedente con recursos propios, a la que añadir una aportación adecuada del Estado al presupuesto del INEM, permitiría mantener las políticas activas de promoción de empleo estable, aumentar la cobertura de las prestaciones económicas dirigidas a las personas en paro y, acompañarlas de otras medidas para promover el empleo indefinido basadas en una mayor diferenciación en la cotización entre contratos indefinidos y temporales con objeto de penalizar económicamente los segundos.

8. Conclusiones

El proyecto de presupuestos de la Administración Central presentado para el año 2000 es el último de la actual legislatura. Como es habitual su volumen y la distribución de los ingresos y gastos tienen múltiples incidencias en la marcha de la economía y en la calidad de vida de los ciudadanos.

La economía española está atravesando una etapa positiva con un nivel bastante elevado de creación de riqueza. En esta dinámica, una buena parte de los ciudadanos ha mejorado su situación económica. La creación de empleo, la ligera mejora en la estabilidad del mismo, el menor precio del dinero y el mantenimiento e, incluso ampliación, de las principales prestaciones sociales han mejorado su calidad de vida. Sin embargo, en este momento brillante en apariencia, cabe preguntarse si se están creando bases firmes para garantizar el crecimiento de la economía española en el futuro próximo incluyendo fases menos tormentosas en los momentos más bajos del ciclo económico y, en paralelo, si el reparto de los esfuerzos y los beneficios está distribuido de forma suficientemente justa entre el conjunto de la población.

En ambas materias existen dudas razonables para pensar que no se ha alcanzado una situación óptima aprovechando todas las posibilidades disponibles. Desde luego, parece desmedida la euforia del Gobierno, resumida en la ya célebre frase de *España va bien*.

En la actual coyuntura económica, sin duda favorable, el Gobierno presenta un presupuesto cómodo con un crecimiento restrictivo del conjunto del gasto (+1,2% sobre previsión para 1999 realizada por CC.OO.) y una superior tasa de aumento de los ingresos (+2,5% sobre el avance liquidación de 1999), para lograr una disminución del déficit del conjunto de las Administraciones Públicas (0,8% del PIB desde el 1,4% en 1999). No obstante, hay una serie de detalles significativos que cambian esta primera impresión:

- ✓ Sin tomar en cuenta los gastos financieros, el resto de las políticas de gasto crecen en porcentaje superior al total del gasto (+3,2% real) acercándose a la previsión de creación de riqueza (PIB: +3,7%). Una evolución muy similar a la de los años 1997, 1998 y, más que probable en el actual ejercicio 1999. De esta forma, la mayoría de las políticas presentan crecimientos positivos cercanos a la previsión de creación de riqueza o, incluso por encima de este porcentaje. Destacar por su amplia repercusión las de sanidad, educación, pensiones, otras prestaciones sociales, promoción de empleo y educación. También presentan incrementos superiores las de infraestructuras, política industrial, comercio e I + D, si bien en esta relación hay dudas razonables sobre sus destinos o, definición de proyectos. Como ejemplo, casi la mitad de la dotación de I + D no puede ser catalogada como tal al corresponder a procesos de fabricación de máquinas de guerra.
- ✓ Se aumentan las dotaciones de proyectos de gasto desarrollados por organismos y sociedades estatales excluidas sin motivo convincente del

presupuesto utilizado para el cálculo del déficit (804.000 millones de ptas). Estas operaciones se financian mediante préstamos del Estado a estos organismos (activos financieros) cuando la posibilidad de reembolso de los mismos es muy dudosa, cuando no imposible. De ser éste el resultado se convierte en un aumento definitivo de la Deuda Pública emitida para su cobertura inicial. Incluyendo estas partidas de gasto, el déficit de la Administración Central aumentaría hasta el 1,7% del PIB con criterio de Contabilidad Nacional (2% del PIB si se utilizan las cifras del presupuesto consolidado realizadas bajo el criterio de devengo tradicional).

- ✓ La estructura del sistema de ingresos está cada vez más apoyada en la imposición sobre el consumo. Aunque todavía la imposición sobre la renta mantenga una leve ventaja dentro del total de impuestos (50,8% del total), los impuestos sobre el consumo han ganado un punto del PIB en la actual legislatura, mientras pierde la misma cuantía la recaudación obtenida a través de los que gravan la renta.

* Las grandes cifras de la economía española el año 2000.

Las perspectivas de crecimiento de la economía española para el próximo año siguen siendo optimistas aunque dependen en exceso de la coyuntura internacional al haber aparecido algunas sombras en su funcionamiento dignas de ser tenidas en cuenta.

