

CC.OO.

confederación sindical de comisiones obreras



SITUACION DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA Y PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2003

SITUACION DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO
2003

CC.OO.

confederación sindical de comisiones obreras

Miguel Ángel García Díaz
Carlos Martín Urriza
Luis Zarapuz Puertas

**Situación de la economía española
y
PGE 2003**

**Confederación Sindical de CC.OO.
Gabinete Económico**

Edita: C.S. de CC.OO.

Pruducción: Paralelo Edición, S.A.

ISBN: 84-87851-5

Depósito legal: M-50141-2002

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	7
2. PANORAMA MACROECONÓMICO EN 2002	11
2.1. La actividad económica internacional	11
La economía de Estados Unidos	11
La crisis argentina y los efectos en los países de su entorno.....	15
2.2. La economía en la Unión Europea	23
2.3. La economía española	29
La creación de riqueza: oferta y demanda.....	29
Los precios	39
Evolución de la política fiscal de las Administraciones Públicas	43
3. EL MERCADO DE TRABAJO	49
3.1. Situación y perspectivas de la actividad laboral	49
Previsible destrucción de empleo en 2003.....	49
El desempleo ya está aumentando	52
Población activa y tasa de paro	54
3.2. Empleo atípico: temporalidad y tiempo parcial	56
Aprovechar el ajuste pasivo de la temporalidad	56
Sector público y sector privado	57
Empleo a tiempo parcial	59
Contratación registrada en el INEM	61
Rotación laboral y encadenamiento de contratos	63
3.3. Salarios, precios y poder adquisitivo	66
Evolución de los precios de consumo en 2002 y perspectivas 2003.....	66
Salarios y poder de compra. El Acuerdo para la Negociación Colectiva 2001	67
3.4. Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres	69
Condicionantes para acceder al empleo	69
Servicios sociales para la conciliación de la vida laboral y familiar	74
El carácter femenino de los problemas del mercado de trabajo español	76
Presencia de las mujeres por sectores, ramas de actividad y ocupaciones .	86
La desigualdad salarial entre sexos	92

4. PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL (ESTADO, ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y SEGURIDAD SOCIAL)	97
4.1. Avance de liquidación de los PGE 2002	97
4.2. Resumen de los PGE 2003: ingresos, gastos y saldo contable	102
4.3. Presupuesto Consolidado de ingresos para 2003	110
4.4. Presupuesto consolidado de gastos para 2003	159
Gasto por capítulos	161
Gasto por políticas	169
4.5. Financiación de las Administraciones Territoriales	198
4.6. Presupuesto del INEM	206
Liquidación definitiva del INEM en 2001	206
Avance de ejecución del presupuesto del INEM en 2002	212
El presupuesto del INEM para 2003	220
4.7. Presupuesto de la Seguridad Social	226
Liquidación definitiva ejercicio 2001	226
Avance de liquidación de 2002	237
Presupuesto para 2003	241
5. CONCLUSIONES	249
La crisis económica internacional no parece tan coyuntural	249
El Euro ha sido un paraguas para la economía española pero no se pueden olvidar los problemas acumulados	253
El consenso social ha sido un elemento clave para explicar el ciclo económico positivo disfrutado por la sociedad española	255
La propuesta del Gobierno: el equilibrio presupuestario en un contexto de reducido gasto comparado con la UE y menor presión fiscal para las personas con más renta	256
Los Gobiernos del Partido Popular han sido peores gestores de lo que se atribuyen	261
La propuesta de reforma del IRPF del Gobierno no es una prioridad para la sociedad española	263
La economía española mantiene déficits importantes en muchas materias donde juega un papel fundamental la iniciativa pública	266

1. INTRODUCCIÓN

La economía mundial atraviesa desde hace más de dieciocho meses una intensa crisis. La duración e intensidad de la misma es objeto de debate a diario intentando realizar un pronóstico acertado sobre la recuperación de la actividad económica. Dada su especial incidencia sobre la economía mundial, en el capítulo siguiente de este trabajo se hace especial hincapié en la evolución de la economía norteamericana, las causas que han provocado la actual situación y las políticas aplicadas para superarlas. De igual forma, la situación económica en Argentina y Brasil recibe un especial interés en este trabajo, no sólo por representar una amplia zona que alberga a millones de personas, sino también por su repercusión en la solvencia de algunas de las principales empresas españolas. Así, en el mismo capítulo se recoge un análisis en profundidad de la evolución de ambos países en los últimos años, sobre todo de Argentina, con el propósito de aclarar las causas de sus problemas y buscar alguna solución a los mismos.

Los PGE son el reflejo de la iniciativa pública correspondiente a la Administración Central. Hace algunos años, la actividad de esta administración recogía la práctica totalidad de los proyectos de gasto público, asumiendo en paralelo la recaudación de casi todos los impuestos y tributos. Su análisis se convertía en una herramienta muy importante para conocer la posible influencia directa de la iniciativa pública en la economía.

La puesta en marcha del Estado de las Autonomías ha transferido una buena parte de influencia a las Haciendas y Gobiernos Autonómicos, limitando, por tanto, la de la Administración Central. Sin restar importancia a su incidencia, en la actualidad es necesario hacer un seguimiento más amplio si se pretende conocer con detalle la actividad del sector público.

Desde enero del presente año 2002 se ha puesto en práctica un nuevo sistema de financiación, que recoge una ampliación de las fuentes de financiación de las Haciendas autonómicas partiendo de un nuevo cálculo del coste de los bienes y servicios de competencia autonómica y una distribución no discrecional del mismo, por lo menos en teoría.

La aplicación del nuevo sistema ha estado acompañado de una notable falta de transparencia en las cantidades de partida para la aplicación del modelo. Una deficiencia achacable tanto al Ministerio de Hacienda como a los responsables de los Gobiernos Autonómicos. Pero además, la puesta en práctica del nuevo sistema ha provocado modificaciones significativas en la elaboración del presupuesto de la Administración Central amplificadas por sus autores al no facilitar desde el primer momento una estructura homogénea de comparación. Este hecho ha limitado la interpretación y análisis del presupuesto hasta el momento.

El ejercicio presupuestario 2003 será el primero con aplicación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, una herramienta que según sus autores imprimirá mayor rigor a la ejecución del mismo, consolidando el principio de equilibrio en las cuentas públicas. En la

práctica, la aplicación de sus contenidos parece de una inusitada rigidez a la luz de las teorías ortodoxas de la Hacienda Pública y una falta de participación democrática en el Estado de las Autonomías.

La renuncia al carácter anticíclico de la política presupuestaria es una decisión muy cuestionable que más bien parece dirigirse hacia una vaciado de contenido de la misma dentro de una política de desprestigio. El obligado acatamiento por todas las Administraciones de un objetivo tan inflexible limita sin duda sus posibilidades de actuación en una serie de materias cuya responsabilidad ha sido asumida plenamente por gobiernos autonómicos o locales. Dentro de la necesaria lealtad con los objetivos comunes a nivel estatal se deben articular otros mecanismos menos inflexibles.

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria aumenta, según sus autores, el protagonismo del Parlamento en la fase inicial del ciclo presupuestario al permitir su participación en la decisión de límite de gasto y la fijación de la estabilidad presupuestaria. Siendo cierta la afirmación, la capacidad decisoria del Parlamento se reduce drásticamente en el período de aplicación del presupuesto al mantener un corsé que le impide reaccionar, hacer política, ante modificaciones en la coyuntura social o económica. Una pérdida de protagonismo parlamentario que sumar a la provocada por la costumbre del actual Gobierno de excluir partidas del presupuesto para maquillar el saldo obtenido, aunque los proyectos a financiar cumplan con los requisitos para considerarse partidas encuadradas dentro del mismo.

El trabajo de análisis de las cuentas de la Administración Central se hace con el paso de los años cada vez más difícil. Las modificaciones en la distribución entre Administraciones de los ingresos y gastos por la plena aplicación del Estado de las Autonomías está incidiendo, aunque en teoría debe ser de manera transitoria. La mayor dificultad parte del comportamiento del Ministerio de Hacienda entorpeciendo continuamente la tarea mediante la ocultación de información o su presentación de forma premeditadamente confusa.

La última Memoria Tributaria publicada contiene los datos del ejercicio 1998, casualmente el anterior a la aplicación de la primera reforma del IRPF. La falta de estadísticas públicas sobre las aportaciones por niveles y fuentes de renta sólo sirve para abrir más dudas sobre los resultados proclamados por el Gobierno. En especial, cuando las reformas tributarias se resaltan como piedra angular de la política económica del actual Ejecutivo del Partido Popular.

La información facilitada es en demasiadas ocasiones ambigua o crea confusión. Los responsables del Ministerio utilizan a conveniencia el criterio de caja, devengo o Contabilidad Nacional limitando las explicaciones en muchas ocasiones a *la realización de los ajustes oportunos*. Como ejemplo, la tabla sobre ingresos del Estado del libro de presentación de los PGE2003, coloquialmente libro amarillo, contiene comparaciones de cifras en criterio de caja (2002 sobre 2001) y devengo (2003 sobre 2002).

Dadas las diferencias entre los criterios contables, la información se debería presentar de forma homogénea, permitiendo comprobar con detalle los capítulos donde están las diferencias.

La escasa información facilitada es además poco consistente. Así, se considera ajuste entre caja y devengo la posible no ejecución de algunas partidas de gasto por un elevado importe (2.882,76 millones). Este argumento, escrito en la página 145 del Informe Económico y Financiero, podría ser aplicado a cualquier criterio contable, no sólo al de Contabilidad Nacional, por lo que añade confusión al análisis y resta credibilidad a los autores.

La información correspondiente al avance de liquidación de los ingresos del Estado en el presente año es ejemplo de confusión, al presentarse dos cantidades muy diferentes (3.179 millones) utilizando el mismo método. La abultada diferencia equivale al 0,52% del PIB, en un elemento clave para conocer la evolución de los ingresos públicos. El resultado del ejercicio cambia significativamente dependiendo de la cifra utilizada, hasta el punto de pasar las cuentas del Estado de un déficit de -2.636 a -5.815 millones (del 0,38% al 0,84% del PIB).

INGRESOS DEL ESTADO en 2002	MILLONES
Presentación del proyecto de PGE 2003. Página 146	104.952,8
Avance de liquidación del presupuesto de 2002.	
Administración del Estado página 5	108.131,7

Ambas presentaciones corresponden al criterio de devengo.
No cabe confusión con el criterio de caja. En el avance de liquidación se prevén ingresos del Estado por valor de 103.270,80 bajo el criterio de caja (recaudación) obteniendo una diferencia de 1.682 millones con las cantidades contenidas en el documento de presentación.

También se ha convertido en un hecho habitual comprobar cómo cambia la interpretación oficial de una misma causa dependiendo del resultado pretendido. Así, el objetivo prioritario de la primera reforma del IRPF (1999) fue, según sus autores, potenciar el ahorro de las economías domésticas. Sin embargo, el objetivo de la segunda reforma del IRPF comprometida para 2003 es la potenciación del consumo, a pesar de haber sido elaborada con los mismos parámetros.

El presente documento recoge un trabajo específico sobre las modificaciones introducidas en el IRPF desde 1996 (cuadernillo anexo). El método utilizado intenta superar en lo posible las lagunas estadísticas, realizando una comparación entre el modelo existente en 1995 y el propuesto para 2003 después de actualizar el primero de acuerdo a la evolución de los precios. Los resultados son indicativos de las modificaciones recibidas por tramos de renta exceptuando la mejora en el tratamiento de las plusvalías. Un mecanismo que sin duda acumula mayores ventajas adicionales para la decila de contribuyentes con un nivel superior de renta.

En la misma línea de entorpecer el trabajo de análisis presupuestario, la información oficial omite facilitar los avances de liquidación consolidados incluyendo la Seguridad Social y detraídas las transferencias internas entre centros gestores. Este hecho limita severamente el rigor para realizar comparaciones del presupuesto correspondiente al siguiente ejercicio. De igual forma, tampoco es lógico que las deliberaciones en el presupuesto se realicen

sobre una documentación (devengo) cuando el principal objetivo de equilibrio presupuestario está marcado en otro (Contabilidad Nacional).

El presente documento incluye un análisis detallado de la diferencia existente entre el crecimiento de la deuda en circulación y los déficits anuales. Esta diferencia con repercusiones en los pagos financieros de los ciudadanos demostraría una menor capacidad de gestión presupuestaria del Gobierno de la publicitada.

Todos los Gobiernos han utilizado algunas *técnicas creativas* en el diseño de sus presupuestos, pero la conducta del Ministerio de Hacienda está superando los límites mínimos exigibles, disminuyendo a marchas forzadas la credibilidad de sus actuaciones. En este aspecto, con independencia de las diferencias ideológicas, es necesario ser muy cuidadoso en el cumplimiento de las formas porque de extenderse a la población esta falta de credibilidad, se puede llegar a dañar el propio sistema democrático al reducir el grado de confianza necesario para su buen funcionamiento.

Cabe resaltar, también, el poco interés concedido por el Parlamento al análisis de las cifras definitivas de liquidación del presupuesto consolidado. Los trabajos realizados por el IGAE y el Tribunal de Cuentas deberían estar acompañados de un debate parlamentario muy exigente, entre otras cuestiones, para valorar la gestión realizada por el Gobierno de turno comparándola con las promesas utilizadas en el momento de su presentación. Este debate permitiría conocer también el grado de cumplimiento de los objetivos marcados, ya sea a nivel macro como en las distintas áreas de actuación. Da la impresión de que con la aprobación de los presupuestos finaliza la labor, cuando en realidad sólo es el comienzo de la misma. De realizarse un seguimiento como el propuesto, se harían visibles las importantes lagunas en cuanto a la disponibilidad de información sobre la ejecución definitiva que limitan el análisis histórico de la política fiscal.

Por último, como es habitual desde hace algunos años, el presente documento incluye un análisis exhaustivo de la evolución de las principales magnitudes del mercado de trabajo prestando especial atención a las repercusiones producidas por las novedades aplicadas. Este análisis, realizado por Carlos Martín, aumenta su utilidad en este año al haberse aplicado el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva suscrito por CEOE, CC.OO. y UGT.

De igual forma, el documento recoge un análisis de los capítulos de inversión, realizado por Luis Zarapuz, el mayor detalle concedido a los mismos viene dado por considerarlos de decisiva importancia para mejorar la capacidad de competir de la economía española en el futuro.

2. PANORAMA MACROECONÓMICO EN 2002

2.1. La actividad económica internacional

La economía de Estados Unidos

La economía de Estados Unidos redujo drásticamente su ritmo de actividad en 2001, el PIB se elevó tan sólo el 1,2%, finalizando una larga etapa de nueve años de intenso crecimiento económico. La crisis de la primera economía mundial se contagió en breve tiempo a la mayor parte del resto del planeta, incluida la Unión Europea. Mientras, Japón mantiene su tono recesivo que le acompaña en los últimos años.

La economía de Estados Unidos estuvo en recesión durante los tres primeros trimestres del año 2001 al mantener de forma consecutiva un descenso en su actividad con ratios relativamente importantes (-0,6%, -1,6% y -0,3%). El crecimiento en el cuarto trimestre permitió salvar el ejercicio con un crecimiento global del +1,1%.

Las cifras conocidas para el primer semestre del presente año no muestran indicios de recuperación. Los buenos datos del cuarto trimestre de 2001 y primero de 2002 parecen más bien resultado de la reposición de existencias después de la masiva liquidación de productos decidida por la mayoría de empresas en el momento más depresivo del ciclo. La desaceleración en el ritmo de crecimiento en el segundo trimestre (+1,1%) pone en duda el intento de las autoridades económicas, por otra parte lógico, de insuflar optimismo utilizando previsiones excesivamente positivas para el conjunto del año (la Reserva Federal las sitúa en el +3,5%).

Las fuertes subidas de los precios del petróleo provocadas por los países productores a partir del segundo semestre de 2000 fueron el desencadenante de la crisis. Cuando el problema parecía parcialmente resuelto al bajar el precio un año después un 60% de la subida inicial, se sumó la ruptura de la gran burbuja especulativa acumulada en las Bolsas de Valores.

El índice NASDAQ ha perdido el 75% de su valor en dos años y medio (desde 5.132 puntos en marzo de 2000 a 1.336 puntos en agosto de 2002), reduciendo el valor de las compañías en siete billones de euros (siete trillones de dólares en nomenclatura norteamericana), el equivalente al 65% del PIB anual de Estados Unidos y 10,3 veces el español. A estas pérdidas se deben sumar las acumuladas por las empresas incluidas en el índice Nueva York.

La exuberancia irracional, en palabras de Greenspan, reflejada en la abultada valoración de las empresas, se desinfló bruscamente dando la razón a quienes consideraban exagerados los niveles de valoración atribuidos a unas empresas que, en muchos casos, ni siquiera tenían beneficios contables.

Los principios tradicionales de la economía de mercado de apoyo a los aspectos productivos se han subvertido más que nunca desde la caída del modelo de socialismo de estado y,

con el mismo, la ausencia de un enemigo con quien competir en términos ideológicos. Los aspectos financieros, y en especial las Bolsas de Valores, se han apoderado de la toma de decisiones dentro del sistema capitalista, relegando a un segundo término el resto de los componentes¹, incluyendo un nivel mínimo de ética en los comportamientos.

Los ataques especulativos contra monedas (Sistema Monetario Europeo en 1992, Méjico en 1994 y países del sudeste asiático en 1997) buscando el enriquecimiento de pocas personas, ya sea directamente o mediante fondos de inversión (hedge funds), han dado paso a una forma de entender los negocios utilizando las Bolsas de Valores como única fuente de financiación. Las empresas compraban otras empresas utilizando el valor de sus acciones, pedían créditos a las entidades financieras basándose en la consecución de beneficios futuros y fidelizaban a sus empleados y directivos mediante opciones sobre sus propias acciones.

Para hacer funcionar un negocio tan inestable, apoyado en la avaricia de una buena parte de los afectados, necesitaban aumentar de forma permanente el valor de sus acciones. Para lo cual, en más ocasiones de las deseables, su falta de escrúpulos terminó en una manipulación de los resultados, a la vez que alentaban a sus propios empleados a invertir sus fondos de pensiones en unos valores claramente sobrevalorados.

La avaricia ha afectado a una parte de los accionistas para alcanzar ese dinero fácil a través de sus inversiones en acciones. La realidad ha demostrado los estrechos límites del grupo de beneficiarios. Los ejecutivos de las empresas son parte importante del selecto grupo de beneficiarios con esta nueva conducta empresarial especulativa contraria al reconocimiento del trabajo y del esfuerzo.

El mejor ejemplo de la nueva gestión empresarial es Enron, una de las principales empresas energéticas de Estados Unidos hasta hace pocos meses, quebrada en este momento. Durante el año 2001, sólo meses antes de su quiebra, los altos directivos de esta empresa recibieron remuneraciones por valor de 750 millones de dólares, de los cuales su presidente recibió 152 millones de dólares. A final de año, 4.500 empleados quedaron sin empleo y con un fondo de pensiones arruinado al estar invertido casi íntegramente en la empresa por recomendación de los gestores de la misma.

La pérdida general de confianza creada por el descubrimiento de falsedades en la contabilidad se ha profundizado, más si cabe, con el encubrimiento de estas prácticas por parte de las empresas auditoras, en teoría la parte del sistema de supervisión y garantía de los accionistas. La todopoderosa Andersen Consulting daba cobertura a la mayoría de las empresas afectadas por contabilidades creativas en un intento de desarrollar su componente de servicios y, de esta forma, mejorar su propia cuenta de resultados.

¹ Explicación más amplia de esta idea en *La enfermedad moral del capitalismo*. Artículo de Joaquín Estefanía en el diario *El País* 28 de julio de 2002.

Una falta de ética extrapolable a los analistas de bolsa que recomendaban públicamente la compra de acciones de empresas cuando conocían su endeblez productiva, cuando no su falta de solvencia. El único objetivo era dirigir el mayor dinero posible hacia las Bolsas de Valores para así seguir inflando una burbuja especulativa y acumular ganancias sin preocuparse por la ausencia de cimientos económicos que evitaran una posterior caída.

Las prácticas empresariales ilegales suponen un lastre adicional para la recuperación de la principal economía mundial. La pérdida de confianza aumenta al comprobarse el comportamiento del presidente Bush y el vicepresidente Cheney durante su época como gestores de empresas privadas, momento durante el cual acumularon elevadas fortunas personales utilizando prácticas no ilegales, pero sí lejanas de la ética que actualmente predicaban para el resto.

Los brutales atentados del 11 de septiembre de 2001, de intensa repercusión política, sirvieron en lo económico para acentuar la gravedad de unos problemas ya existentes. La aparición de un fenómeno no conocido hasta la fecha en territorio de Estados Unidos debilitó la confianza de los ciudadanos y la actividad en sectores como el transporte, los seguros o el turismo.

Los sucesos acumulados en el último año y medio han dado la razón a quienes dudaban de la base conceptual y el rigor en el análisis² de quienes proyectaban una expectativa indefinida de crecimiento gracias al desarrollo de la *nueva economía*, afirmando incluso la superación definitiva de los ciclos económicos. Los tradicionales problemas de caídas en la producción, desempleo e inflación siguen para infortunio de la humanidad plenamente vigentes y, por tanto, sigue siendo necesario articular políticas para reducir en lo posible sus efectos negativos sobre la población.

Así, las posturas inflexibles de los sectores más fundamentalistas de la economía de libre mercado han sido olvidadas, y los mismos teóricos de la no regulación han demandado una presencia activa del sector público habitualmente vilipendiada.

La pérdida de riqueza provocada por la caída de las cotizaciones de los valores se ha producido además en un escenario de intenso endeudamiento de los agentes económicos privados de Estados Unidos (a final de 2001 superaba el 140% del PIB), con una concentración especialmente significativa en las economías domésticas (superior al 80% del PIB anual y al 100% de su renta disponible).

Las autoridades económicas de los Estados Unidos han utilizado de manera muy dinámica casi todos los medios a su alcance para evitar la recesión e intentar reactivar la economía. La Reserva Federal decidió muy rápidamente aplicar una política monetaria expansiva muy

² *Situación de la economía española y PGE 2001* (páginas 9 y siguientes). Miguel A. García y Carlos Martín. Noviembre 2000.

agresiva rebajando el precio del dinero en varias ocasiones, desde el 6,5% hasta el actual 1,25%. Junto a esta decisión, el Gobierno ha aprobado una política fiscal doblemente expansiva disminuyendo la imposición directa (Impuesto sobre la Renta y Sociedades) y aumentando fuertemente el gasto público, sobre todo en su vertiente militar. Como resultado de esta política fiscal, el superávit público de los últimos años se ha evaporado rápidamente convirtiéndose en 2002 en déficit³, pero a cambio la recesión ha sido más corta y suave gracias al sostenimiento del consumo en cotas elevadas sin incurrir en demasiadas pérdidas de empleo.

No obstante, el tipo de medidas aplicadas y su dimensión han agotado demasiado pronto este estímulo. Algunos autores han criticado la confluencia de una bajada de impuestos junto con un fuerte aumento del gasto, sobre todo, por considerar que una parte sustancial de la bajada de impuestos podía haberse evitado al estar dirigida en un porcentaje excesivo a los más ricos del país⁴. Un componente significativo de la pérdida de ingresos creada por la reforma tributaria defendida por el Gobierno Bush no tenía como objetivo impulsar la demanda en la actual situación de crisis económica, sino lograr una redistribución de renta a favor de una minoría, ya de por sí muy privilegiada. Así puede entenderse que el 4,4% de las familias, aquellas con ingresos superiores a 66.500 dólares (11 millones de pesetas), reciban el 27% del coste total de la rebaja en el Impuesto sobre la Renta.

El déficit público aumentará en los próximos años con la plena aplicación de la reforma tributaria, causante del 40% de los cuatro billones de dólares de saldo negativo previstos en los próximos diez años (seis veces el PIB español de 2001), limitando el potencial de creación de riqueza. A la vez, la política fiscal decidida puede poner en peligro el sistema de pensiones público, la renta de sustitución principal del 80 por ciento de los norteamericanos jubilados, al estar destinando en la actualidad una parte de los ingresos propios del sistema de Seguridad Social a otros destinos, amparándose en el reforzamiento patriótico generado a partir de los atentados terroristas.

La vuelta al saldo negativo de las finanzas públicas está acompañada de un excesivo endeudamiento comercial. El saldo deudor de la balanza de por cuenta corriente (4,1% del PIB) es un desequilibrio importante, incluso para una economía tan poderosa como la norteamericana. La aguda depreciación del dólar en el primer semestre del presente año puede ser una medida adoptada por las autoridades económicas para frenar en parte esta tendencia, reforzando el consumo de bienes y servicios nacionales.

La pérdida de valor patrimonial de los activos financieros en una sociedad donde hay una intensa participación de los ciudadanos en las Bolsas de Valores, el excesivo endeudamiento de sus agentes económicos, especialmente las economías domésticas y las empresas, junto

³ El superávit en 2000 fue de 236.000 millones de dólares, en 2001 de 172.000 millones de dólares y el déficit previsto para 2002 es de 157.000 millones de dólares.

⁴ KRUGMAN, P. Diversos artículos en el diario *The New York Times*.

a la duda razonable sobre la solvencia real de sus empresas después de los escándalos conocidos, parecen problemas estructurales con incidencia en las posibilidades de consumo e inversión a medio plazo, incluso disponiendo de tipos de interés muy asequibles.

El incipiente inicio de la recuperación abandonando la situación de recesión en la que ha estado imbuida la economía norteamericana durante los últimos tres trimestres de 2001, está apoyada básicamente en el consumo privado. Sin embargo, el origen del mismo puede estar excesivamente apoyado en la solicitud de créditos hipotecarios adicionales para utilizar la liquidez obtenida en gastos corrientes. Este comportamiento está amparado por el muy bajo coste del dinero y un crecimiento en el precio del valor de los inmuebles, no apoyado en criterios solventes. De ser así, la solidez de la recuperación sería más frágil al apoyarse en un todavía mayor endeudamiento de una sociedad con unos ratios casi insostenibles, y en una posible burbuja especulativa del sector inmobiliario que podría explotar como lo hizo la de los valores mobiliarios.

Estas causas junto a los datos conocidos de las distintas variables (hasta setiembre de 2002) obligan a ser prudentes sobre la posible recuperación económica y, en caso de producirse, la solidez de la misma. En este momento, se mantiene todavía una incertidumbre sobre las expectativas de recuperación de la economía mundial.

La crisis argentina y los efectos en los países de su entorno

Hace algunos años se han iniciado algunos procesos de integración regional en América Latina. Los dos principales han sido la creación de MERCOSUR en 1991 y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA utilizando el nombre inglés) en 1994. La esencia del proceso y el modelo de integración elegido es bastante diferente. MERCOSUR pretende integrar a países con un nivel de desarrollo bastante similar alrededor de un mercado común. Mientras, el segundo se reduce a un área de libre comercio en donde además participan países con un nivel de desarrollo muy desigual.

Estas decisiones, dirigidas a mejorar las relaciones entre los distintos países y potenciar una mayor creación de riqueza, han coincidido en el tiempo con la aplicación progresiva de modelos de funcionamiento diferentes a los anteriormente vigentes que afectan al ámbito social y económico. La intensa llegada de capitales extranjeros junto a un extendido proceso de privatizaciones de las empresas públicas permitió a los países de la zona enjugar el importante déficit de la balanza de bienes y servicios, pero a cambio ha creado importantes deficiencias en el tejido productivo consecuencia de la desaparición de barreras arancelarias, un sistema financiero nacional muy precario y, sobre todo, una severa dependencia de la financiación exterior. Este fenómeno ha estado acompañado con un aumento de las desigualdades sociales al primar determinados mecanismos de distribución de renta no disponiendo de elementos correctores.

Después de algunos años de crecimiento económico aprovechando las ventajas logradas con la estabilidad de precios y el excepcional dinamismo del comercio mundial, las limi-

taciones mencionadas, a las que añadir en algunos casos la ausencia de marcos sociales y políticos fuertes y estables a nivel nacional y supranacional, ha provocado resultados negativos en los últimos ejercicios para la mayoría de los países de la zona, hurtando la posibilidad de avanzar en un proceso de convergencia real con los países desarrollados. Mas al contrario, el panorama presente y para el futuro próximo es bastante sombrío, en especial para Argentina.

Las previsiones de actividad económica en 2002 son de profunda recesión para el área de Mercosur, donde Argentina juega un papel relevante al haber alcanzado una situación casi desesperada de descomposición social y económica, que parece haber contagiado al resto de los países. La economía argentina se mantendrá en recesión en 2002 por cuarto año consecutivo (-15% en el primer semestre), pero contando con el hándicap de un fuerte agravamiento de sus problemas en los últimos doce meses, limitados en apariencia en setiembre-octubre del presente año.

El caso argentino agrupa los efectos negativos de la aplicación de un modelo de globalización negativo para la mayoría de la población, conviviendo con una profunda descomposición política y social. La desesperada situación actual es la consecuencia de una evolución iniciada hace tiempo. Los problemas económicos empiezan en la década de los ochenta con una severa hiperinflación. Para remediar esta ruinosa circunstancia⁵, el Gobierno aplicó el Plan de Convertibilidad decretando la paridad del peso con el dólar con carácter indefinido⁶. Con este plan, el Gobierno argentino se comprometía a la sola emisión de pesos si contaba con los correspondientes dólares como reserva. En última instancia, el Gobierno argentino renunciaba a una política monetaria autónoma, lo cual aumentaba la credibilidad de los inversores extranjeros al reducirse el riesgo sobre una evolución descontrolada del tipo de cambio y producía un resultado positivo sobre el control de la inflación gracias a la disciplina monetaria. Pero a cambio, su decisión encarecía sus exportaciones y creaba una debilidad extrema ante una repatriación masiva de inversiones extranjeras. Adicionalmente, la apreciación del dólar en el período 1999 - 2001 (+27%) resultado de una estrategia de la FED ha colaborado todavía más a la acumulación de déficit comerciales, que no sólo empobrecen al país sino que le obligan a una mayor dependencia de la financiación exterior. La relación desemboca en una elevación adicional de los tipos de interés, superior a lo habitual en circunstancias parecidas, al aplicarse una mayor prima de riesgo por los inversores ante la falta de estabilidad supuesta a los países menos desarrollados.

Una experiencia similar de sobrevaloración de la moneda, aunque con menores consecuencias y más corta duración, fue soportada por la economía española en el período 1989-1993. La decisión adoptada por el Gobierno de entrar en el Sistema Monetario Europeo atribuyendo a la peseta un valor excesivo con relación al marco alemán, permitió a los ciuda-

⁵ Los precios crecieron un 3.000% en 1991.

⁶ Más detalle en «El retorno de la economía de la depresión». Paul Krugman. Editorial Crítica (1999).

danos españoles una capacidad de compra muy superior a sus posibilidades durante algunos años, colaborando a crecimientos elevados en la riqueza nacional. Sin embargo, con el paso del tiempo se acumuló un endeudamiento con terceros países reflejado en un fuerte déficit por cuenta corriente. La financiación de la deuda presionaba al alza los tipos de interés para atraer los capitales necesarios y, a continuación, la mejor retribución de las inversiones apreciaba nuevamente el valor de la peseta respecto al marco y el dólar. El tejido productivo español tenía cada vez más dificultades para competir al incrementarse el precio de los bienes y servicios españoles por el tipo de cambio real de la peseta. El círculo vicioso se rompió con tres devaluaciones sucesivas adecuando el valor de la moneda nacional a la capacidad de producción de la economía española. Los españoles vivieron por encima de sus posibilidades durante un tiempo, pero pagaron la factura con una recesión en 1993, y la destrucción de más de un millón de puestos de trabajo.

La debilidad del sistema fiscal aparece también como otro de los principales motivos de la situación argentina. Aunque el gasto público con relación al PIB es reducido en términos europeos, tan sólo el 29% frente al 47% de la Unión Europea, los impuestos son insuficientes para afrontar sus obligaciones. El sistema tributario argentino está basado casi en su totalidad en la imposición sobre el consumo (76% del total de ingresos) con una presencia casi anecdótica de los impuestos sobre la renta y el patrimonio. Esta estructura le hace especialmente débil para mejorar la recaudación al depender excesivamente de la tendencia del ciclo económico, recesivo en la actualidad, y le impide toda posibilidad de ejercer una función redistributiva de la riqueza en un país muy necesitado de la misma.

La regresividad del sistema tributario limita la capacidad de ingresar del sector público y aumenta de forma indirecta la prima de riesgo-país por la dificultad demostrada por sus gobernantes para evitar saldos negativos en las cuentas públicas. Pero además, elimina la posibilidad de desarrollar políticas públicas en otros apartados, no sólo sociales, sino también de impulso del tejido productivo. Adicionalmente, la ausencia de una imposición sobre la renta y el patrimonio abre más posibilidades todavía a la huida de rentas a terceros países, en muchos casos de forma ilegal, eludiendo sus obligaciones con el desarrollo del propio territorio.

Durante la última década los gobiernos argentinos han dispuesto de ingresos extraordinarios logrados con la privatización del sector público empresarial. El acceso a estos ingresos extra obtenidos de forma fácil ha permitido a los gobernantes ignorar los desequilibrios estructurales en las finanzas públicas, manteniendo un nivel de gastos no adecuado a las posibilidades de su sistema tributario. Se pagaron gastos corrientes con la venta de las joyas de la familia, sin tener en cuenta que en un momento dado no habría nada que vender. En paralelo, los gobiernos de las provincias han utilizado los bonos públicos para afrontar sus pagos, un mecanismo bastante similar a la emisión de moneda, al gozar de la confianza inicial de los afectados, aunque posteriormente conllevaran otro tipo de problemas.

En términos europeos, la deuda acumulada por Argentina a mediados de 2001 no era excesiva (50% del PIB frente al 62% de media en la Unión Europea o el 130% de Japón), pero

ya sufría el castigo de la desconfianza exterior. El empeoramiento de la situación económica general, las dificultades para cubrir los desequilibrios presupuestarios, consecuencia de un sistema tributario insuficiente para afrontar su nivel de gastos ante la ausencia de los ingresos extras de los últimos años y los tipos de interés al alza (20%) que empeoraban el coste de financiación de la Hacienda Pública (9% del PIB anual de gastos financieros), han desembocado en un continuo déficit de las cuentas públicas y, por tanto, en un agravamiento de su necesidad de financiación exterior.

En este escenario poco virtuoso está incluido un sistema de financiación externa caro y muy poco sólido, incluyendo el componente potestad del Fondo Monetario Internacional. Los préstamos exteriores recibidos durante un amplio período han finalizado en una parte considerable en manos de unos pocos, para rápidamente deslocalizar cantidades ingentes de dinero hacia destinos más seguros y rentables para sus intereses particulares (Estados Unidos, Suiza y paraísos fiscales varios). Como menciona Stiglitz «a veces el programa del FMI dejó al país tan pobre como antes, pero más endeudado y con una elite aún más opulenta».⁷

Esta conducta, alejada de la inversión de estos recursos en proyectos favorables para los intereses colectivos, obliga al conjunto del país a responsabilizarse del pago del principal con los correspondientes intereses, sin recibir a cambio las ventajas asociadas al volumen de deuda acumulada. Una responsabilidad frente a terceros distribuida, además, de forma bastante injusta a la vista de la estructura de cargas del sistema tributario.

La caída de salarios y en parte de los precios de venta de los bienes y servicios no ha servido para recuperar la competitividad, ya sea por el encarecimiento de sus productos acumulado en la última década, porque Brasil depreció su moneda o por las barreras de entrada a los bienes agrícolas existentes en los países más desarrollados (Unión Europea y Estados Unidos).