Antes de enumerarlas, es necesario incluir un breve comentario sobre la reciente ventaja adquirida por pertenecer a la moneda única. El nacimiento del EURO ha creado una situación de estabilidad monetaria ventajosa para todos los países que forman parte del mismo, pero en especial para países más débiles como España. A diferencia de lo sucedido con episodios anteriores similares, la reciente crisis financiera no ha generado turbulencias sobre la moneda ni elevaciones de los tipos de interés como resultado de los esfuerzos para defender, normalmente sin éxito, el tipo de cambio. Más al contrario, incluso en un periodo de estas características, se ha reducido el precio del dinero para dinamizar el todavía mustio ritmo de actividad económica de los países más importantes de la Unión Europea.

Reconocida la ventaja también se debe ser consciente de algunos inconvenientes ya experimentados en el breve plazo de experiencia. En la zona EURO se adoptan decisiones con resultados asimétricos en función de diversos factores, entre ellos, el distinto punto del ciclo económico en el que se encuentre cada economía. Como muestra, la rebaja de los tipos de interés hasta el 2,5% decidido por el Banco Central Europeo no era la medida prioritaria de la economía española en este momento. Aún más importante, pertenecer a la moneda única no protege de los efectos negativos generados por saldos comerciales excesivos o, aumentos desproporcionados de los precios de los bienes y servicios por diferenciales de inflación respecto a los otros países miembros. Síntomas ambos aparecidos en la economía española durante 1999.

El Gobierno prevé una buena evolución de las distintas variables macroeconómicas para el próximo año 2000, apuntando al presupuesto presentado como una ayuda clave para su logro. Los autores prevén mantener el ritmo de actividad en un volumen similar al del presente año (+3,7% real del PIB) con modificaciones en la aportación de los distintos componentes de la demanda. El consumo privado reducirá levemente su fuerte tasa de crecimiento, al no contar con la inyección de renta disponible del año anterior con motivo de la rebaja del IRPF y la posibilidad cierta de elevaciones en los tipos de interés de los consumidores. La inversión mantendrá su actual dinamismo aunque con mayor protagonismo de los bienes de equipo frente a la construcción. Por último, el menor peso de la demanda interna será cubierto por un ritmo de aumento superior de las exportaciones a consecuencia de la mejor coyuntura del comercio mundial y, en especial, confiando en el despegue de las economías de la Unión Europea.

Con este ritmo de actividad económica, el Gobierno prevé una creación de empleo moderada (+2,7% en términos Contabilidad Nacional y +2,5% según EPA), realizada según dicen sus autores a la baja como en años anteriores, con la esperanza de superarla en la realidad. Cumplir con esta previsión conllevaría una disminución de la tasa de paro hasta el 14,2% (EPA). Este nivel de paro es significativamente inferior al existente hace tan solo algunos años, pero es todavía demasiado elevado por lo que sigue siendo el principal problema de la sociedad española.

En esta materia merecen ser destacados algunos elementos cualitativos más allá de la cifra agregada: el paro de las mujeres duplica el de los hombres y la tasa de actividad sigue siendo muy inferior a la media comunitaria. Estos dos aspectos reflejan un doble componente de discriminación para las mujeres. Así, aunque hay incentivos para su incorporación al mercado de trabajo, la elevada tasa de desempleo desincentiva su incorporación. Por otro lado, un baja tasa de actividad implica renunciar a uno de los principales mecanismos de creación de riqueza lastrando las posibilidades de mejorar en convergencia real con los países de nuestro entorno.

Las previsiones macro pueden ser acertadas, siempre y cuando no reaparezcan los síntomas de la anterior crisis financiera y, no explote la burbuja especulativa de las bolsas de valores norteamericanas en la que se apoya el fuerte consumo de los ciudadanos de Estados Unidos. Otro elemento contrario es la casi segura elevación de los tipos de interés en la zona EURO acompañando un aumento de la actividad en los países más grandes o, ante repuntes inflacionistas. Este hecho daría por agotado el importante margen disfrutado por consumidores y empresas españolas fruto de la continua rebaja de tipos en los últimos cuatro años. Habrá que esperar para conocer cuales son las reacciones de los agentes afectados y sus consecuencias sobre el consumo y la inversión del aumento del precio de los préstamos hipotecarios y de la financiación de proyectos empresariales, después de una etapa con tendencia distinta.

Incluso cumpliendo todas las previsiones del Gobierno, un objetivo compartido de creación de riqueza, la economía española presenta dos fallas

muy importantes. El saldo negativo de la balanza de bienes y servicios de ser muy tenido en cuenta (-2,4% del PIB). Este hecho, afortunadamente rebajado hasta esa cuantía por el buen comportamiento esperado del sector turístico (el saldo comercial se prevé del -5,3% del PIB), vuelve a recordar malos momentos anteriores al reflejar la incapacidad del tejido productivo español para afrontar etapas de crecimiento elevado de la demanda interna. Cualquier política expansiva finaliza con una fuerte transferencia de renta al exterior limitando los efectos positivos para la sociedad española.

Con carácter adicional mencionar los problemas generados por el repunte de inflación aparecido en 1999. Un IPC del 2,4 - 2,5% no constituye un problema en sí mismo estando en el límite de lo que se considera estabilidad de precios. Sin embargo, hay dos factores que afectarían negativamente en el caso de no cumplir con la previsión del Gobierno para el próximo año (+2%) y mantener el repunte inflacionista. El continuado mayor crecimiento de los precios de los bienes y servicios españoles respecto al de los países de nuestro entorno implica una disminución de la competitividad. De especial importancia, en el marco de la Unión Europea donde se desarrollan el 70% del intercambio comercial. Una conclusión importante, si bien es cierto que no le vendría mal un poco más de inflación a la mayoría de los países de la zona EURO, como reflejo de una más poderosa actividad económica.

El segundo factor preocupante, éste totalmente interno, es la dualidad de la inflación española con elevada culpa concentrada en el sector servicios. Esta doble escala en el crecimiento de los precios implica una redistribución de renta del conjunto de la sociedad a favor de los empresarios de este sector, los salarios de los trabajadores evolucionan de forma razonable, contaminando la composición futura de precios en el resto de las actividades.

Es conveniente además aprender de la experiencia de este año cuando la evolución de los precios ha superado claramente la previsión inicial. Ante estas circunstancias se muestra de forma nítida la utilidad de establecer cláusulas de garantía que protejan el objetivo marcado en la negociación salarial. Su ausencia provocará pérdidas de poder adquisitivo de los trabajadores afectados.

Con esta experiencia, la próxima negociación colectiva se puede afrontar con el objetivo de ganar poder adquisitivo de forma moderada en un contexto de creación de empleo y de mayor estabilidad del actual. Desde el movimiento sindical, se conocen las ventajas de lograr un escenario de estabilidad de precios, tanto por lo que implica de mejora en la posición comercial ante terceros como por los perjuicios creados a los colectivos menos protegidos de la inflación. Bajo estos principios, se puede fijar la ganancia de poder adquisitivo conveniente utilizando inicialmente la previsión del Gobierno de aumento de precios (+2%), siempre y cuando se acompañe de una cláusula de garantía que proteja a los trabajadores ante desviaciones posteriores en la evolución de los precios. Utilizar otros métodos de fijación de incrementos salariales, no garantiza el éxito y, sin embargo, puede ser utilizado para culpar a los trabajadores de cualquier espiral inflacionista.

Ante estas deficiencias, la economía española debe tener como referencia la recuperación de cuotas de mercado interno y externo para no incurrir en desequilibrios con el exterior. De otra forma, queda comprometida su estabilidad futura y capacidad de avanzar en convergencia real con los países más desarrollados. La respuesta del Gobierno ante este reto es pobre, limitándose a reducir el déficit público, menos de lo que anuncia y, una liberalización de la actividad, presunta en múltiples áreas quedándose tan sólo en una declaración de intenciones. Reconociendo las ventajas de minorar las cargas de financiación de la Deuda Pública, también parece comprobado que el mercado por sí solo no soluciona la endémica debilidad de amplios sectores de actividad, al igual que tampoco parece que traslade una mayor actividad a aquellos territorios con menor nivel de desarrollo. De igual forma, el equilibrio de las cuentas públicas se obtiene con distintas combinaciones de ingresos y gastos sin poner en peligro la creación de riqueza y, sin embargo, la opción elegida sí influye en la inicial distribución de la renta y posterior redistribución de la misma.

*** Matices a la euforia del Gobierno en relación a logros de su política económica**

El Gobierno pretende monopolizar todos los éxitos obtenidos. Según su criterio, su nuevo modelo de política económica es el único responsable de la bajada de los tipos de interés, del control de la inflación, de la disminución del déficit público. En definitiva de la creación de riqueza en general y del empleo en particular. Analizando con detalle lo ocurrido en la última década, se puede construir una teoría bien diferente en donde el número de implicados es bastante más amplio y el protagonismo del Gobierno menor del anunciado.

La fuerte rebaja de los tipos de interés es un elemento determinante para haber alcanzado la situación actual. Valga recordar el lastre para el tejido productivo español que supuso los desmesurados tipos reales soportados durante un largo período como resultado de la equivocada decisión de entrada de la peseta en el SME con un tipo de cambio sobrevalorado. Pero en este apartado, no es conveniente olvidar que la bajada de los tipos fue iniciada por una decisión de Alemania, provocada por la presión del resto de los países comunitarios en especial de Francia, de cambiar el método de financiación del importante endeudamiento necesario para afrontar los gastos generados por la unificación.