El anclaje del peso al dólar promovido por el Gobierno Menem y apoyado posteriormente por el FMI, cuando eran evidentes sus efectos negativos, consiguió contener la inflación, sin duda un problema importante, pero ha fracasado como incentivo para conseguir un crecimiento suficiente y sostenido, creando a la par una muy elevada tasa de desempleo.

Los sucesivos gobiernos, en especial el encabezado por Menem y ejecutado por el ministro de Economía Cavallo, han sostenido una política de marcado carácter populista. La combinación de una moneda sobrevalorada premeditadamente y un gasto público construido bajo parámetros bastante clientelistas, sustentado en la venta del patrimonio nacional sin exigir los correspondientes esfuerzos a los ciudadanos, ha generado durante unos años una percepción de bienestar a una parte de la población relativamente amplia. Ambos factores han sostenido niveles de consumo desmedidos para la capacidad productiva del

⁷ *El malestar en la globalización*. Joseph E. Stiglitz. Editorial Taurus.

país y han evitado una reforma tributaria imprescindible para construir un país moderno y más justo.

Esta política ha destruido el país. De esta forma, uno de los alumnos más aventajados del FMI ha terminado la implantación de sus recetas con una profunda recesión y una crisis social, incluso más profunda que las soportadas en 1997 por los tigres y dragones asiáticos.

La difícil situación interna se ha ido agravando progresivamente con los efectos de la crisis financiera de 1997, la desaceleración en el crecimiento mundial comenzada con la elevación de los precios energéticos en 2000 y con el posterior pinchazo de la burbuja especulativa de las Bolsas de Valores de Estados Unidos en 2001 y su extensión a la Unión Europea.

Después de la dimisión del presidente electo de la nación, su sucesor decidió en diciembre de 2001 acabar con la paridad con el dólar, para poco más tarde decretar el impago de la deuda hasta nueva fecha, el temido default, por un valor estimado de 141.000 millones de dólares. La declaración transitoria del impago de la deuda limitaba coyunturalmente los problemas de liquidez del sector público argentino, pero a la vez disminuía la confianza de los inversores extranjeros y empobrecía a los ahorradores nacionales propietarios de una parte de la deuda pública.

La devaluación de una moneda provoca habitualmente una pérdida de riqueza nacional respecto al exterior, al perder valor real los productos nacionales y encarecerse los bienes importados. Con la medida, se suele mejorar la capacidad de exportar los productos nacionales a cambio de asumir un porcentaje de inflación por el mayor precio de las importaciones. El resultado final depende del grado de dependencia de los productos foráneos y la posibilidad de sustituir productos antes importados por otros de fabricación nacional.

Sin embargo, la situación en Argentina tampoco mejoró inicialmente con la devaluación del peso (3,6 pesos = 1 dólar), probablemente por haberse realizado tarde y en un clima de plena descomposición de la sociedad con una quiebra absoluta de la confianza interna y externa. La paralización de la producción a consecuencia de la inmovilización de los depósitos (corralito) y una elevada inflación (36,5% hasta agosto) profundizaron inicialmente el lastre de la economía argentina. No obstante, con el paso del tiempo están apareciendo signos de mejora y junto a la estabilidad del tipo de cambio se ha producido una leve mejora en la venta de productos a terceros, aunque los problemas estructurales están lejos de resolverse.

En el caso argentino el abandono de la paridad con el dólar no ha sido una simple devaluación, sino que se sumaban circunstancias adicionales. En otras partes del mundo, los ciudadanos saben que el valor de su moneda puede cambiar en determinadas circunstancias pero la ruptura de la paridad peso-dólar, anunciada en su momento como indefinida, ha roto un pacto de confianza entre los gobernantes y gobernados. El total del dinero en circulación estaba vinculado a la decisión de devaluar y, por tanto, quedaban afectadas las

transacciones exteriores pero también las interiores. La resolución del «corralito», que impide el acceso a ciudadanos y empresas a sus ahorros, se ha convertido en un elemento de capital importancia. La imposibilidad de los propietarios de disponer de su dinero impide el consumo y la inversión, bloqueando el funcionamiento económico de un país donde además la economía sumergida (informal) es muy elevada, lo que limita las posibilidades del dinero de plástico (tarjetas). Parece bastante complicado encontrar una situación que concilie la petición de los propietarios de recuperar sus depósitos de acuerdo con la nueva relación entre el peso y dólar (o en dólares originales), sin poner en peligro la solvencia de las entidades financieras que están obligadas, por las normas del Gobierno, a cobrar los créditos concedidos con una paridad dólar-peso (1,40 lejana a la cotización real. De hacerlo, se produciría la inmediata quiebra del sistema financiero.

La solución a un problema tan complejo comienza por asumir una realidad muy dura: la pérdida de riqueza en términos agregados y de cada uno de los ciudadanos en su parte alícuota. Pero uno de los elementos clave en la situación actual es distribuir de manera justa las culpas y de forma equilibrada los costes del derrumbe de un modelo, que todo apunta, estaba apoyado sobre una base falsa al fijar un valor a la moneda muy superior a la capacidad productiva del país.

La recuperación de la confianza de los ciudadanos es la variable clave para comenzar a tomar decisiones y, desafortunadamente, no abunda por el descrédito generalizado de las instituciones. La corrupción extendida en la vida política y en parte de las relaciones económicas y sociales, como muestra la economía sumergida, es un elemento muy restrictivo para un óptimo funcionamiento del país. Difícilmente se podrá avanzar en la configuración de una estructura diferente sin subsanar este tipo de comportamientos. Entre otras cuestiones, porque la salida de la desesperada situación actual necesita de la implicación de toda la sociedad, olvidando sus intereses particulares, y habitualmente este tipo de acuerdos suele ser más fácil lograrlos a través de los representantes políticos y los agentes sociales y económicos. Todo, sin olvidar las imprescindibles medidas dirigidas a la eliminación de los comportamientos corruptos.

Dentro del esfuerzo por configurar un modo de organización distinta, se deben combinar medidas en ingresos y gastos para a medio plazo conseguir un saldo saneado de las finanzas públicas, ampliando los esfuerzos solicitados al conjunto de la población según sus posibilidades. A pesar de disponer de márgenes en el campo tributario durante muchos años, la presión fiscal directa es muy reducida, no habiéndose fijado ninguna medida para lograr un aumento de la imposición sobre la renta. Esta opción, siempre viable, tendría todavía más repercusión en este momento, al exigir a los mejor situados un esfuerzo mayor en la solución de la difícil situación.

Las opciones elegidas durante décadas han finalizado en inestabilidad social y política, además de no eliminar las nefastas costumbres de la minoría más privilegiada en su endémico alejamiento de asumir un papel más emprendedor en las inversiones productivas a realizar en el propio país.

La recepción de créditos externos a través del Fondo Monetario Internacional es una solución coyuntural para evitar la bancarrota, pero la propuesta del Gobierno argentino avallada por el FMI no aborda la solución de los problemas estructurales, limitando, si no impidiendo, la posibilidad de realizar la política adecuada para lograr mejoras en el tejido productivo.

En agosto de 2001 el FMI aprobó 8.000 millones de dólares añadidos a los 13.000 millones de enero de 2000. La actual solicitud de las autoridades económicas es de 10.000 millones adicionales para hacer frente a una situación más difícil todavía. La recepción de los anteriores préstamos no solucionó ninguno de los problemas y, sin embargo, ahondó la deuda acumulada por los ciudadanos argentinos, mientras todo apunta que una minoría obtuvo beneficios personales al poder trasladar sus depósitos al exterior. Un nuevo crédito es imprescindible en el corto plazo pero parece difícil que vaya a solucionar los graves problemas si no está acompañado de otras medidas a medio y largo plazo.

La situación en Argentina supone un duro golpe para los ciudadanos de aquel país, especialmente para los más pobres, ya que su situación no permite utilizar el eufemismo de menos favorecidos, y tiene serias repercusiones para el resto del área al pertenecer a Mercosur junto a Brasil, Uruguay y Paraguay.

La posibilidad de contagio a los países vecinos se ha convertido en una certeza. La crisis crónica argentina, la ausencia de medidas creíbles para su solución junto al comportamiento impasible de las organizaciones multilaterales para colaborar a disminuir su crudeza, se combinan con la negativa evolución en el entorno regional. El sistema financiero uruguayo, probablemente el más estable de la zona hasta el punto de calificar al país como «la Suiza de América», se ha visto desbordado por una elevada retirada de depósitos en dólares obligando a las autoridades al cierre temporal de las entidades financieras ante la quiebra técnica de algunas de las mismas. La decisión de los depositarios de retirar masivamente sus dólares viene motivada principalmente por la falta de confianza creada en la región a partir de la situación en Argentina, pero dada su magnitud ha agotado prácticamente con las reservas del Banco Central de Uruguay (79% del total hasta reducirse desde USD 3.000 a 700 millones) y ha empujado a la devaluación del peso uruguayo (75%) aumentando la prima de riesgo en lo que va de año (del 2,2% al 27%).

La ayuda (1.500 millones de USD) inicialmente liquidada por Estados Unidos como puente de un crédito posterior más amplio del FMI (3.800 millones de USD) ha colaborado a calmar la situación momentáneamente. En el camino, el Gobierno uruguayo ha creado un Fondo de Estabilización del sistema financiero y ha impuesto medidas restrictivas para disponer de los depósitos a plazo nominados en dólares depositados en los bancos estatales (tres plazos hasta 2005). Una medida necesaria en la actual situación pero que acarrea la consiguiente pérdida de confianza de los ciudadanos y la menor capacidad para crear riqueza en el futuro próximo. Por otra parte, la situación se puede complicar a medio plazo si el préstamo del FMI no se compensa con la recuperación de activos por parte de las entidades financieras y, en última instancia, aumenta el global de deuda del país.

La deuda externa se ha multiplicado en poco tiempo y, con la misma, las obligaciones del país. La acumulación de saldos negativos anuales en las cuentas públicas y el endeudamiento de las empresas ha aumentado el endeudamiento con el exterior hasta los USD 16.000 millones⁸, en un corto período (6.000 millones USD mediada la década de los noventa). Del total de deuda con el exterior, dos terceras partes corresponden al sector público (USD 10.000 millones) como consecuencia de la acumulación de déficit anuales en los últimos años⁹.

El problema de crecimiento en el endeudamiento con el exterior se agrava al comprobar su evolución en dólares. Dado que la mayoría de la deuda está emitida en moneda norteamericana, su proporción sobre el PIB uruguayo se ha incrementado más todavía debido a la depreciación del peso con el dólar (ha pasado de 2.500 millones de USD en 1998 a 14.000 millones de USD en 2001). De esta forma, la deuda pública ha pasado de ser un 30% del PIB en 1997 al 80% en el actual ejercicio¹⁰.

La situación productiva tampoco ayuda a mejorar el panorama. Uruguay dirige el cincuenta por ciento de sus exportaciones a los dos grandes países de Mercosur.

Las repercusiones también han llegado a Brasil, cuya moneda se ha depreciado respecto al dólar hasta alcanzar los peores niveles de su historia (3,8 reales en octubre de 2002), a pesar de contar con una fuerte intervención del Banco Central gastando mucho dinero y parte de su credibilidad. La deuda externa del sector público y privado brasileños, aunque sigue siendo inferior a la española (USD 256.000 millones frente a 360.000 millones), ha aumentado en términos relativos con la nueva pérdida de valor de su moneda, exigiendo por tanto un superior esfuerzo a los brasileños. La acumulación de la deuda del sector público con la del sector privado (alrededor de USD 100.000 millones) ha provocado el típico comportamiento de desconfianza de los acreedores, exigiendo remuneraciones superiores para asumir su refinanciación. El resultado es una elevación de los tipos de interés consecuencia de una mayor prima de riesgo-país (de 8% al 21%).

Las causas parecen repartirse entre el contagio de la crisis argentina y la incertidumbre creada alrededor de las elecciones a la presidencia. En todo caso, como elemento curioso de las modificaciones en la evaluación de la salud de la economía casi ninguna tiene que ver con algún cambio en la situación productiva del gigante latinoamericano.

En este contexto, el Fondo Monetario Internacional ha aprobado en el mes de agosto del presente año un préstamo de sorprendentes proporciones (30.000 millones de dólares) aunque la mayoría del mismo (80%) no será efectivo hasta el próximo año 2003 después de realizadas las elecciones de octubre del presente año. La reacción del FMI ha sido de

⁸ Fuente: Carlos Ares en el diario *El País Negocios* domingo 11 de agosto de 2002 a partir de Bloomberg.

⁹ Fuente: Tea, Deloitte and Touche.

¹⁰ Fuente: Radio El Espectador.

una celeridad y proporción inusual a lo conocido hasta la fecha. El préstamo concedido a Brasil es el más grande de los autorizados en su historia, al igual que el dirigido a Uruguay sorprende por su volumen en relación a la población. Además, las condiciones exigidas a Brasil (superávit primario del 3,5% del PIB) son bastante menos exigentes de lo habitual. La causa de este cambio en su comportamiento podría ser una modificación de los dogmáticos e interesados criterios utilizados con anterioridad, pero hay motivos para pensar que el motivo central es el temor de una crisis generalizada en los países de Latinoamérica al extenderse a Brasil (50% del PIB de la zona) cuando la economía de Estados Unidos sigue inmersa en una situación de escaso ritmo de actividad¹¹. Un escenario hipotético de suspensión de pagos generalizado en esta zona del mundo repercutiría muy negativamente sobre la cuenta de resultados de muchas empresas estadounidenses, incluidos los bancos, con la consiguiente traslación a la economía norteamericana.

Los préstamos recibidos por Uruguay y Brasil ayudarán sin duda en el corto plazo a eliminar los problemas de estabilidad de su moneda, pero los problemas de la región siguen plenamente vigentes, en especial en Argentina. La continua recesión económica es una pesada rémora para mejorar la situación futura habiéndose convertido en un círculo vicioso. Sin crecimiento no hay posibilidad de aplicar reformas y sin esas modificaciones difícilmente se podrá crecer de forma sostenida con una distribución más justa de la riqueza creada. El problema se agudiza al comprobar que algunas de las reformas tienen carácter estructural como es el caso de la lucha contra la corrupción y la economía informal, la configuración de un sistema tributario insuficiente e injusto, o la consolidación de un sistema financiero solvente y autónomo, con lo que tiene de dificultad en su aplicación y de tiempo para su percepción.

La inestabilidad en la región influye de forma indirecta también en la economía española, dada la importante presencia de algunas de las más importantes empresas (Telefónica, Repsol - IPF, BBVA, BSCH...). El empeoramiento de la situación en Latinoamérica ha generado una pérdida de valor real de la posición patrimonial de las empresas españolas, con la consiguiente caída de cotización en los mercados de valores que en el caso español, tan sólo en el sector financiero, las pérdidas serán como mínimo de 4.000 millones de euros al estar obligados a realizar provisiones extraordinarias por este motivo. En este momento, se conocerá la vocación de futuro de estas inversiones y el grado de sensatez de los gobiernos afectados.

2.2. La economía en la Unión Europea

Las economías de los doce países componentes de la zona euro han soportado desde final de 2000 una intensa desaceleración en su crecimiento. En 2001 obtuvieron un flojo resultado (1,5% frente al 3,5% en 2000). Las previsiones para el presente año son aún peores

¹¹ Algunos analistas calculan en USD 20.000 millones la posición de los principales bancos de Estados Unidos en activos brasileños.

(1% o incluso menos de media) ante el retraso general de la anunciada recuperación económica. Las negativas perspectivas empeoran para Alemania con una previsión de crecimiento del 0,4% para el presente año e inferior al 1,5% para el próximo.

En las actuales circunstancias, las economías de la Unión Europea están mostrando una dependencia excesiva de Estados Unidos, habiéndose contagiado inmediatamente de todos sus problemas de crecimiento. Esta fuerte incidencia se puede entender parcialmente en términos cuantitativos al acumular Estados Unidos más del 20% del consumo mundial. No obstante, dado que el área comunitaria no sufre de los mismos problemas o, por lo menos, no con la misma intensidad, la estrecha relación en la actual crisis muestra una preocupante falta de autonomía para aprovechar las ventajas creadas con la Unión Económica y Monetaria.

La Unión Europea dispone de un Mercado Único con libre circulación de mercancías y factores de producción en una área geográfica con una población de 375 millones de habitantes. Desde el mes de enero dispone de una moneda única en buena parte de su territorio. Además, cuenta con instituciones supranacionales con potestad en otros múltiples temas comunes. El rápido y excesivo contagio de los problemas de Estados Unidos demuestra una falta de aprovechamiento de las ventajas de proyecto comunitario, cuya configuración ha venido dada, entre otras cuestiones, para lograr una mayor creación de riqueza de acceso a todos los ciudadanos europeos.

*El propio Consejo Europeo reconoce que «la economía de la Unión Europea se caracterizó en 2001 por **una acusada e imprevista deceleración de la actividad económica**»,¹² aunque según su criterio existe una estrategia común de política económica para hacer frente a esta circunstancia.*

En sentido contrario a lo expresado por el Consejo, la presente crisis está demostrando que la Unión Europea sigue siendo una adición de países sin disponer de mecanismos comunes para hacer frente a los problemas de forma conjunta. La ausencia de una política supranacional de incentivo al consumo y la inversión no ha colaborado a mejorar las condiciones nacionales. La atonía se ha generalizado a casi todos los países, limitando los intercambios dentro del área a pesar de disponer de un tipo de interés bastante bajo (3,25%) después de varias rebajas en los últimos doce meses.

Pese a ello, las recomendaciones de la Dirección de Política Económica y del Banco Central Europeo se han dirigido a la consolidación del saneamiento de las finanzas públicas y el control de la inflación. Dado que la política económica sigue siendo materia de competencia nacional, sus recomendaciones priorizan los objetivos en el equilibrio presupuestario en 2004 y una inflación inferior al 2%.