Es cierto que después los parámetros de la economía española no han entorpecido el proceso. Más al contrario, el proceso de saneamiento de las cuentas públicas y una evolución a la baja de los precios han colaborado activamente. Pero en esta última materia, los resultados obtenidos no son ajenos al magnífico y, poco reconocido, ejercicio de responsabilidad de los trabajadores españoles asumiendo una moderación en el crecimiento de sus salarios priorizando la creación de empleo. De igual forma, tampoco es ajeno al éxito el fin de una sequía que duraba varios años castigando seriamente los precios de los productos agrícolas.

El problema además como se ha comprobado en 1999 no está resuelto. El insolidario comportamiento de una parte de los empresarios ha estado acompañado por una actuación del Gobierno limitada a promesas de medidas nunca concretadas. Sus declaraciones de intenciones sobre reformas estructurales de los mercados de bienes y servicios y políticas de liberalización quedan lejos de su realización. Las políticas de liberalización se han quedado en la primera fase, la privatización de empresas antes públicas con destinos institucionales y personales⁵¹ muy concretos (entidades financieras y personas influyentes), sin garantizar la obligada segunda parte: la mejora de la competencia. El resultado ha sido alguna rebaja de precios pero no lo suficiente, al rozar cuando no caer, en la creación de nuevos oligopolios, esta vez privados. Una situación muy distante de la pretendida competencia perfecta buscada en el proceso.

Muestra de los resultados de no diferenciar entre los distintos ámbitos de actuación y la necesidad de aplicar políticas diversas, es lo acaecido en el capítulo de vivienda. El Gobierno ha defendido con convicción que el principal y único elemento para disminuir el desmesurado coste de este bien básico es la liberalización del suelo y, en esa línea adoptó las medidas pertinentes. Los resultados muestran un incremento excesivo de los precios de la viviendas y un colectivo relativamente amplio de demanda insatisfecha al no poder acceder a la oferta disponible por no ser solvente en términos financieros. La liberalización del suelo no parece la solución a este problema y, demuestra que no todos los mercados son idénticos. Algunos son lo suficientemente imperfectos para necesitar de una mayor presencia de la iniciativa pública.

* El doble discurso en materia de gasto público.

En materia presupuestaria es cierta la propaganda oficial mostrando una reducción del déficit de las Administraciones Públicas de -6,3 puntos del PIB en los últimos años (7,1% del PIB en 1995 a 0,8% del PIB el año 2000), pero también se pueden hacer algunas precisiones significativas a su interpretación del proceso:

- Uno de los elementos básicos para disminuir el gasto ha sido la evolución de las prestaciones por desempleo (-3,2 puntos del PIB respecto a 1993). La cifra actual de gasto se ha logrado por la importante disminución del número de desempleados pero también, casi con toda seguridad en mayor proporción, por los profundos recortes realizados por anteriores Gobiernos en los años 1992 y 1993.
- La rebaja de los tipos de interés basada en una decisión exógena, ha disminuido el peso de los gastos de financiación de la Deuda Pública en - 1,5 puntos del PIB, lo que permite reubicar esas cuantías en otros capítulos de gasto o destinarlo a disminuir el déficit.

⁵¹ Se comprueba con el plan de opciones sobre acciones de Telefónica que puede reportar a 100 directivos ingresos extras por valor de 30.000 a 45.000 millones generados en un periodo de tan solo tres años.

- El crecimiento de los precios por debajo de la creación de riqueza (en términos reales) ha creado márgenes importantes en la elaboración de los presupuestos. Esta situación permite mantener el poder adquisitivo de millones de personas bajo responsabilidad del sector público (empleados públicos, pensionistas y beneficiarios de las prestaciones por desempleo) con un coste inferior, a la vez que abre la posibilidad a una reasignación de la diferencia en otras partidas del presupuesto (0,3 - 0,2% del PIB). El año 1997, el Gobierno amplió más los márgenes congelando los salarios de los empleados públicos.
- Como complemento, la operación de saneamiento de las cuentas públicas diseñada por el Gobierno incorpora la exclusión del presupuesto de partidas significativas, aunque la recuperación de los préstamos realizados por el Estado sea, siendo prudentes, como mínimo dudosa, por no decir de imposible cobro. Sólo en el capítulo de inversiones, las operaciones no utilizadas en el cálculo del déficit ascienden a un billón de pesetas en el año 2000. El resultado es un déficit de las Administraciones Públicas algo superior al mostrado oficialmente (posiblemente un punto del PIB, hasta alcanzar el 1,8% el año 2000) y una evolución de la Deuda Pública peor de lo que debería ser a la vista del déficit anual presentado.
- Las privatizaciones de empresas públicas han generado recursos adicionales de carácter coyuntural (5,1 bptas desde 1996⁵²) que aunque no ha sido incluidos en su totalidad en los presupuestos, sí han colaborado parcialmente a rellenar el capítulo de ingresos y evitar mayores incrementos de la Deuda Pública por las operaciones extrapresupuestarias.

El Gobierno utiliza un doble lenguaje en materia de gasto presupuestario, anuncia fuertes restricciones y en la práctica lo son bastante menos. En cambio, no existe ninguna contradicción o titubeo en la definición de las políticas de ingresos.

Presenta públicamente presupuestos muy restrictivos, que en la práctica, deducidos los gastos financieros casi acompañan el ritmo de actividad económica. Probablemente, reafirmando su contradicción entre el discurso de desprestigio de la iniciativa pública mientras se apoya en la misma para mantener un ritmo de actividad elevado.

Con esta práctica, la mayor parte de las políticas sociales crecen a un ritmo similar al PIB, incluso por encima en algunos casos, con la excepción de las prestaciones por desempleo. Es destacable, el distinto comportamiento del Gobierno ante el sistema de Seguridad Social y del INEM, más en concreto su diferente actitud con los pensionistas y los trabajadores en desempleo. Probablemente, la respuesta está en el mayor número de los primeros y, por tanto, su incidencia en las elecciones.

El sistema de Seguridad Social se ha consolidado para el futuro, un proceso en el que han colaborado activamente CC.OO. y la UGT asumiendo

⁵² Declaraciones del Ministro de Industria Sr. Piqué. El País 14 de octubre de 1999.

una serie de difíciles retos en condiciones nada favorables. En la actual legislatura se ha desarrollado de manera muy positiva el contenido del Pacto de Toledo, concretado en el posterior Acuerdo con el Gobierno suscrito por CC.OO. y la UGT. La elaboración de un modelo de financiación estable con base en la asignación de distintas fuentes a las prestaciones del sistema, ha permitido aclarar de forma rotunda la solvencia del sistema público de pensiones.

Todo ello después de mejorar el acceso y cobertura de los trabajadores con contratos a tiempo parcial y elevar significativamente las cuantías de las pensiones con complementos a mínimos y las no contributivas. Se ha pasado de una presunta situación de quiebra, nunca cierta pero que calaba dentro de la opinión pública, a un generoso excedente del segmento contributivo. El debate actual se centra en el destino del mismo olvidando las pretensiones de los grupos de interés de refundar el sistema bajo parámetros de capitalización privada.

Las decisiones adoptadas consolidando el sistema también han afectado a la asistencia sanitaria pública, sin duda con elementos a mejorar, pero disponiendo de crecimientos del gasto similares al PIB, a la par que recibe los recursos necesarios íntegramente desde los ingresos generales del Estado.

El trato dispensado al INEM ha sido totalmente distinto. El buen momento económico ha generado mayores ingresos y minorado el gasto en prestaciones debido a la disminución del paro y, a la decisión del Gobierno de mantener la legislación constante después de los profundos recortes acometidos en 1992 y 1993.

Se ha desaprovechado la favorable coyuntura para afrontar una reforma del Instituto buscando un modelo de financiación estable y viable que garantice unas mejores prestaciones económicas a los desempleados y el desarrollo de actuaciones activas para favorecer la creación de empleo. El Gobierno ha reducido sus aportaciones al INEM hasta ser nulas en 1999. En el presente ejercicio y en el próximo, se producirá un excedente de 28.000 y 13.200 millones de pesetas respectivamente tan solo con los ingresos por cuotas y Fondo Social Europeo. El Estado no cubrirá ni siquiera los gastos de estructura del Instituto.

En este capítulo tan solo reseñar como positivo, la opción sostenida de aplicar bonificaciones mediante reducción parcial de las cuotas sociales dirigidas a la contratación de personas con especiales problemas de acceso al mercado de trabajo y por conversión de temporales en indefinidos. Una política muy selectiva frente a la alternativa tan solicitada por la Patronal y algunos partidos políticos de rebajar las cuotas de forma generalizada. Esta última es una opción generalista que beneficia en mayor medida a las grandes empresas y no garantiza la creación de empleo, a lo sumo el mantenimiento del actual. Sin embargo, la posición del Gobierno cambia para el próximo año aprobando una rebaja de un cuarto de punto. Aunque es un porcentaje reducido y es una medida menos gravosa al haber incrementado previamente las cuotas a la

contratación temporal, implica una transferencia a los empresarios de 31.000 millones de ptas al año.

Reconocer los importantes avances en la consolidación y ampliación de algunas de las principales políticas sociales, no implica catalogar de progresistas sus decisiones globales en materia de gasto, al considerar posible aplicar otros modelos más justos, con mejores redistribuciones de riqueza entre la población española sin penalizar un fuerte ritmo de actividad económica. En paralelo, el Gobierno ha aprobado medidas que socavan a futuro algunas de las prestaciones sociales. Como ejemplo, el ventajoso tratamiento concedido a las primas pagadas a los seguros privados de asistencia sanitaria cuando provengan de cualquier pacto realizado en la empresa, ya sea individual o colectivo⁵³. La exención al trabajador de pagar en el IRPF por estas cantidades como retribución en especie y la exoneración de estas cuantías en la base de cotización para calcular las cuotas a la Seguridad Social (patronal y trabajador) implican un coste muy elevado para el conjunto de la sociedad.