¹² Recomendación del Consejo sobre las orientaciones generales de política económica para los Estados miembros y la Comunidad. 21 de junio de 2002.

Sin poner en duda las ventajas derivadas de disponer de unas bases macroeconómicas sanas, reforzadas al compartir una política monetaria única, la positiva evolución en los últimos años en saneamiento de las cuentas públicas y la actual estabilidad de precios permite la posibilidad de utilizar instrumentos algo más expansivos para potenciar la actividad. Las posturas fundamentalistas en cualquier materia no ayudan a superar las situaciones difíciles.

Como resultado de la baja actividad, la tasa de desempleo ha aumentado ligeramente en tres décimas (8,3%), aunque afortunadamente no se han producido despidos generalizados (+600.000 desempleados en tasa interanual hasta junio). No obstante, las cifras siguen siendo elevadas sobre todo para los menores de 25 años (16,5% de tasa de paro). La situación es especialmente preocupante para los desempleados de larga duración, el colectivo más vulnerable y menos protegido.

El principal acontecimiento en la zona euro en 2002 ha sido la plena circulación de la moneda única desde el 1 de enero. Aunque la moneda existía desde 1999, la disponibilidad física de la misma ha reflejado para el ciudadano la primera decisión compartida con incidencia en su vida cotidiana. Un paso muy importante para el proyecto europeo que añadir a su valor como cesión nacional de soberanía.

El proceso de implantación ha sido un éxito en todos los países partícipes de la experiencia, probablemente mayor del esperado inicialmente. La aceptación de la nueva moneda por los ciudadanos ha sido muy positiva aunque han aparecido algunas reticencias posteriores por las consecuencias negativas sobre la inflación.

El previsible efecto redondeo sobre los precios ha sido muy superior al esperado y una parte de empresarios han demostrado su falta de implicación con el proyecto al aprovecharse de la situación para aumentar sus beneficios. Su comportamiento ha sido deplorable, no sólo por su falta de apoyo sino además por realizarlo en un momento muy delicado de desaceleración en el ritmo de actividad económica.

A pesar de esta desagradable colaboración, los precios muestran en lo que va de año una tendencia ligeramente descendente desde el repunte iniciado en 2000 (2,3%) con un ratio máximo en 2001 (2,5%). De no producirse un impacto por una repetición de crisis energética, será fácil finalizar el año con una inflación media del 2% en la zona euro, aunque con una aportación desigual en los diferentes países miembros.

IPC armonizado Septiembre 2002 Índice de los países de la UE. General	
Países	Tasa anual
Alemania	1
Austria	1,6
Bélgica	1,2
España	3,5
Finlandia	1,4
Francia	1,8
Grecia	3,8
Holanda	3,7
Irlanda	4,5
Italia	2,8
Luxemburgo	2,2
Portugal	3,8
UNIÓN MONETARIA	2,1
Dinamarca	2,5
Reino Unido	1
Suecia	1,2
UNIÓN EUROPEA	1,9

Datos provisionales

Como se observa en la tabla, Irlanda, Grecia, Holanda y España superan ampliamente la media comunitaria. Mientras, los países más importantes económicamente (Alemania, Reino Unido y Francia) mantienen muy controlada la evolución de los precios en tasas muy inferiores a la media de la Unión Europea.

Esta divergencia en precios crea distorsiones en la política monetaria. En una situación de escaso crecimiento podría aprovecharse los márgenes existentes con una rebaja adicional de los tipos de interés, sin embargo la falta de control de precios de unos pocos países dificulta la decisión, al seguir encontrando el Banco Central Europeo inseguridad en el cumplimiento del objetivo de inflación (2%).

En todo caso, después de celebradas sus elecciones la presión de Francia y Alemania en dirección a una bajada en el precio del dinero puede tener éxito, creando una complicación adicional a los países con menor capacidad para controlar sus precios.

La evolución del valor del euro con el dólar desde su creación en enero de 1999 fue una pérdida progresiva en su tipo de cambio hasta alcanzar un mínimo de 0,80 a principio de 2002. La tendencia se ha quebrado desde febrero del presente año hasta el punto de superar el euro ligeramente la paridad con el dólar a mediados del mes de julio después de apreciarse el 26%. La actual situación cercana a la paridad parece más lógica a la vista del potencial económico de ambos bloques.

En 2001 se produjo una inflexión en la sostenida tendencia a la baja iniciada en 1993 en los resultados de las cuentas públicas de los países miembros. En media, el déficit anual aumentó en 2001 hasta 1,3% del PIB frente al 0,8% del año anterior, si bien con una distribución dispar de los resultados entre los distintos países. Sólo cuatro países cumplieron con los programas de estabilidad presentados (España, Austria, Finlandia y Luxemburgo), mientras el resto han incurrido en desviaciones sobre sus previsiones alcanzando cifras peores de las inicialmente consideradas por sus autoridades económicas. El caso extremo es Portugal, que ha superado con creces el límite máximo (+4,1% de su PIB) con la consiguiente amonestación de la Comisión Europea poniendo en funcionamiento las normas establecidas ante esta situación.

El aumento del saldo negativo aparecido desde 2001 es resultado de varias causas. Utilizando la ortodoxia de las teorías de la Hacienda Pública, la política fiscal debe cumplir un papel anticíclico en las economías desarrolladas. La aparición de una crisis económica suele estar acompañada con una menor capacidad de ingresar recursos económicos a consecuencia de la caída en la actividad económica y, a la vez, debe ser respondida con un mayor gasto público (estabilizadores automáticos), intentando dotar de protección a las personas en peor situación junto a impulsar la demanda interna.

Unión Europea										
Déficit anual. En % del PIB										
	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 prv
Alemania	-1,2	-2,0	-3,5	-3,4	-2,6	-1,7	-1,4	-1,3	-2,7	-2,9
Austria		-2,2	-5,9	-3,8	-1,9	-2,5	-2,1	-1,5	0,1	-0,1
Bélgica	-9,1	-5,8	-3,9	-3,7	-2,0	-1,0	-0,7	0,1	0,0	-0,2
España	-6,9	-3,9	-6,6	-5,0	-3,2	-2,6	-1,2	-0,4	-0,1	0,0
Finlandia		5,4	-4,7	-3,2	-1,5	1,3	1,8	7,0	4,9	3,3
Francia	-2,9	-1,5	-4,8	-4,2	-3,0	-2,7	-1,6	-1,4	-2,6	-2,6
Grecia	-13,6	-18,6	-10,3	-7,4	-3,9	-2,5	-1,6	-0,8	-0,4	0,3
Irlanda	-11,2	-2,5	-2,2	-0,6	0,8	2,1	2,1	4,5	1,7	0,4
Italia	-12,6	-10,9	-7,7	-7,1	-2,7	-2,8	-1,8	-1,7	-1,4	-1,8
Luxemburgo	6,2	0,0	1,9	2,7	3,6	3,2	4,7	5,3	5,0	2,0
Países Bajos	-4,8	-4,9	-4,0	-1,8	-1,2	-0,8	1,0	1,5	0,2	0,0
Portugal	-10,1	-5,5	-5,7	-3,8	-2,6	-2,1	-2,0	-1,9	-4,1	-2,9
Dinamarca	-2,0	-1,5	-2,4	-0,7	0,1	1,2	3,1	2,5	2,9	2,1
Reino Unido	-2,9	-1,3	-5,5	-4,4	-2,0	-0,3	1,3	4,4	0,4	-0,2
Suecia		4,2	-6,9	-3,4	-2,0	1,9	1,9	4,0	4,8	1,7
UE 15	-4,9	-3,8	-5,0	-4,2	-2,4	-1,5	-0,6	1,2	-0,8	-1,1
UE €				-4,2	-2,6	-2,0	-1,2	0,3	-1,5	-1,7

Unión Europea

Endeudamiento acumulado. En % del PIB

	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Alemania	42,5	39,8	58,0	59,8	60,9	60,7	61,1	60,2	59,8	60,8
Austria		58,3	69,2	68,3	63,9	63,5	64,7	62,8	60,2	60,2
Bélgica	123,9	128,3	131,3	128,3	123,0	117,4	110,9	110,9	104,3	104,3
Dinamarca	69,0	66,4	73,3	65,0	61,3	55,6	52,6	47,3	44,7	43,2
España	45,3	45,0	65,5	68,0	66,7	64,9	63,4	60,6	57,1	55,2
Finlandia		14,5	59,2	57,1	54,1	49,0	46,9	44,0	43,6	43,1
Francia	45,7	35,4	52,8	57,1	59,0	59,3	58,7	58,0	57,2	57,4
Grecia	65,0	95,3	111,8	111,3	108,5	105,4	104,4	102,8	99,7	97,9
Irlanda	119,9	101,6	81,6	74,1	65,3	55,6	50,1	39,1	36,3	33,6
Italia	86,3	97,8	124,9	122,1	119,8	116,3	114,5	110,2	109,4	107,8
Luxemburgo	13,5	8,3	6,0	6,2	6,0	6,4	6,0	5,3	5,5	5,2
Países Bajos	74,8	78,8	79,7	75,3	70,3	67,0	63,2	56,3	52,9	50,1
Portugal	69,5	68,4	71,7	63,6	60,3	56,5	55,0	53,8	55,4	56,5
Reino Unido	58,0	39,8	54,1	52,6	50,8	48,4	45,7	42,9	39,0	37,6
Suecia				76,0	75,0	72,4	65,2	55,6	55,9	52,6
UE 15	53,9	54,2	69,4	71,4	70,4	68,4	68,0	64,2	62,8	61,9
UE€			71,4	74,0	74,0	73,7	72,6	70,2	69,1	68,6

Pero además de esta causa de estricto carácter económico hay alguna otra con influencia en el saldo de las finanzas públicas. En los años 1998 y 1999 la venta de las licencias de telefonía UMTS conllevaron fuertes ingresos a las arcas públicas en la mayoría de los países (no fue así en España), desvirtuando en parte el resultado final durante estos años y, de paso, creando una excesiva sensación de saneamiento. La ausencia de estos ingresos extraordinarios en los años posteriores ha colocado ante la realidad a varios de los países.

Por otro lado, la contabilidad creativa está teniendo también influencia en los saldos finales obtenidos. Con el paso del tiempo se están acumulando cada vez más pruebas sobre la exclusión de los presupuestos de partidas de gasto antes ubicadas dentro de las operaciones no financieras, utilizando criterios más que dudosos, cuando no irregulares. Valga como ejemplo el caso español, donde se utilizan de forma profusa los créditos de las Administraciones Públicas a organismos públicos catalogados como sector privado (entes gestores y empresas públicas) sin garantías de recuperación en la mayoría de los casos de las cantidades otorgadas.

En conclusión, siendo cierto que se ha producido un avance importante en el proceso de saneamiento de las cuentas públicas, probablemente éste es algo inferior al presentado públicamente. De hecho, la contracción económica ha impulsado un debate sobre la conveniencia de cumplir con los estrictos criterios establecidos en el Pacto de Estabilidad. Es el caso de Alemania, su principal impulsor bajo el gobierno del canciller Kohl.

En plena campaña electoral, las declaraciones de los contendientes no garantizaban su cumplimiento para hacer frente a los diversos problemas: excesivo paro, poco crecimiento

y recientes inundaciones. El nuevo ministro de finanzas alemán ha ratificado la previsión, la cuentas públicas alemanas terminarán casi con toda seguridad el presente año 2002 con un déficit superior al 3% de su PIB, llegando incluso al 3,7% del PIB.

La aparición de estos problemas en los países más desarrollados de la Unión Europea está impulsando un debate sobre la aplicación de un grado de flexibilidad en la interpretación del Pacto de Estabilidad, hasta el punto de permitir superar el déficit máximo (3% del PIB) cuando se cumplen determinadas condiciones sobre productividad y empleo. Así, sin cuestionar todavía de manera explícita el déficit máximo del 3%, el objetivo de equilibrio presupuestario se ha desplazado por encima del año 2004.

2.3. LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

La creación de riqueza: oferta y demanda

La actividad de la economía española durante 2001, último ejercicio finalizado, sufrió una importante desaceleración en su ritmo de crecimiento (+2,7%) después de beneficiarse de un cuatrienio excelente (PIB = +4,1% de media en 1997-2000). Dentro de la caída generalizada en todas las rúbricas de demanda, los peores resultados se concentraron en las inversiones de equipo hasta alcanzar un signo negativo del -4,8% en el IV trimestre de 2001 (-2,2% de media anual). Las empresas españolas han reaccionado rápidamente ante los indicios de crisis con un drástico recorte en sus inversiones, incluso antes de producirse una excesiva caída de la demanda mundial.

El sector de la construcción fue el único con capacidad de mantener un nivel relativamente alto de actividad aprovechando las obras públicas (una buena parte sin reflejo en el presupuesto) y la finalización de las viviendas residenciales en proceso de construcción.

El consumo privado disminuyó su ritmo respecto a ejercicios anteriores, pero mantuvo un pulso bastante aceptable con relación al resto de los capítulos al no haberse producido todavía un aumento del número de personas en desempleo. Si bien este efecto se ve cada vez más amenazado por las cada vez mayores aportaciones necesarias para acceder a una vivienda, ya sea en propiedad o alquiler, a las que están obligados los ciudadanos españoles.

En consonancia con la ralentización de la economía mundial, las exportaciones españolas disminuyeron en 2001 su tasa de crecimiento en un tercio sobre la del año anterior. No obstante, el saldo global no empeoró al estar acompañadas las menores ventas con una similar disminución de las importaciones realizadas por la economía española.

La desaceleración en el crecimiento de la economía española iniciada el año pasado se está profundizando en el presente ejercicio 2002, afectando incluso a la tasa de desempleo que después de bastantes años está creciendo en tasa interanual.

La evolución de las variables internas conocidas en el momento de redactar este informe y, sobre todo, las externas referidas a las principales economías mundiales, no augura una pronta recuperación de la actividad económica que pueda concretarse en el presente año. De cumplirse esta aseveración, **el crecimiento de la actividad económica española será inferior al 2% en el presente año.** Una evolución en consonancia con las previsiones realizadas por CC.OO. en el momento de presentarse las cuentas públicas para el presente año y muy lejana de la poco realista manejada por el Gobierno (2,9%) en ese momento, que posteriormente ha rebajado (2,4%).

En el momento de redactar este informe las cifras oficiales (INE) abarcan el primer semestre del año. En los primeros seis meses la economía española ha crecido el 2%. La tasa de crecimiento intertrimestral sigue en parámetros reducidos (+0,4% en el IIT de 2002) lejanos a los buenos tiempos disfrutados hace bien poco, aunque por otra parte han superado el punto más crítico de los últimos tiempos marcado por el último trimestre de 2001 (0%). No obstante, los indicadores de coyuntura anticipados correspondientes al tercer trimestre no indican una senda de recuperación económica sino más bien todo lo contrario.

El análisis desde la perspectiva de demanda agregada señala al consumo como único responsable, en especial el segmento privado, aunque el componente público mantiene una actividad superior a la que teóricamente le correspondería a la vista de los presupuestos públicos aprobados.

Los españoles han mantenido en el primer semestre un nivel de consumo relativamente elevado sin asumir plenamente la situación de crisis de las principales economías mundiales. Sin embargo, la falta de concreción de las promesas de recuperación mantenidas en el último año por distintas fuentes, especialmente por los gobiernos, y las mayores dificultades para encontrar empleo parecen estar haciendo mella paulatinamente en el nivel de confianza de los ciudadanos. De consolidarse esta percepción aparecida en las últimas encuestas de coyuntura junto a la ya comprobada caída en los ingresos por turismo, podría crearse un horizonte pesimista contrario a la teoría, defendida hasta la fecha por los responsables económicos, de considerar superado el momento peor de la crisis.

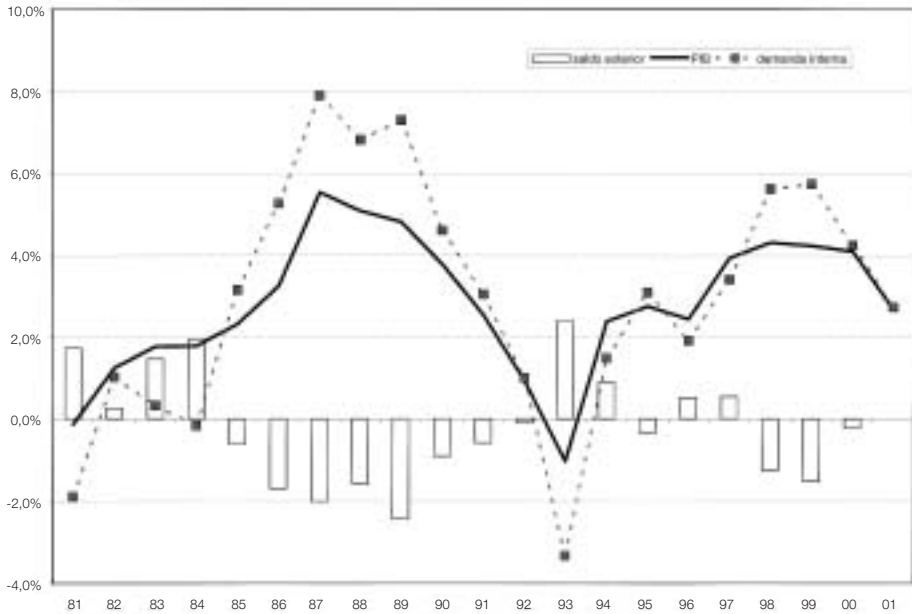
El capítulo de inversión profundiza su desaceleración ya observada el año anterior, con una conducta desigual en sus epígrafes. La inversión en bienes de equipo sigue hundida en una fuerte depresión (-4,7%) sin signos aparentes de mejora en el corto plazo. El epígrafe de otras inversiones, que agrupa los servicios inmobiliarios, informáticos, recreativos, culturales y deportivos, ha presentado en el primer semestre del año una conducta levemente mejor que la de los bienes de equipo (+1,4%) pero también está sumido en una evolución muy poco dinámica para las múltiples lagunas y necesidades del tejido productivo español.