La financiación pública del doble aseguramiento es en primer lugar injusto ya que el acceso es selectivo, pero además constituye una bomba de relojería para el sistema público. No solo porque se reducen los ingresos⁵⁴ sino porque crea la excusa ideal en cuanto se alcance un número de beneficiarios suficiente para limitar los recursos financieros asignados al Servicio Nacional de Salud Público. Cuando la experiencia sobre el doble aseguramiento demuestra que aunque existan seguros privados, el gasto de la sanidad pública se mantiene al trasladar hacia ésta última los procesos más caros.

*** Un objetivo diáfano en política de ingresos: desfiscalizar la imposición sobre la renta y aumentar la del consumo.**

En materia de ingresos las decisiones del Gobierno siguen una tendencia muy clara. Los autores del presupuesto definen su política de ingresos como aquella *“que se orienta a mantener e impulsar el crecimiento económico en estabilidad. A tal fin la política fiscal cifra su objetivo en alcanzar un volumen y estructura de ingresos que incentive la inversión, particularmente la de investigación y desarrollo, la reducción del déficit y el control de la inflación”*.

Sus declaraciones de principios, en la práctica se limitan a la máxima reducción posible de la imposición sobre la renta, decisión sin duda muy electoralista, mientras en paralelo potencian la del consumo. La política de ingresos aplicada por el Gobierno implica una distribución de renta a favor de las personas con ingresos más elevados y las rentas de capital en general. La reforma del IRPF camina en esa dirección concediendo rebajas excesivas al tramo de personas mejor situadas y se profundiza con la penalización para las rentas más bajas a través del aumento del peso de la imposición sobre el consumo. Igual de importante, es la pérdida de suficiencia del Estado. Tal y

⁵³ Cuantía máxima 200.000 ptas al año.

⁵⁴ 120.000 millones por cada millón de trabajadores.

como se demuestra en el apartado de análisis de los ingresos, la reforma del IRPF ha conlleva una pérdida mínima de 600.000 millones de ptas al año.

El modelo del Gobierno busca desvincular a los ciudadanos de la importancia que tienen sus aportaciones para sostener el sector público. Les intenta situar como agentes ajenos al sistema tributario con su mensaje de "no es necesario pagar tantos impuestos". Un mensaje falso porque la carga no solo no ha disminuido sino que ha aumentado aplicando un método más injusto en el reparto de los esfuerzos. El Gobierno hace todo lo posible para desprestigiar la imposición sobre la renta e, incluso se permite el lujo de mantener, altos cargos con pruebas meridianas de elusión fiscal, que rozan si no caen, en el fraude fiscal. El hecho queda justificado, según el Gobierno por su carácter legal, olvidando de forma consciente que puede, si lo considera oportuno, cambiar las leyes. Con su actitud parece más bien compartir estos comportamientos tan poco *edificantes*.

Atribuyen a la reforma del IRPF una amplia influencia beneficiosa sobre el ritmo de actividad gracias al aumento de la renta disponible de los contribuyentes. Desde su planteamiento, además ha reducido *la brecha fiscal* de los asalariados ayudando a crear más empleo. Cabría entender con esta última afirmación, la atribución de un saldo nulo para el trabajador de toda la operación. El menor pago de impuestos debe estar compensado con una menor demanda salarial del trabajador ante la empresa, obviando que paga más en los del consumo. Adicionalmente, tal y como se comentaba en el trabajo del año anterior, los efectos positivos sobre la demanda interna se podrían haber logrado con un uso alternativo de la misma cuantía en la que se cifra el coste de la reforma, mejorando además la redistribución de la renta. Con esta cantidad se podría haber ampliado la cobertura al desempleo con efectos rápidos y directos sobre el consumo, se podrían haber incrementado las inversiones con efectos también reflejos sobre la formación bruta de capital y, por último se podría haber reducido realmente el déficit público con efectos directos sobre el nivel de ahorro del país.

El reparto de esfuerzos entre los ciudadanos es más injusto pero además, la suficiencia del sector público quedará en entredicho cuando el ciclo económico desacelere su ritmo de crecimiento. Entonces, con una cultura fiscal como la provocada conscientemente por el Gobierno del Partido Popular, será "obligado" recortar políticas públicas.