ESCENARIO MACROECONÓMICO. España

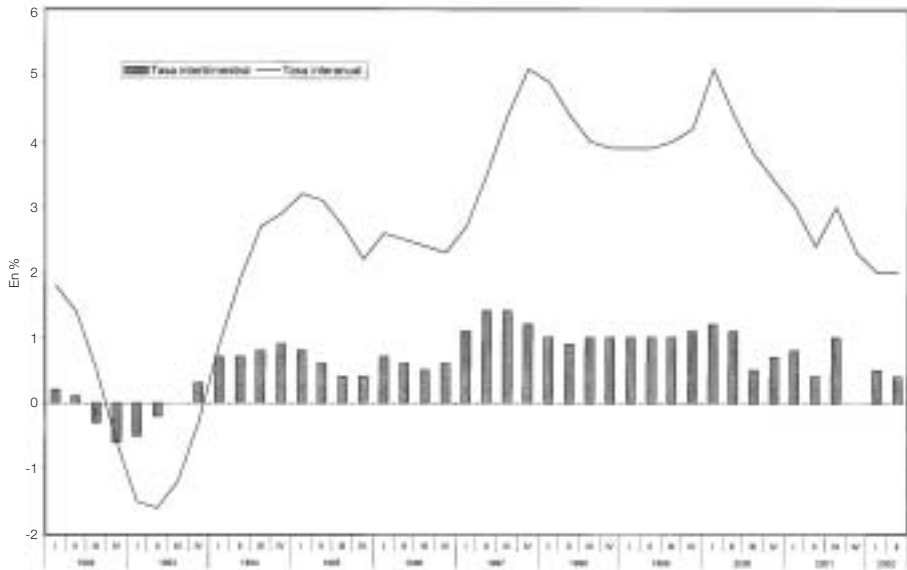
	2002										tendencia en IIT	CC.00.
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	inicial			I semestre
consumo total	-0,9	1,0	1,9	1,9	3,0	4,3	4,6	4,2	2,6	2,3	1,95	empeora
consumo privado	-1,9	1,1	1,7	2,2	3,1	4,5	4,7	4,0	2,5	2,4	2,05	empeora bastante
consumo público	2,7	0,5	2,4	1,3	2,9	3,7	4,2	5,0	3,1	2,0	1,7	empeora
Formación Bruta capital	-8,9	1,9	7,7	2,1	5,0	9,7	8,8	5,7	2,5	4,1	1,2	leve ascenso
Construcción	-6,3	1,9	6,9	-1,9	2,7	8,1	9,0	6,1	5,8	4,2	4,5	leve ascenso
Bienes de equipo	-19,3	5,9	11,2	8,1	10,3	13,4	7,7	4,7	-1,2	4,0	-4,7	leve mejora
otros	1,8	-4,7	6,1	6,1	3,2	8,0	10,2	6,0	3,4	4,0	1,35	empeora
Variación existencias	-1,0	0,4	0,2	-0,1	-0,1	0,1	0,1	-0,1	0,0	0,1	1,9	empeora bastante
DEMANDA INTERNA	-3,3	1,5	3,1	1,9	3,4	5,6	5,7	4,5	2,84	2,8	-1,95	mejora bastante
Exportaciones	7,8	16,7	9,4	10,4	15,3	8,3	7,6	10,0	3,4	7,1	-2,15	empeora bastante
Importaciones	-5,2	11,4	11,1	8,0	13,3	13,4	12,8	10,6	3,5	6,4		
SALDO NETO EXTERIOR	2,3	0,9	-0,3	0,5	0,5	-1,3	-1,6	-0,3	-0,1	0,1	0,1	
Aportación al PIB	-1,0	2,4	2,8	2,4	3,9	4,3	4,1	4,2	2,7	2,9	2,0	se mantiene
PIB pm Evolución % real	3,2	6,4	7,8	6,0	6,2	6,7	7,5	7,8	6,9	5,8	5,7	
PIB pm Evolución % nominal	381,746	406,010	437,786	464,251	493,181	526,157	565,482	609,319	651,641	689,190	688,900	687,254
PIB en millones de euros	18,9	18,7	22,3	22,1	22,6	22,6	22,2	22,3	22,7	22,7		
ahorro bruto en % del PIB	19,9	20	21,3	20,8	21	22,1	23,3	24,8	24,6			
inversión bruta en % PIB	4,536	3,881	4,934	3,521	2,207	2,271	3,105	3,42	3,9	2,9	3,9	empeora bastante
Deflactor consumo privado	4,6	4,7	4,7	3,6	2,0	1,8	2,3	3,4	3,6	2,8	3,4	empeora bastante
Deflactor PIB	4,9	4,3	4,3	3,2	2,0	1,4	2,9	4,0	2,7	2,0	3,4	empeora bastante
Inflación anual	5,48	3,59	3,94	3,82	2,87	2,57	2,75	3,1	3,5	2,4	3,4	empeora bastante
salarios según convenios	3,4	1,1	1,7	3,8	3,1	4,2	4,0	3,8	1,9			
coste laboral unitario	1,1	1,0	1	2,0	1,2	0,9	1,0	2,3				
Población activa	-4,3	-0,9	2,7	2,9	3,0	3,5	4,6	4,5				
Empleo EPA	-4,3	-0,9	2,7	2,9	3,0	3,5	4,6	4,5				
Empleo CN tiempo completo	-4,3	-0,9	2,7	2,9	3,0	3,5	4,6	4,5				
Asalariados	-4,3	-0,9	3,7	3,8	4,6	4,6	6,7	4,1	2,8	1,8	1,3	se mantiene
Tasa de paro EPA	22,7	24,2	22,9	22,2	20,8	18,8	15,9	14,2	13,03	11,5	2,1	leve mejora
Productividad aparente trabajo	3,3	3,3	0,1	-0,5	0,9	0,7	-0,5	-0,8			11,2	modif EPA
PAFT tiempo completo	-7,4	-6,6	-5,9	-4,5	-2,6	0,5	0,4	0,3	-0,1	1,1	0,7	
deficit público (en % del PIB)	60,0	62,6	65,3	68	66,5	64,5	63,1	60,4	57,8			
deuda bruta AA.PP.	-3,2	-3,0	-3,1	-2,6	-2,4	-3,5	-5,1	-6,2	-5,4	-6,5		leve mejora
sector exterior % PIB	-0,8	-1,4	0,1	0,1	0,5	-0,5	-2,2	-3,4	-2,6	-3,1		empeora
saldo comercial	-0,5	-0,9	1	1,2	1,6	0,5	-1,1	-2,5	-1,9	-2,0		
saldo cuenta corriente												
cap (+) o nec (-) financiación												
Indicadores de convergencia UE												
PIB por habitante			79,9	81	82,3	83,1	83,5					
Productividad aparente trabajo			93,4	92,8	92,5	91,9	91,7					
tasa de ocupación			83,9	85,6	87,3	88,7	89,2					

Fuente: INE, INEM, Mº de Trabajo y Ministerio de Economía

España. Evolución PIB y aportación de la demanda interna y saldo con el exterior



Evolución trimestral (%). PIB España



En este escenario de ralentización del consumo privado y público, el comportamiento empresarial para asumir inversiones ha acentuado su falta de compromiso con la mejora de sus instalaciones y equipo tecnológico. Las decisiones empresariales podrían estar justificadas en parte por la menos favorable evolución de la economía, pero en dirección contraria se deben tener en cuenta los abultados beneficios acumulados en los anteriores años de bonanza económica, el actual reducido coste del dinero y la muy asumible evolución de los costes laborales.

De mantenerse esta negativa actitud renunciando a mejorar la capacidad tecnológica, las empresas españolas no estarán mejor preparadas limitando su posibilidad de mantener o, lo que debiera ser objetivo compartido, de mejorar su cuota de mercado interior y exterior.

La construcción, aunque ha disminuido su dinamismo, sigue manteniendo un ritmo significativo de actividad (4,2%) evitando una caída más brusca en el conjunto de la inversión.

La actividad en la obra civil originada por las administraciones públicas mantiene ritmos elevados en los últimos dieciocho meses. La licitación oficial en 2001 creció el +43,5% acumulando un gasto total de 19.044 millones de euros (2,9% del PIB). Durante los primeros cinco meses del presente año el gasto ha aumentado el +52,3% respecto a idéntico período del año anterior.

El destino principal de los proyectos son las carreteras, ferrocarril y aeropuertos junto a otros proyectos de obra civil de carácter urbanístico e hidráulico. La edificación no residencial acoge también un importante volumen de proyectos.

La distribución por administraciones muestra una distribución muy pareja entre Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, si bien la del Estado está ejecutada en su mayoría por gestores fuera del presupuesto (GIF, AENA, etc...). En 2001 estos gestores licitaron obras por un valor superior casi tres veces al realizado por el propio Estado (269,6 miles de euros al mes frente a 147,2 miles de euros)¹³.

Las cifras ejecutadas en los últimos dieciocho meses parecen algo elevadas en relación a las inversiones aprobadas en los presupuestos. La causa puede estribar en la exclusión de múltiples proyectos del marco presupuestario decidida por los responsables del Estado y las Comunidades Autónomas utilizando atribuciones posiblemente legales, pero sin duda irregulares para conocer y controlar en los respectivos Parlamentos el gasto público realizado.

Aunque una buena parte del peso de la actividad se concentra en la obra civil promovida por el sector público, la construcción residencial mantiene también un ritmo interesante. Las causas para interpretar este comportamiento son varias. Por un lado, los tipos de interés siguen siendo muy reducidos animando a la compra de vivienda ya sea habitual o

¹³ Fuente: Ministerio de Economía.

segunda residencia. En el caso de la vivienda habitual, la compra de vivienda cuenta con el estímulo de ser la única opción subvencionada desde el sector público mediante deducciones en el IRPF.

Por otro, la reducida rentabilidad y el excesivo riesgo de los valores mobiliarios han desplazado una parte significativa de las inversiones a este sector. También parece significativo el efecto en el desarrollo de esta actividad del dinero negro aparecido ante la sustitución de la peseta por el euro.

En coherencia con el encarecimiento en el precio de las viviendas, la menor renta disponible por la pérdida de empleo y la finalización del boom de construcción de residencias en el litoral, las perspectivas futuras de la obra residencial debería empeorar. Sin embargo, los datos disponibles para el primer trimestre de 2002 apuntan en la dirección contraria: se mantiene a buen ritmo el número de viviendas iniciadas (38.000 al mes) y el de visados para nuevas obras (43,4 miles al mes). De esta forma, se aseguraría un nivel aceptable de actividad para el próximo año en un sector determinante para el empleo.

Por último, las relaciones con el exterior están mejorando con el transcurso del año (+0,4% en el IIT), aunque en media para el conjunto del semestre su aportación sea casi neutral (+0,1 puntos de aportación al PIB). Las importaciones presentan un crecimiento negativo acentuado con el paso del año (-2,5% en el segundo trimestre) superior a la caída de las exportaciones (-1,4%).

La causa de la caída en el precio pagado por las importaciones estriba en la apreciación del euro respecto al dólar, con amplia incidencia en la compra de los bienes energéticos. No obstante, esta evolución puede cambiar bruscamente afectando al resultado del resto del año si se mantiene el reciente aumento del precio del barril de petróleo a causa de una posible guerra de Estados Unidos con Irak. De igual forma, pueden presentarse problemas para mantener los actuales niveles de exportación dentro de la Unión Europea si se consolidan los reducidos niveles de crecimiento económico de Alemania, Francia y Reino Unido.

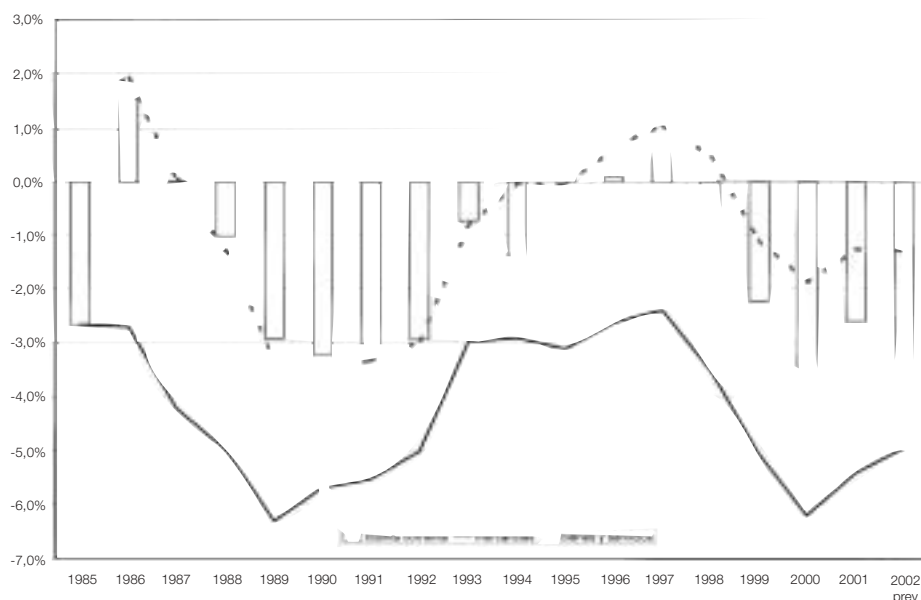
Los resultados en la balanza de pagos previstos para el presente ejercicio presupuestario siguen siendo bastante preocupantes, más de lo habitual al producirse en un contexto de poco pulso en la actividad económica interna. De mantenerse la tendencia del primer semestre, el saldo comercial negativo resultado de los intercambios de mercancías será equivalente al 5% del PIB. Una parte del mismo se compensaría con el saldo positivo obtenido en el sector servicios, fundamentalmente el turismo, pero la aportación será más reducida que la del ejercicio anterior. No obstante, aun contando con la aportación positiva del sector turístico, la balanza de bienes y servicios mantiene un saldo negativo por valor del 1,3% del PIB español.

La peor evolución en el presente año se localiza en el capítulo de rentas recibidas del exterior debido al hundimiento de los intereses y dividendos obtenidos por las empresas españolas en Latinoamérica (inferiores en 6.000 millones de euros). De mantenerse la tenden-

cia conocida, una perspectiva bastante probable al observar la grave situación de los países del Cono Sur americano, el saldo negativo de la balanza de rentas empeorará hasta una cantidad equivalente al 2,3% del PIB.

Como suma de los capítulos mencionados y las transferencias realizadas y recibidas del exterior, en la que tiene una especial repercusión las de la Unión Europea provenientes de los fondos estructurales, el saldo de la balanza por cuenta corriente será negativo por una cantidad equivalente al 3,3% del PIB. La deuda con el exterior en el presente ejercicio 2002 empeorará seis décimas de la riqueza nacional respecto al año precedente.

Balanza de pagos. España. En % del PIB



El saldo negativo por cuenta corriente mencionado puede incluso empeorar hasta alcanzar el 4% del PIB, si se mantiene la elevación del precio del petróleo durante los últimos meses del año y se confirman los malos datos de ingresos por turismo de agosto y setiembre. **Alcanzar una cifra deudora de esas características, sólo superada por Estados Unidos, en una situación de casi ralentización de la actividad económica muestra deficiencias muy graves en el tejido productivo español.**

La evolución macroeconómica desde la perspectiva de la oferta productiva muestra en el presente ejercicio un comportamiento sectorial muy similar al del último año, pero todavía menos dinámico.

La aportación al crecimiento de las ramas agraria y pesquera mantendrá una aportación negativa por segundo año consecutivo (-3,1% y -3% sobre el año anterior) consecuencia, probablemente, de los ajustes de dimensión en el sector y la disminución de las ayudas comunitarias, su principal fuente de ingresos. La situación es más favorable para las ramas energéticas con un crecimiento importante en los dos últimos años (+2,8% y 6%).

La industria, uno de los sectores más abiertos a la competencia internacional, transita por un período de fuerte caída en su actividad que sigue profundizándose a medida que pasa el presente ejercicio (+1,2% en 2001 y -2,4% en IIT de 2002). Una conducta totalmente distinta sigue rigiendo para la construcción que gracias a la obra pública mantiene una tasa muy dinámica (+5,4% y +4,8%). La evolución puede empeorar ligeramente en el segundo semestre del año al notarse el agotamiento de la obra residencias iniciada dieciocho meses atrás, no repuesta con nuevas obras.

Las ramas de servicios mantienen un descenso progresivo en sus niveles de actividad (+3,2% en 2001 y +2,7% en 2002) percibiendo de manera paulatina los efectos de la crisis. Dentro de los mismos, los servicios relacionados con el mercado tienen un ritmo ligeramente superior aunque todo apunta a una convergencia a la baja con los del componente de no mercado, los más asociados a la producción.

España. PIB a precios de mercado	2000	2001	2002 (II T)
Ramas agraria y pesquera	1,6	-3,1	-3,8
Ramas energéticas	4,3	2,8	7,2
Ramas industriales	4,0	1,2	-2,4
Construcción	6,4	5,4	4,8
Ramas de servicios	4,0	3,2	2,8
De mercado	4,2	3,3	2,8
De no mercado	3,3	2,9	2,7
Impuestos netos sobre los productos	5,1	2,4	3,8

Fuente: Contabilidad Nacional Trimestral. INE.

Los impuestos netos sobre los productos presenta un abultado crecimiento en 2002 consecuencia de la política decidida por el Gobierno de elevación de los impuestos indirectos (+5% en media en 2002). El significativo aumento se hace más visible observando la evolución en términos nominales (+6,7% y +8,5% en el primer y segundo trimestre de 2002).