*** La necesaria mejora de la base productiva en equilibrio con un reparto más justo de los esfuerzos y los beneficios.**

El futuro de la sociedad española debe estar marcado por la progresiva convergencia real de su nivel de vida con los países más desarrollados de la Unión Europea. El reto de la sociedad española no se limita a crecer en los buenos momentos sino también a reducir los imponentes costes soportados en las partes menos favorables de los ciclos económicos. La sociedad española no debería soportar un coste social tan brutal como el sufrido en 1993, cuando en tan solo tres trimestres se perdieron casi un millón de puestos de trabajo.

Para conseguirlo, es preciso disponer de un tejido productivo más sólido para crear empleo y mejorar la calidad del actual. Pero además, se debe disponer de un sistema fiscal que pueda aplicar las necesarias políticas de gasto y un sistema tributario suficiente que reparta de forma justa los esfuerzos de acuerdo a las posibilidades económicas de los contribuyentes.

La política del Gobierno tiene graves lagunas en las materias mencionadas. Por un lado, confía en exceso en las propiedades benéficas de la rebaja de los tipos de interés y la actuación de las fuerzas del mercado. Por otro, anuncia políticas de gasto restrictivas, que no lo son tanto en la práctica, financiadas hasta la fecha gracias a la situación coyuntural de un buen ciclo económico.

Para mejorar el tejido productivo español es preciso articular bases más sólidas a las actuales. La pertenencia a la moneda única contribuye a fijar un marco de estabilidad con tipos de interés razonables. Sin embargo, el EURO no garantiza el control de la inflación, la ampliación del tejido productivo, la creación de empleo y estabilidad en el empleo o, la mejora de la productividad de las empresas. La actuación de las libres fuerzas del mercado por sí solas, tampoco.

Crear una cultura de estabilidad de precios se consigue con tiempo y esfuerzo. La mejora de la competencia en los sectores de actividad ayuda sin duda, pero como se sabe la competencia perfecta no existe en la práctica, por lo que hay que marcar determinadas reglas del juego asumidas por la mayoría.

El repunte inflacionista y la dualidad de los precios en España tiene culpables claros. Una parte del empresariado abusa de su situación dominante. Algunas empresas como consecuencia del modelo de privatizaciones de empresas públicas. Pero en otras ocasiones proviene de la excesiva prisa de estos empresarios por disfrutar de un buen coche de lujo, antes de apostar por consolidar su empresa.

Consolidación a lograr mediante la fidelización de sus clientes ofreciendo mejores bienes y servicios a precios razonables y, concediéndolos un trato correcto. Mejores perspectivas futuras a lograr mediante la mejora del valor añadido de la empresa realizando las inversiones de capital adecuadas en reposición y ampliación, a la vez que dotando a su empresa de trabajadores estables, bien formados, con remuneraciones adaptadas a los crecimientos de la productividad.

La modificación de los hábitos empresariales, transitando progresivamente hacia un modelo de competencia no tan apoyado como ahora sólo en los costes laborales, tiene que venir acompañado por una ampliación y profundización de la negociación colectiva. La cobertura de convenios se debe ampliar pero, sobre todo, es preciso incorporar más materias que permitan avanzar hacia la dirección mencionada. La mejora de la organización del trabajo, incluida la flexibilidad en la distribución del mismo, tiene que estar acompañada de una mayor participación de los trabajadores en la vida de

empresa. No hay otra fórmula por la que los trabajadores se puedan involucrar en el futuro del proyecto empresarial, sin renunciar al normal y obligado conflicto de interés en el reparto de los beneficios.

Sin duda, una opción más saludable para la mayoría en términos económicos y sociales que el abuso actual de la contratación temporal, reflejo casi con toda seguridad de la fragilidad de los proyectos empresariales. Fragilidad que no significa buenos beneficios para algunos en su corta vida.

La mejora del acceso a la financiación y la mejora de la competencia tienen que estar acompañadas con medidas dirigidas desde el sector público para provocar la creación de empresas y, ayudas a las existentes para mejorar su estructura y búsqueda de nuevos mercados. La iniciativa pública debería impulsar de manera decidida una materia clave para desarrollar el valor añadido de la economía española como son los proyectos de I + D. Sin embargo, el esfuerzo presupuestario equivale al 0,15% del PIB, un porcentaje muy lejano de las necesidades a cubrir⁵⁵.

Políticas muy diferentes a las aplicadas: rebaja de un cuarto de punto en las cotizaciones sociales (40.000 mill de ptas) y ampliación de las deducciones en el Impuesto de Sociedades para las teóricas inversiones en I + D (60.000 mill de ptas). Este tipo de medidas generalistas, nada selectivas, implican un despilfarro en el uso de los recursos públicos (la primera cuesta 160.000 mill y 240.000 mill de ptas en una legislatura) sin ninguna capacidad de control en el cumplimiento de los objetivos.