La economía española se enfrenta a varios factores con fuertes efectos negativos. De igual forma que el fuerte crecimiento de las principales economías mundiales fue el principal motor de los buenos resultados de la economía española, su paralización en la práctica en los últimos dieciocho meses se ha convertido en una pesada losa para su funcionamiento en la actualidad. Pero además, se observan causas de índole nacional. El fuerte endeudamiento del sector privado no financiero acumulado en los últimos años no ha servido de

ayuda para recuperar la expectativas en el presente y además puede lastrar el futuro próximo. En el período 1995-2001, el endeudamiento ha pasado del 78% al 122% del PIB. La desagregación por agentes muestra que las empresas no financieras han aumentado su deuda desde algo menos del 50% hasta más del 70% del PIB. Las economías domésticas también han aumentado sensiblemente en este corto período su deuda hasta alcanzar el equivalente al 52% del PIB. **La deuda de las familias no sólo ha crecido en relación al total de la riqueza nacional, sino también respecto a su renta bruta disponible (del 40% hasta el 77%¹⁴).**

La mayor carga de deuda provocada fundamentalmente por el encarecimiento del precio de las viviendas, todavía el principal destino inversor, ha aumentado el esfuerzo de las familias para afrontar el pago de la amortización e intereses de los préstamos hipotecarios.

El precio nominal de una vivienda media se ha multiplicado casi por dos en un corto período, absorbiendo con creces las ventajas logradas con la rebaja de los tipos de interés. Esta combinación de factores en distinta dirección ha devenido en una mayor carga sobre la renta disponible de los trabajadores por compra de vivienda, como mínimo un +30% desde 1996. Esta circunstancia negativa combinada con una tasa bruta de ahorro menor ha incidido negativamente sobre la demanda interna agregada, disminuyendo el dinamismo de la reciente etapa anterior.

Como se observa en la tabla adjunta, el acceso a una vivienda media (150.000 euros) obliga al pago de una cuota mensual muy elevada (entre 1.000 y 1.400 euros al mes dependiendo del plazo de amortización). El grado de esfuerzo necesario se hace más evidente cuando se compara la cuota mensual con el salario neto (85% al 120%) llegando a limitar el acceso a las unidades familiares con dos salarios.

El nivel de esfuerzo exigido al comprador se multiplica cuando la adquisición se realiza en Barcelona, San Sebastián, Vitoria o Madrid donde una vivienda de 100 m² supera los 216.000 euros¹⁵, exigiendo una cuota mensual mucho más elevada (entre 1.400 y 1.945 euros) siempre superior al salario medio neto de un trabajador (entre el 118 y 166%).

De esta forma, para muchos trabajadores españoles el actual precio de la vivienda se ha convertido en una barrera infranqueable o implica serias limitaciones en su forma de vida anulando la posibilidad de adoptar otras decisiones de consumo e inversión.

¹⁴ Mayor detalle en MAZA. A y RIO, Ana del. Boletín económico del Banco de España. Mayo de 2002.

¹⁵ Fuente: Sociedad de Tasación.

Esfuerzo para la compra de una vivienda 2002

Cuantía préstamo		Cuota mensual en € *		
pesetas	euros	12 años	15 años	20 años
20.000.000	120.202,42	1.111,74	950,55	793,28
25.000.000	150.253,03	1.389,68	1.188,19	991,60
30.000.000	180.303,63	1.667,61	1.452,83	1.189,92
35.000.000	210.354,24	1.945,55	1.663,47	1.388,24

Cuantía préstamo		% sobre salario medio neto		
pesetas	euros	12 años	15 años	20 años
20.000.000	120.202,42	95,3%	81,4%	68,0%
25.000.000	150.253,03	119,1%	101,8%	85,0%
30.000.000	180.303,63	142,9%	124,5%	102,0%
35.000.000	210.354,24	166,7%	142,5%	118,9%

(*) Tipo de interés del préstamo del 5%

Esfuerzo para la compra de una vivienda 1996

Cuantía préstamo		Cuota mensual en € *		
pesetas	euros	12 años	15 años	20 años
12.500.000	75.126,51	854,96	761,98	675,93
15.000.000	90.151,82	1.025,96	914,38	811,12

Cuantía préstamo		% sobre salario medio neto		
pesetas	euros	12 años	15 años	20 años
12.500.000	75.126,51	82,5%	73,5%	65,2%
15.000.000	90.151,82	99,0%	88,2%	78,2%

(*) Tipo de interés del préstamo del 9%

Causas las enunciadas de fuerte influencia en un enfriamiento de la demanda agregada, a las que añadir la rápida transformación del *efecto riqueza* obtenido en la etapa de fuerte crecimiento en disminución de valor patrimonial consecuencia de la fuerte caída de las cotizaciones en las Bolsas de Valores¹⁶. El *dinero fácil* creado mediante una favorable valoración de las empresas (+146% de revalorización en el quinquenio 1995-2000), no siempre justificada en sus balances, se ha volatilizado en pocos meses creando como mínimo desánimo entre los afectados, cuando no deudas que saldar con las entidades financieras sin posibilidad de utilizar los activos adquiridos.

Las Bolsas de Valores españolas acumulan ya el tercer año consecutivo de pérdidas alcanzando el peor récord sólo conseguido en tres ocasiones desde su creación en 1940. Tras el tiempo de euforia, especialmente concentrado en los valores tecnológicos y de telecomu-

¹⁶ La capitalización del Ibex había perdido 90.362,09 millones de euros (14% del PIB español anual) en los primeros siete meses del año 2002.

nicaciones, la caída ha sido especialmente virulenta. El Ibex 35 ha caído desde los casi 12.000 puntos a los 6.900. Las compañías incluidas en este selecto índice han reducido su capitalización en 163.000 millones de euros (de 376.900 a 213.500 millones de euros) ligeramente superior al cincuenta por ciento del valor máximo alcanzado.

La caída en las cotizaciones en las Bolsas de Valores junto al superior endeudamiento ha originado una pérdida en el patrimonio de las economías domésticas equivalente a 20 puntos del PIB desde 1999 (130.000 millones de euros), la mitad de la misma en los últimos tres trimestres. La siempre temida fase de crisis económica recuerda con crudeza la fragilidad del denominado modelo de capitalismo popular, tan alabado en los tiempos de bonanza económica. Los beneficios cosechados inicialmente se han convertido de momento en pérdidas, y habrá que esperar algún tiempo para calcular el saldo definitivo en las economías domésticas de las decisiones de inversión adoptadas. La elevación en el precio de los valores inmobiliarios no es consuelo para la mayoría que utiliza su propiedad como residencia habitual y, por tanto, no puede disponer de la misma como activo.

Una rentabilidad negativa en las inversiones extendida también a los fondos de pensiones. Las personas que han querido jubilarse en los tres últimos años (-5 % de media ampliado hasta el -24% para los de renta variable) sin poder esperar a tiempos mejores, han comprobado con indignación la falta de solvencia de algunas de las promesas recibidas de sus gestores. Afortunadamente, el sistema público de pensiones español concebido bajo el criterio de reparto les permitirá reducir las pérdidas reales al facilitarles en el momento de la jubilación, si se ha realizado una contribución razonable, una renta digna, segura y vitalicia para afrontar sus necesidades una vez finalizada su vida laboral.

Los precios

El Índice de Precios al Consumo (IPC) elaborado por el INE ha experimentado una serie de cambios a partir de enero de 2002 que incorporan una clara mejora al hacerlo más representativo y dinámico, permitiendo conocer mejor la ganancia o pérdida de poder de compra de las rentas.

Entre las mejoras introducidas, la recogida, por primera vez, de precios de artículos rebajados ha sido la más polémica, por el uso político que se le ha dado por parte del Gobierno y la oposición, pero no es la más importante. Este cambio homologa el método de cálculo con el de los países de la Unión Europea y, en consecuencia, mejora la comparación con los mismos.

El resto de las modificaciones introducidas en el IPC son las siguientes:

- a) Se renueva la cesta de la compra, donde se refleja el peso de los artículos habituales del consumo de las familias españolas. La cesta que se empleaba hasta ahora databa de 1992 y había perdido representatividad con respecto a los hábitos de consumo de las familias. A partir de ahora, además, de contar con una cesta renovada, se actualizará el peso de sus grandes «departamentos» (alimentos, vestidos, vivienda, transporte...) antes

de dos años, y cada cinco años se renovarán todos los artículos que la componen. Esto es posible gracias a la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares y dará como resultado un IPC más dinámico frente a los cambios en los hábitos de consumo de las familias.

- b) La muestra de municipios ha aumentado respecto a 1992, lo que en la práctica supone aumentar el número de precios procesados hasta cerca de 180.000 precios mensuales.
- c) Se introducen nuevos métodos para detectar y eliminar la parte de las subidas de precios que se pueden atribuir a cambios en la calidad de los artículos. El IPC intenta estimar el aumento del precio del mismo artículo a lo largo del tiempo. Los cambios que se producen en un artículo como consecuencia de mejoras en su calidad, no deben reflejarse como aumentos de precios en el índice.
- d) El IPC se adapta a partir de 2002 a la clasificación internacional de consumo COICOP, lo que facilita las comparaciones internacionales.

La introducción de las rebajas, aunque tiene menor incidencia estructural sobre el resultado que los anteriores cambios, ha influido bastante en la evolución conocida del índice en el transcurso del año introduciendo escalones más abruptos. Así, la fuerte influencia en el grupo de vestido y calzado hará habitual bajadas pronunciadas en el índice general en los meses marcados oficialmente para su aplicación (enero y julio) con un efecto a la baja más diluido en febrero y agosto. En sentido contrario, se producirá un brusco efecto al alza en marzo-abril y setiembre-octubre al compararse los precios de los productos de la nueva temporada con los artículos rebajados.

A pesar de las críticas recibidas inicialmente, en ocasiones utilizadas de forma tendenciosa, las modificaciones metodológicas introducidas mejoran el IPC aunque añade algunos problemas a su interpretación en el transcurso del año. El nuevo método genera una curva del índice acumulado durante el año menos representativa en algunos momentos temporales del mismo coincidente con los meses de las rebajas, acentuando la importancia de la tasa interanual (comparación del mismo mes en los distintos años) para conocer la evolución real de los precios en cada momento.

Índices de precios de consumo armonizado. Base 1996. Septiembre 2002
Índices nacionales: general y de grupos

Grupo	Índice	% variación	
		Sobre mes anterior	En un año
1. Alimentos y bebidas no alcohólicas	116,2	0,5	4,8
2. Bebidas alcohólicas y tabaco	140,1	0,0	6,2
3. Vestido y calzado	109,5	2,8	3,0
4. Vivienda	118,3	0,3	2,3
5. Menaje	113,2	0,4	2,0
6. Medicina	115,8	0,1	2,6
7. Transporte	116,4	0,4	2,6
8. Comunicaciones	95,6	0,3	-2,8
9. Ocio y cultura	116,5	-1,6	2,2
10. Enseñanza	124,1	0,7	3,8
11. Hoteles, cafés y restaurantes	128,1	-0,5	6,0
12. Otros	118,2	0,5	3,8
ÍNDICE GENERAL	117,3	0,3	3,5

En el momento de escribir este trabajo la tasa acumulada hasta el mes de setiembre es del 2,5% y la tasa interanual del 3,5%. La inflación subyacente está situada en el mismo porcentaje del 3,5%. La aportación al crecimiento es extensible a la mayor parte de los grupos con excepción de las comunicaciones (-2,8%) y en menor medida al capítulo de ocio y cultura (+2,2%). La conducta es especialmente reprochable en los capítulos de hoteles, cafés y restaurantes (+6%), bebidas alcohólicas y tabacos (+6,2%) y alimentos y bebidas no alcohólicas (+4,8%), en unos casos por el comportamiento empresarial, en otros por la elevación de los impuestos indirectos y en otros por ambas causas.

En las actuales condiciones de ralentización del consumo se puede prever un IPC en diciembre incluso inferior en alguna décima al 3,5%, siempre y cuando no se produzca algún hecho muy anormal. Cuando se analiza la subida de setiembre más en detalle y lo que sucedió en 2001 pasado, para lo que resta de año, los márgenes no son muy holgados.

Si los precios no subieron más en setiembre de este año, fue por el excelente comportamiento del vestido y calzado (ver tabla adjunta). En efecto, si en setiembre del año pasado este grupo aportó 0,46 décimas a la subida del índice general, tras el final de las rebajas, en setiembre de este año la aportación se reduce a 0,28 décimas. Se podría pensar que la caída del consumo está haciendo mella en los precios, pero sorprende que el recorte de los mismos se circunscriba al grupo de vestido y calzado. No obstante, en este grupo es donde el IPC cuenta con su mejor aliado para rebajar los precios en lo que queda de año, y para contener la presión al alza que impondrá la bajada del precio del petróleo a finales del año pasado

2001 crecimiento ponderado sobre el mes anterior del IPC

	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	sep	oct	nov	dic
1. Alimentos y bebidas no alcohólicas	0,0	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2
2. Bebidas alcohólicas y tabaco	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
3. Vestido y calzado	-0,1	0,5	0,4	0,1	0,0	-0,8	-0,1	0,5	0,7	0,3	0,0
4. Vivienda	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Menaje	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6. Medicina	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Transporte	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	-0,2	-0,1	0,0	-0,2	-0,2	-0,1
8. Comunicaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
9. Ocio y cultura	0,0	0,0	0,1	-0,1	0,1	0,1	0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1
10. Enseñanza	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Hoteles, cafés y restaurantes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
12. Otros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ÍNDICE GENERAL	0,0	0,8	0,9	0,4	0,2	-0,7	0,0	0,5	0,5	0,2	0,3

2002 crecimiento ponderado sobre el mes anterior del IPC

	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	sep
1. Alimentos y bebidas no alcohólicas	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
2. Bebidas alcohólicas y tabaco	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Vestido y calzado	-0,1	0,2	0,7	0,1	0,0	-0,9	-0,1	0,3
4. Vivienda	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Menaje	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6. Medicina	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Transporte	0,1	0,2	0,2	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,1
8. Comunicaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
9. Ocio y cultura	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	-0,1
10. Enseñanza	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Hoteles, cafés y restaurantes	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	-0,1
12. Otros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ÍNDICE GENERAL	0,1	0,8	1,3	0,4	0,0	-0,6	0,3	0,4

Fuente: INE.

De finalizar la inflación en diciembre en el +3,5%, el incremento de precios superaría en 1,5 puntos la previsión inicial del Gobierno, puesta en duda en el documento de análisis del año anterior. La importante desviación, no imputable a la evolución salarial, acumula una nueva pérdida de competitividad de los bienes y servicios españoles con las negativas influencias a futuro sobre la creación de riqueza y el empleo. Una pérdida de poder adquisitivo extensible a los trabajadores ocupados que no cuenten con cláusula de garantía, entre los que se incluyen los empleados públicos, y a todos los afectados por el Salario Mínimo Interprofesional, con especial atención para los beneficiarios del subsidio por desempleo. La desviación, además, eleva otros gastos públicos sin crear una mejora en la calidad de vida de los afectados. Como ejemplo, para la Seguridad Social implica un gasto adicional de 55 millones por décima el gasto anual en pensiones (825 millones).

Evolución de la política fiscal de las Administraciones Públicas

El saldo de las cuentas públicas en 2001 ha alcanzado según la información oficial casi el equilibrio presupuestario bajo criterios de Contabilidad Nacional (-0,1% del PIB). La distribución de los esfuerzos entre las diferentes administraciones ha sido bastante dispar.

La Administración Central agrupando al Estado, los Organismos Autónomos y la Seguridad Social finalizó el ejercicio con un superávit del 0,37% del PIB. Mientras tanto, las Administraciones Territoriales finalizaban el ejercicio con un saldo negativo equivalente al -0,49% del PIB. Con este resultado, las Comunidades Autónomas incumplen el compromiso alcanzado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera por el cual se debía alcanzar el equilibrio presupuestario en el ejercicio fiscal 2002.

Dentro de la Administración Central, la Administración General del Estado incurrió también en un saldo negativo equivalente al -0,47% del PIB, cubierto con creces por el exuberante resultado positivo de la Seguridad Social (0,84% del PIB) medido bajo el método de Contabilidad Nacional. Bajo este criterio de contabilidad se incluye en la Seguridad Social un superávit del INEM de 0,18 décimas del PIB, por lo que la Seguridad Social tomada en términos administrativos disminuiría su excedente hasta las 0,66 décimas del PIB (4.291 millones de euros).

La liquidación oficial de las operaciones no financieras de la Seguridad Social y el INEM en 2001 no avalan estas cifras. La Seguridad Social presenta un superávit de 5.844 millones (0,90% del PIB) y el INEM de 1.177 millones (0,18% del PIB). Así, en su conjunto alcanzan un excedente del 1,08% del PIB.

El ejercicio de cuadratura viene dado por la inclusión en el saldo de la Seguridad Social de la aportación realizada al Fondo de Reserva disminuyendo el resultado hasta los 4.794 millones de euros (0,73% del PIB). **Esta presentación demostraría que los excedentes alcanzados en la Seguridad Social y el INEM se están utilizando para compensar el déficit del Estado.**

Resultados Administraciones Públicas en 2001. España
Millones de euros

	millones euros	% PIB
PIB	650.193	
Ingresos	257.260	39,6%
Gastos	257.490	39,7%
Saldo total	-230	0,1%
Gastos financieros	20.100	3,1%
Saldo primario	19.870	3,0%
Administración Central	2.557	0,37%
Estado y O. Autónomos	-2.827	-0,47%
Seguridad Social (incluye INEM)	5.383	0,84%
A. Territoriales	-3.185	-0,49%
Deuda pública sobre PIB		57,2%

Para conocer la situación real de las cuentas públicas se deberían incluir todas aquellas operaciones deslocalizadas del presupuesto de operaciones no financieras de la Administración Central sin motivo suficiente (3.700 millones de euros¹⁷). Esta cantidad **acumula un déficit para la Administración Central en 2001 de 0,6 décimas del PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas.**

Por otro lado, se han detectado comportamientos similares en algunas Comunidades Autónomas, donde se utilizan empresas públicas contabilizadas fuera de presupuesto para realizar operaciones antes incluidas en el mismo. Desafortunadamente, no hay trabajos agregados en esta materia, pero hay sospechas razonables para pensar que algunos de los saldos oficiales presentados en algunas Administraciones Territoriales empeorarían significativamente.

Este puede ser uno de los motivos por el que la deuda pública no se reduce al ritmo marcado por los saldos anuales presentados oficialmente. El endeudamiento neto del Estado en 2001 aumentó en 8.452 millones de euros¹⁸, aunque el déficit de caja declarado fue tan sólo de 2.884 millones de euros y la Seguridad Social tuvo un amplio superávit (5.838 millones en término de devengo y 4.794 millones con activos financieros). Las necesidades financieras del Estado en 2001 tuvieron un espectacular aumento respecto a las del año anterior (+166,4%). Las razones explicitadas por la Central de Anotaciones del Banco de España en su Informe anual para 2001 son «*el comportamiento expansivo que han registrado los activos financieros del Estado destacando en tal sentido la suscripción de acciones de diversas Sociedades Estatales, los préstamos concedidos (2.819 millones de euros) y las aportaciones patrimoniales a entes públicos (1.368 millones de euros al GIF y FAD)*».

¹⁷ Detalle en *Situación de la economía española y PGE 2002* (página 98). Edita C. S. de CC.OO. octubre de 2001.

¹⁸ Fuente IGAE. Principales indicadores de la actividad económica y financiera del Estado. Resumen informativo mensual. Diciembre 2001.

La cobertura del fuerte aumento en las necesidades de financiación se ha trasladado sólo parcialmente a deuda pública (4.081,2 millones de euros), habiendo utilizado el saldo acumulado en 2000 por el Tesoro en sus cuentas de depósito para asumir el resto (5.823,8 millones de euros).

Los responsables del Tesoro mantienen la tendencia a modificar la estructura de la deuda, desplazando las emisiones hacia vencimientos a medio y largo plazo en detrimento de las letras del Tesoro hasta dieciocho meses. Un política de financiación más estable pero también más cara en un momento como el actual con tipos de interés a corto plazo más ventajosos.

La emisión neta de deuda del Estado en circulación realizada durante 2001 supone un aumento del +5,3% respecto a la del año anterior, alcanzando una cantidad de 306.922 millones de euros a final del ejercicio¹⁹. El fuerte crecimiento del PIB medido en términos nominales hace compatible un aumento de la deuda en circulación con una disminución de la misma en relación a la riqueza creada (47,2% del PIB frente al 50,14% en 2000).

La deuda de las Comunidades Autónomas creció también a un ritmo muy intenso durante 2001 (+8,5% nominal) hasta alcanzar los 41.645 millones de euros (6,4% del PIB español).

Las Corporaciones Locales aumentaron también su endeudamiento acumulado hasta los 19.342 millones de euros (+3,25% nominal), el equivalente al 2,97% del PIB estatal. La mayor parte corresponde a los ayuntamientos (14.440 millones de euros) siendo el resto de las Diputaciones, Consejos y Cabildos.

¹⁹ La deuda interna fue de 273.446,3 millones de euros con un crecimiento del +1,5%.

Deuda acumulada CC.AA.

	2000	2001	Evolución	% total
Andalucía	6.894	7.065	2,5%	17,0
Aragón	923	921	-0,2%	2,2
Asturias	605	653	7,9%	1,6
Baleares	351	371	5,7%	0,9
Canarias	844	919	8,9%	2,2
Cantabria	260	259	-0,4%	0,6
Castilla y León	1.086	1.260	16,0%	
Castilla-La Mancha	603	595	-1,3%	1,4
Cataluña	9.412	9.644	2,5%	23,2
Com. Valenciana	5.890	6.520	10,7%	15,7
Extremadura	608	710	16,7%	1,7
Galicia	2.724,99	3.080	13,0%	7,0
La Rioja	140	156	11,4%	0,4
Madrid	4.662	6.916	48,3%	16,6
Murcia	598	687	14,9%	1,6
Régimen común	35.601	39.756	11,7%	95,5
Navarra	648	646	-0,3%	1,6
Pais Vasco	1.734	1.243	-28,3%	3,0
Total	37.983	41.645	9,6%	3,0

Resumen AA.PP. España

En % del PIB								España	Comparación
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001/1996	área € en 2001
TOTAL INGRESOS	38,4	38,8	39,0	39,1	39,7	39,5	39,6	1,2	-7,1
Recursos corrientes	37,0	37,4	37,6	37,7	38,3	38,4	38,5	1,5	-7,6
Impuestos directos	10,1	10,3	10,5	10,2	10,2	10,5	10,5	0,4	-2,2
Impuestos indirectos	10,2	10,2	10,5	11,1	11,7	11,7	11,5	1,3	-1,8
Cotizaciones sociales	13,0	13,2	13,1	13,0	13,1	13,3	13,5	0,5	-2,5
Otros ingresos	3,7	3,7	3,6	3,4	3,3	2,9	3,0	-0,7	-1,1
Recursos de capital	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	1,1	1,1	-0,3	0,5
TOTAL GASTOS	45,0	43,7	42,2	41,6	40,8	39,8	39,6	-5,4	-8,4
Gastos corrientes	38,8	38,6	37,2	36,5	35,4	34,9	34,5	-4,3	-9,6
Remuneración asalariados	11,3	11,3	10,9	10,7	10,6	10,4	10,2	-1,1	-0,3
Prestaciones sociales	13,9	13,8	13,3	12,8	12,4	12,3	12,2	-1,7	-4,5
Intereses	5,2	5,3	4,8	4,3	3,5	3,3	3,1	-2,1	-0,8
Otros gastos	8,4	8,2	8,3	8,7	8,9	8,9	9,0	0,6	-4,0
Gastos de capital	6,2	5,1	5,0	5,1	5,4	4,9	5,1	-1,1	1,2
Formación capital fijo	3,8	3,2	3,2	3,3	3,4	3,2	3,4	-0,4	0,9
Otros empleos de capital	2,4	2,0	1,8	1,8	2,0	1,7	1,8	-0,6	0,4
AHORRO BRUTO	-1,8	-1,2	0,4	1,2	2,9	3,5	4,0	5,8	2,0
SALDO PRESUPUESTARIO	-6,6	-4,9	-3,2	-2,5	-1,1	-0,3	0,0	6,6	1,3
SALDO PRIMARIO	-1,4	0,4	1,6	1,8	2,4	3,0	3,1	4,5	0,5
PIB España € corrientes	437.786	464.250	494.137	527.953	565.483	608.787	650.193		

Fuente: IGAE, INE y Comisión Europea

El total de recursos y gastos de las Administraciones Públicas fue en 2001 equivalente al 39,6% del PIB, obteniendo un saldo equilibrado para las finanzas públicas españolas.

La presencia de la iniciativa pública española en política fiscal fue muy inferior a la media de los países de la zona euro. El volumen de gasto público fue inferior en -8,4 puntos del PIB y en ingresos de -7,1 puntos del PIB²⁰.

La diferencia en políticas de gasto es extensible a todos los epígrafes de operaciones corrientes, **aunque se concentra en el capítulo de prestaciones sociales (-4,5 puntos del PIB)** y otros gastos (-4 puntos del PIB). La iniciativa pública española gasta más en los capítulos relacionados con la inversión: formación bruta de capital (+0,9 puntos del PIB) y otros empleos de capital (+0,4 puntos del PIB).

La menor recaudación del conjunto de las Administraciones Públicas españolas es extensible a todas las fuentes de financiación. El sistema tributario obtiene menores ingresos (-4 puntos del PIB) tanto en su vertiente de impuestos directos (-2,2 puntos del PIB) como en indirectos (-1,8 puntos del PIB). Las cuotas sociales en España también aportan significativamente menos en proporción a la riqueza total que la media de los países de la zona euro (-2,5 puntos del PIB). Los menores ingresos respecto a los socios de la moneda común son también extensibles al resto de los ingresos (-1,1 puntos del PIB).

De acuerdo a la agrupación manejada en la tabla adjunta, la estructura de la política fiscal se ha modificado bastante desde 1996, disminuyendo los gastos (-5,4 puntos del PIB) e incrementándose los ingresos (+1,2 puntos del PIB).

El total de gasto de las AA. PP. ha disminuido sensiblemente en los últimos seis años apoyándose en mayor medida en los capítulos de intereses (-2,1 del PIB), prestaciones sociales (-1,7 del PIB), remuneración de asalariados (-1,1 del PIB) e inversiones (-1,1 del PIB).

Los ingresos públicos del conjunto de las administraciones han aumentado su peso en relación al PIB (+1,2 del PIB), **apoyándose sobre todo en los impuestos y las cotizaciones sociales (+2,2 puntos del PIB)**. En sentido contrario, el resto de los ingresos (transferencias y operaciones de capital) han reducido su presencia en relación al PIB (-0,7 y -0,3 puntos).

La recaudación obtenida mediante los impuestos directos ha aumentado respecto a la riqueza total (+0,4 del PIB), pero bastante menos que la ingresada mediante las cotizaciones sociales (+0,5 del PIB) o **los impuestos indirectos (+1,3 puntos del PIB)**.

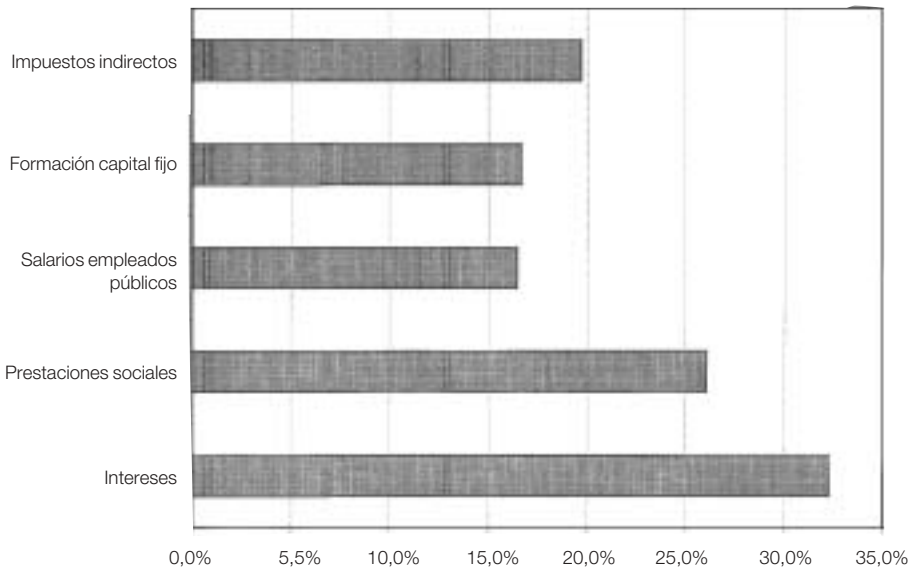
En el período 1996-2001 ha disminuido el saldo negativo de las cuentas públicas desde un déficit elevado en 1995 (-6,6% del PIB) hasta lograr el equilibrio presupuestario en 2001, por lo menos en la presentación oficial.

²⁰ Fuente: Ministerio de Economía de España a partir de IGAE, INE y Comisión Europea.

Analizando la evolución de las distintas partidas, se puede detallar el esfuerzo exigido a cada una de las mismas:

- El 32% pertenece a intereses para la financiación de la deuda pública (-2,1 puntos del PIB) aprovechando la intensa disminución de los tipos de interés.
- El 25,7% se debe atribuir al menor gasto en prestaciones sociales (-1,7 puntos del PIB), casi en su totalidad prestaciones por desempleo aprovechando las modificaciones normativas introducidas en 1992 y 1993 y la creación de empleo.
- El 16,6% del mérito se debe a la menor remuneración pagada a los empleados públicos (-1,1 puntos del PIB), como suma de una disminución de su número y la pérdida de poder adquisitivo.
- Un porcentaje también del 17% se debe a las menores inversiones, aunque una parte del menor gasto sólo es estadístico, motivado por la exclusión del presupuesto de parte de los proyectos.
- Adicionalmente, hay una aportación de casi el 20% de los superiores impuestos sobre el consumo pagados por los ciudadanos españoles²¹.

Esfuerzo de cada política para sanear las cuentas públicas período 1996-2001. Total 100%



²¹ La suma es superior al 100% porque una parte de este esfuerzo ha compensado los menores ingresos obtenidos a través de los capítulos de otros ingresos y de capital (- 1 punto del PIB).

3. EL MERCADO DE TRABAJO

3.1. Situación y perspectivas de la actividad laboral

Previsible destrucción de empleo en 2003

El empleo continúa reduciendo su tasa de crecimiento anual a lo largo del año 2002. Según las previsiones del Ministerio de Economía, el volumen de puestos de trabajo (equivalentes a tiempo completo)²² crecerá sólo un 1,1% este año (ver tabla adjunta), siete décimas por debajo de la previsión inicial.

Previsiones del Ministerio de Economía

	2001	2002	2003
Puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo			
Variación en miles	356,4	175,5	282,4
Variación en %	2,4	1,1	1,8
Tasa de paro EPA	10,5	11,3	11,0

Fuente: PGE 2003.

Asimismo, las estimaciones de la EPA para el primer semestre del año apuntan en la misma dirección. Si durante los primeros seis meses del año 2001, la ocupación crecía a un 4,3%, durante el mismo período de 2002, esta tasa se reduce hasta el 2,2%.

Los menguados niveles de incremento del empleo se suman a una situación económica general de progresivo enfriamiento. Según las estimaciones del INE, la actividad económica crece al 2%.

Las decisiones de inversión no se han hundido todavía, gracias al *boom* que todavía vive la construcción de obra civil. Detrás de este auge está el aumento de las obras llevadas a cabo por las Corporaciones Locales y el aumento de la demanda de viviendas. A su vez este último parece tener su origen en:

- el incremento del empleo y su estabilidad, que mejora las posibilidades de acceso a un crédito hipotecario,
- la reubicación de dinero negro en el sector inmobiliario, provocada por la puesta en circulación del euro a primeros de este año,
- y la caída de las bolsas y los tipos de interés, que han convertido a los inmuebles en un valor refugio.

²² Este indicador procede de la Contabilidad Nacional y no de la EPA, que mide el número de personas empleadas y no el de puestos de trabajo. Ambas estadísticas las elabora el INE.

Dados los problemas estructurales de escasez de oferta que arrastra este sector, gran parte de este aumento de presión de la demanda se ha trasladado a los precios de la vivienda.

Las decisiones de consumo se han visto afectadas por el progresivo recorte del crecimiento del empleo y la pérdida de poder de compra de los salarios a lo largo del año, a pesar de que –como se verá más adelante– gran parte de esa pérdida pueda ser recuperada en 2003, por la entrada en funcionamiento de las cláusulas de revisión salarial, cuya inclusión en los convenios fue recomendada desde el Acuerdo para la Negociación Colectiva 2002.

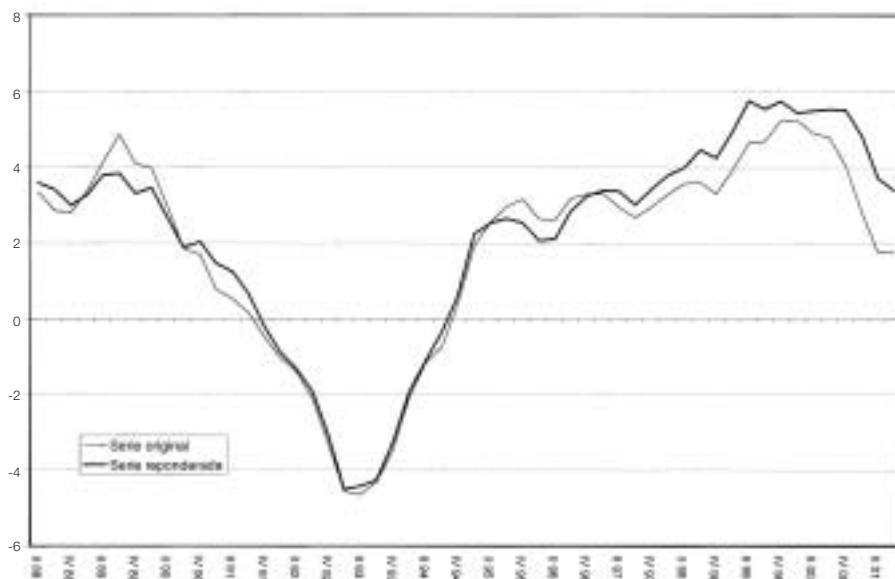
El redondeo al alza de precios que ha llevado a cabo un colectivo significativo de empresarios, aprovechando la entrada en circulación del euro, ha estado en la base de la pérdida de poder de compra de las familias y, en consecuencia, en el recorte definitivo de sus presupuestos de consumo. La caída en el ritmo de creación de empleo ya estaba animando a las familias a aumentar su ahorro en detrimento de su consumo, como precaución frente a la crisis en ciernes. El redondeo que se ha producido en bienes emblemáticos de la cesta de consumo, ha aumentado todavía más el efecto que sobre las decisiones de consumo de las familias ha tenido el insolidario redondeo de los precios por parte de los empresarios.

Este panorama lleva a esperar una caída del empleo el año que viene, a pesar del lógico optimismo que orienta las previsiones del Ministerio de Economía, que prevé en el año 2003 una reactivación de la actividad económica (3%) y una aceleración en el ritmo de creación de puestos de trabajo (1,8%).

Desgraciadamente, el recorte del empleo parece la crónica de una muerte anunciada. En particular, tras las fuertes discusiones sobre los márgenes presupuestarios que ofrece el Plan de Estabilidad. No parece que se vaya a producir una reacción conjunta, por parte de los gobiernos de la Unión, para insuflar a la demanda agregada desde los presupuestos públicos el impulso necesario para cambiar las malas expectativas de los agentes privados. Como mucho, la mayoría de los Estados (entre ellos el español) parecen sólo dispuestos a dejar que actúen los estabilizadores automáticos, que harán que el gasto público crezca si se abre un proceso de crisis.