La política de bonificación de parte de las cuotas, selectiva y de desaparición progresiva, dirigidas a determinados contratos ha dado mejores resultados de impulso a las actividades económicas, de creación de empleo y estabilidad del mismo. En todo caso, si se considera oportuno utilizar otros mecanismos, cabría reducir la cuota por desempleo a los contratos indefinidos aumentando la de los temporales hasta un punto en el que realmente fuera un desincentivo de estos últimos. De igual forma, las ayudas a los proyectos de I + D, objetivo compartido, se pueden articular de forma directa controlando los resultados e, incluso priorizando los de aquellas empresas con mayores dificultades por tamaño o situación en el mercado.

El proceso de convergencia real no se puede lograr con el despilfarro de recursos humanos actual. No se trata tan solo de reducir la todavía elevada tasa de desempleo sino también dar solución a la baja tasa de incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Nada extraño, por otra parte al conocer que su tasa de desempleo es doble que la de los hombres.

Para mejorar la tasa de actividad es imprescindible crear una red de servicios sociales que permitan a las mujeres poder abandonar el domicilio familiar durante el tiempo necesario para buscar empleo y, por supuesto

⁵⁵ La dotación en esta materia es equivalente al 0,5% del PIB, pero más del 70% corresponde a procesos de fabricación diferentes a los criterios estrictos de I + D (más detalle en capítulo de gasto por políticas).

durante la jornada de trabajo si lo encuentra. Es imprescindible crear una red de servicios de guardería y de servicios de proximidad para la atención de personas mayores que mejoren su situación frente al mercado de trabajo.

La mejor atención a los mayores constituye una obligación con los afectados. Si bien en España se ha avanzado en otras prestaciones, los servicios sociales están muy por debajo de cualquier parámetro comparativo de los países desarrollados. Es muy necesario realizar un esfuerzo económico muy importante en esta materia, al igual que en las prestaciones dirigidas a los que eufemísticamente se ha denominado excluidos sociales. Las Comunidades Autónomas tienen un papel clave que cumplir al concentrar amplias competencias en esta materia. Cumplido su interés por mejorar las pensiones asistenciales (Comisión de Seguimiento del acuerdo de pensiones con presencia sindical), podrían destinar como mínimo la misma cuantía anual (63.000 millones de ptas al año) a la mejora de las prestaciones sociales en sus respectivos territorios.

Siendo positiva la decisión del Gobierno de crear el año 2000 una nueva figura de protección al desempleo (Renta Activa de Integración) dirigida a 50.000 potenciales beneficiarios parados de larga duración con cargas familiares y sin rentas alternativas, la decisión es insuficiente en número y por la fórmula empleada lejana al derecho subjetivo. La mejora de las prestaciones debe incluir el próximo año la articulación de un subsidio por desempleo dirigido a las 300.000 personas con cargas familiares sin rentas alternativas. El INEM con un excedente de su segmento contributivo cercano a los 450.000 millones de ptas puede perfectamente asumir este gasto adicional (198.000 millones de pesetas adicionales) que supone tan solo +0,2 décimas del PIB pero que aumentaría la tasa de cobertura hasta el 67,2% del paro registrado.

En la línea de consolidar y ampliar la protección social, en el futuro próximo sería de vital importancia lograr el máximo consenso para renegociar el Pacto de Toledo buscando mejorar todavía más su viabilidad, a la vez que mejorando de forma moderada pero permanente las prestaciones. Sería deseable aprovechar el próximo periodo para mantener el actual porcentaje sobre el PIB de ingresos por cuotas sociales mientras se finaliza el proceso de separación de fuentes de financiación, previo reconocimiento definitivo como prestaciones universales de los complementos a mínimos de las pensiones. En paralelo, se deberían incluir una serie de mejoras que adapten el sistema a la realidad del mercado laboral español y las necesidades de los beneficiarios.

Los actuales gestores, caso de ganar las próximas elecciones, difícilmente podrán asumir estas necesidades con el modelo de sistema tributario aplicado, sobre todo, si el ciclo económico se desacelera. El saneamiento de las cuentas públicas, menor de lo anunciado y una renuncia a potenciar la imposición directa reduce seriamente los márgenes futuros de actuación. El Gobierno carece, de forma premeditada de una base estable de financiación. El sistema tributario creado, además de injusto tiene serias deficiencias para garantizar la necesaria suficiencia que permita a la economía española cumplir con el Pacto de Estabilidad comunitario (déficit máximo del 3% del PIB) en etapas de crisis o, simple desaceleración del crecimiento por

debajo de 2% del PIB, y en paralelo mantener el nivel de gasto actual, en especial en su capítulo social.

Entonces, el doble discurso del Gobierno será imposible de sostener por lo que deberá demostrar el apego real a sostener y ampliar un modelo de desarrollo con fuerte carácter social.