Reponderación de la serie de ocupados de la EPA

La Encuesta de Población Activa (EPA) ha experimentado importantes cambios a lo largo de 2002*, uno de ellos es la reponderación de sus estimaciones, al objeto de solucionar los problemas de la encuesta a la hora de detectar a la población ubicada en los tramos centrales de edad. Como resultado de este proceso, las estimaciones de la EPA aumentan en términos de nivel, pero no sólo eso, cuando el INE ha publicado series históricas adaptadas al recálculo que supone la reponderación, las tasas de variación interanual de la nueva serie están por encima de las de la serie original. Esto es debido al envejecimiento de la población española que se ha producido a lo largo de los últimos años y que ha aumentado la población en los tramos centrales de edad, precisamente los más afectados al alza por la reponderación.

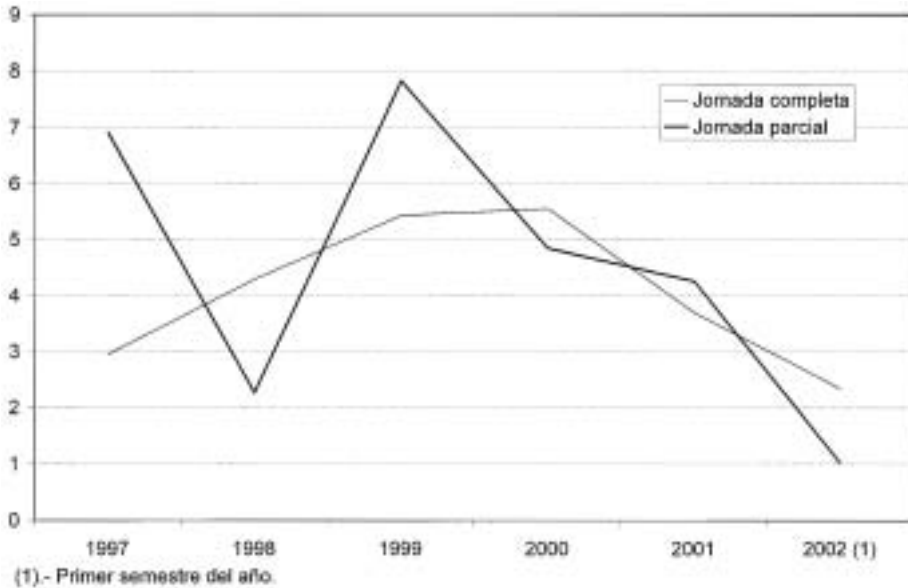
Crecimiento anual de los ocupados en %

* Una descripción de los mismos puede verse en el capítulo «El mercado de trabajo 2001», incluido en «Situación de la economía española y Presupuestos Generales del Estado 2002». C.S. de CC.OO. Madrid, noviembre 2001.

Las malas expectativas del empleo se confirman cuando se analiza su evolución por sectores. La caída en el ritmo de creación de empleo se aprecia en todos los sectores de actividad, pero en particular en la industria, donde desde primeros de este año se registra una destrucción de la ocupación, en términos anuales. Los servicios y, sobre todo, la construcción siguen mostrando un incremento vigoroso del empleo, pero con un claro perfil a la baja. Por último, el empleo agrícola ha acentuado en los últimos trimestres su secular tendencia al ajuste.

Por tipo de jornada, el ajuste en el empleo se está operando más acentuadamente sobre la ocupación a tiempo parcial y los trabajadores autónomos (ver gráfico)²³.

Crecimiento anual de los ocupados por tipo de jornada en %



Asimismo, tiene una mayor incidencia entre los hombres, más afectados por la caída de la actividad industrial (no compensada por la mejor situación de la construcción), que entre las mujeres, donde, por el contrario, se registra todavía una tasa de crecimiento significativa gracias al mantenimiento de la actividad en el sector servicios.

Por último, los jóvenes menores de 25 años se están viendo más afectados que los adultos; de hecho, ya registran caídas del empleo en los últimos trimestres, debido, seguramente, al ajuste más rápido del empleo autónomo a tiempo parcial.

El desempleo ya está aumentando

Según las estimaciones de la EPA, el desempleo ha aumentado de manera muy significativa a lo largo de los dos primeros trimestres del año 2002. De hecho, en el primer semestre del año el paro habría aumentado en un 9,5% anual, lo que equivale a 179.000 desempleados más.

²³ El aumento del empleo a tiempo parcial en 1999 obedece a un fenómeno estadístico, consecuencia de los cambios introducidos en el cuestionario de la EPA.

Comparación entre la antigua y nueva definición de desempleo de la EPA
Datos reponderados, en miles

		Sólo buscan empleo a través de una oficina pública, están disponibles para trabajar y han contactado con la oficina hace...				
		Menos de un mes				
	Antigua definición	Total	Para buscar empleo	Por otra razón	Más de un mes	Nueva definición
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(A-D-E)
2002 I	2.389,8	272,5	215,3	57,2	251,5	2.081,1
II	2.315,5	307,8	243,4	64,4	224,9	2.026,2

Fuente: INE.

No obstante, parte de este incremento parece obedecer a razones estadísticas. Como ya se ha comentado, a primeros de año se introducen una serie de cambios en la EPA, uno de ellos afecta directamente a su metodología y supone una nueva definición de desempleo (ver tabla adjunta). Como resultado del cambio, que ha venido impuesto desde Eurostat y que ha tenido una fuerte contestación social y académica²⁴, la cifra de paro depende ahora de elementos ajenos a la realidad sociolaboral, como el rigor en la recogida de información por parte del INE²⁵.

De hecho, si se sigue empleando la definición antigua para calcular la evolución del desempleo, el paro se sigue reduciendo en términos anuales, a lo largo de los dos primeros trimestres disponibles, eso sí a tasas muy próximas al cambio de signo. En el primer semestre el paro caería, en términos anuales, un -0,9%, es decir, -21.000 desempleados menos.

No obstante, si se toman en consideración las cifras del paro registrado (que es un indicador adelantado del paro EPA), parece que el desempleo ha aumentado de manera significativa a lo largo del segundo semestre del año. De hecho, entre septiembre de 2002 (último año disponible) y septiembre del año anterior, el paro registrado en las oficinas del INEM aumentó en 101.713 personas. Éste ha venido creciendo, en términos anuales, desde finales de 2001, a tasas cada vez más altas (ver gráfico).

El aumento del paro parece estar produciéndose sobre todo entre las mujeres, a pesar de que su tasa de desempleo duplica a la de los hombres²⁶. Esta realidad se aprecia a través de la EPA, pero no a través del paro registrado en las oficinas del INEM, que sitúa la parte mayor

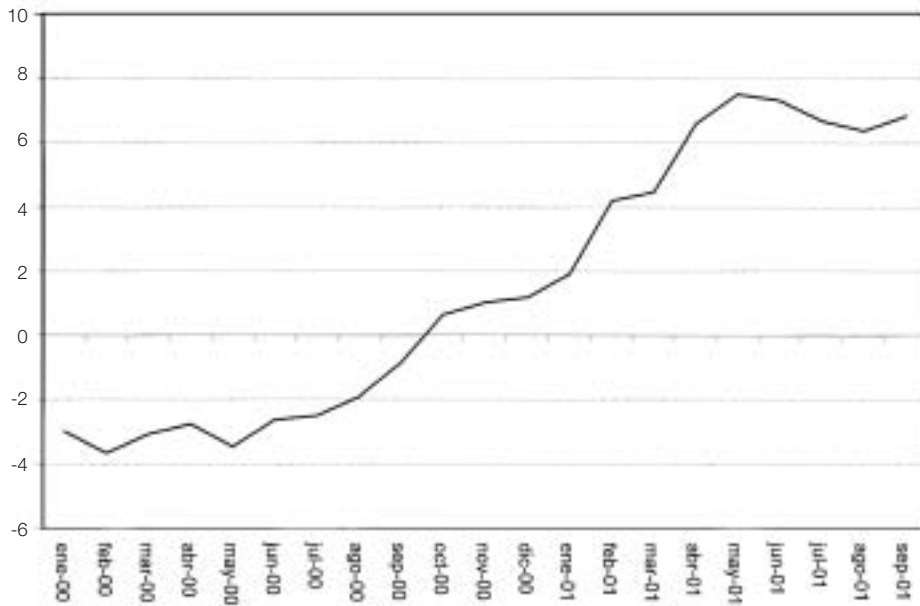
²⁴ Incluso el propio INE se opuso al cambio en el grupo de trabajo convocado por Eurostat.

²⁵ Paradójicamente también, la nueva definición puede aumentar el paro EPA si funciona mejor el INEM y los parados se animan a pasar más por sus oficinas.

²⁶ Las diferencias que guarda el mercado de trabajo español con respecto al de la UE tienen un marcado carácter femenino. Los hombres se sitúan dentro de las medias europeas, excepto en el tema de la temporalidad del empleo que tiene una mayor incidencia entre los varones españoles. A este respecto, el último apartado de este capítulo se dedica a analizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso al empleo, el desarrollo de una carrera profesional y la retribución.

del aumento entre los hombres. Esto puede explicarse por la mayor estabilidad del empleo masculino, que automáticamente supone un alta en las listas del INEM cuando son despedidos para cobrar la prestación, lo cual no ocurre tan habitualmente en el caso de las mujeres, que tienen más dificultad para acumular los períodos mínimos de cotización, debido a la mayor precariedad de su empleo.

Crecimiento anual del paro registrado en %



Por edades, el paro parece estar afectando más a los mayores de 25 años. Durante el primer semestre del año, según la EPA, los jóvenes seguían experimentando ligeros recortes en su volumen anual de desempleo, mientras que los adultos registraban ya incrementos. Esta fotografía es la inversa a la obtenida del empleo, donde los jóvenes ya sufren recortes. Si su paro no aumenta es porque muchos deciden retirarse de la actividad laboral cuando pierden su empleo.

Población activa y tasa de paro

Algo similar a lo que se ha comentado sobre el paro, se puede decir sobre la evolución de la población activa, que es la suma de ocupados más parados. Si se emplea la nueva definición de paro en su cálculo, la población activa crece en el primer semestre de 2002 un

3% (532.000 activos más), en cambio, con la antigua definición el crecimiento es del 1,8% (332.000 activos)²⁷. En cualquier caso, la incorporación de nuevas personas a la actividad laboral se ralentiza como consecuencia de la caída de la actividad económica. Este ajuste está siendo más intenso entre los hombres que entre las mujeres.

Serie histórica de desempleo

La EPA experimenta tres importantes cambios a partir del año 2002:

1. Se adapta su muestra a las nuevas proyecciones de población, que se han visto fundamentalmente alteradas por la importante entrada de inmigrantes .
2. Se reponderan sus estimaciones de población en los tramos centrales de edad, lo que en la práctica supone aflorar alrededor de un millón de ocupados.
3. Se adapta la definición de parado a las exigencias de Eurostat. El concepto es ahora más restrictivo. Cerca de medio millón de parados pasan a ser clasificados como inactivos, como consecuencia de la nueva definición. No obstante, la reponderación compensa parte de este ajuste del desempleo, que, en términos netos, se reduce en 300.000 personas.

Más allá de la crítica que se puede hacer a alguno de los cambios (en particular, el último ha encontrado una gran contestación social y académica), lo cierto es que con su introducción han aumentado los problemas a la hora de interpretar correctamente los datos en lo que a su evolución histórica se refiere.

La información estadística que se encuentra en:
<http://www.ccoo.es/publicaciones/DocSindicales/epa.htm>

(y que se elabora completamente con información facilitada por el INE), intenta dar solución a este problema.

El INE ha corregido las series históricas de la encuesta de los efectos introducidos por los dos primeros cambios (proyecciones de población y reponderación), pero nada ha podido hacer con la serie histórica de parados, que presenta una ruptura metodológica a partir del año 2001.

Alguna institución, como el Banco de España, ha corregido hacia atrás la serie de paro de la EPA, estableciendo un conjunto de supuestos, dada la imposibilidad de obtener dichas estimaciones directamente de la encuesta.

El ejercicio que se realiza en las tablas incluidas en dicha dirección web, es mucho más sencillo y no requiere de ningún supuesto. Se trata simplemente de mantener (hacia delante) la definición de desempleo que históricamente ha venido utilizando la EPA.

Por tanto, las comparaciones que se pueden realizar con la información incluida en las mismas, tanto en la cifra de parados como de activos, son perfectamente homogéneas y comparables, pues están calculadas sobre las mismas bases.

La serie histórica de parados incluye datos por sexos, edades y Comunidades Autónomas.

²⁷ Que aún así es significativo por la incorporación de inmigrantes.

En cuanto a la tasa de paro, si se toma la nueva definición, aumenta en ocho décimas entre el año 2001 y 2002, según la previsiones del Ministerio de Economía (ver tabla adjunta). En cambio, si se toma la definición antigua, la tasa disminuye ligeramente, dos décimas, en 2002. Obsérvese también que la diferencia entre las tasas de paro «antigua» y «nueva» se estrecha entre los años 2001 y 2002, como consecuencia de la mayor volatilidad introducida por la nueva definición.

TASAS DE PARO (en %)			
	2001	2002	2003
Nueva definición de paro	10,5	11,3 ¹	11,0 ¹
Antigua definición de paro	12,9	12,7 ²	

¹ Previsión del Ministerio de Economía.

² Primer semestre del año.

La previsión de tasa de paro del Ministerio de Economía para el año 2003 (11,0%) supone una ligera mejora, de 3 décimas, con respecto a la registrada este año.

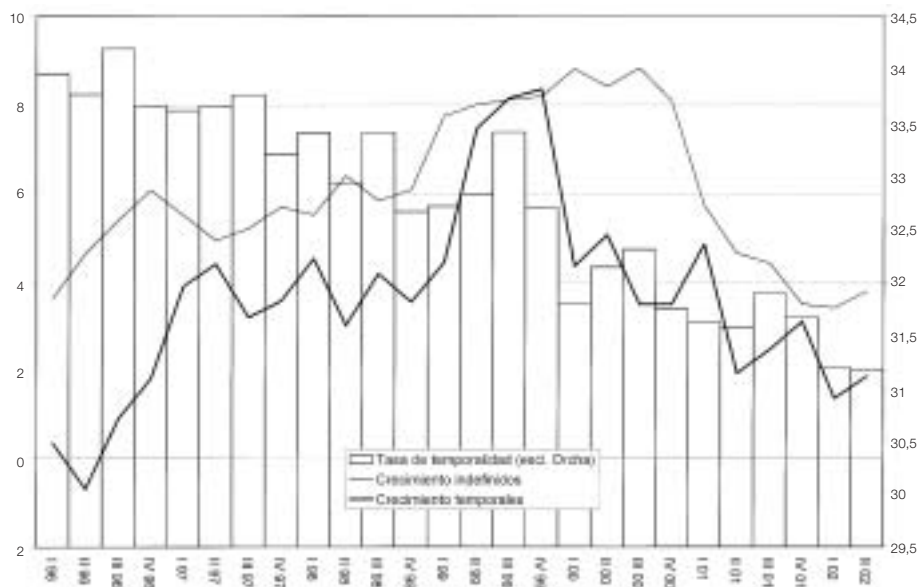
3.2. Empleo atípico: temporalidad y tiempo parcial

Aprovechar el ajuste pasivo de la temporalidad

La tasa de temporalidad empieza a mostrar una ligera pero sostenida tendencia a la baja desde 1996. Tras el fuerte aumento de la misma desde mediados de los ochenta, la firma del Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo (AIEE) a primeros de 1997 refuerza la recuperación del empleo indefinido como principal componente de la creación de empleo. El ochenta por ciento del aumento del empleo que se produce a lo largo de esta etapa, tiene un carácter estable.

Como puede observarse en el gráfico adjunto, el empleo indefinido ha aumentado a tasas muy importantes a lo largo de la etapa de crecimiento que ahora parece cerrarse. Lo que no logra reformar el AIEE, ni los posteriores acuerdos, es que el empleo temporal deje de crecer, a pesar del elevado volumen que representa: uno de cada tres asalariados tiene un contrato temporal. No obstante, el empleo temporal crece a un ritmo inferior al indefinido²⁸, lo que permite un ligero recorte de la tasa de temporalidad, que a primeros de 1996 se sitúa en el 34% y durante el primer semestre de 2001 en el 31,2%.

²⁸ El repunte en el crecimiento del empleo temporal que se observa en el gráfico en 1999, es atribuible a un efecto estadístico, provocado por cambios que se producen en el cuestionario de la EPA. El resultado de estos cambios es el afloramiento de empleo temporal femenino a tiempo parcial.

Evolución de la temporalidad

Ahora que el ciclo evoluciona a la baja es de esperar un mayor recorte de la tasa de temporalidad, aunque con carácter pasivo, pues se va a basar en la destrucción de empleo. Si a lo largo de 2003 se destruye empleo, el ajuste –a diferencia de lo ocurrido en la recesión anterior- girará sobre los trabajadores temporales, ya que el rejuvenecimiento de plantillas no es ahora tan perentorio como lo fue en 1993. No obstante, este extremo tampoco se puede asegurar sin temor a equivocarse.

La tasa de temporalidad no evoluciona de una manera más apreciable a la baja debido al retraso de la construcción, en particular, y los servicios en sentir los rigores de la crisis. Por el momento, el ajuste se está operando en el sector industrial.

La construcción ha sido el mayor responsable del crecimiento del empleo temporal a lo largo de la etapa de bonanza y el que menos ha contribuido al aumento del empleo indefinido.

La etapa de crisis debería ser aprovechada por los agentes sociales para establecer criterios, que permitan asegurar que la recuperación se produce sobre la base de la creación de empleo estable.

Sector público y sector privado

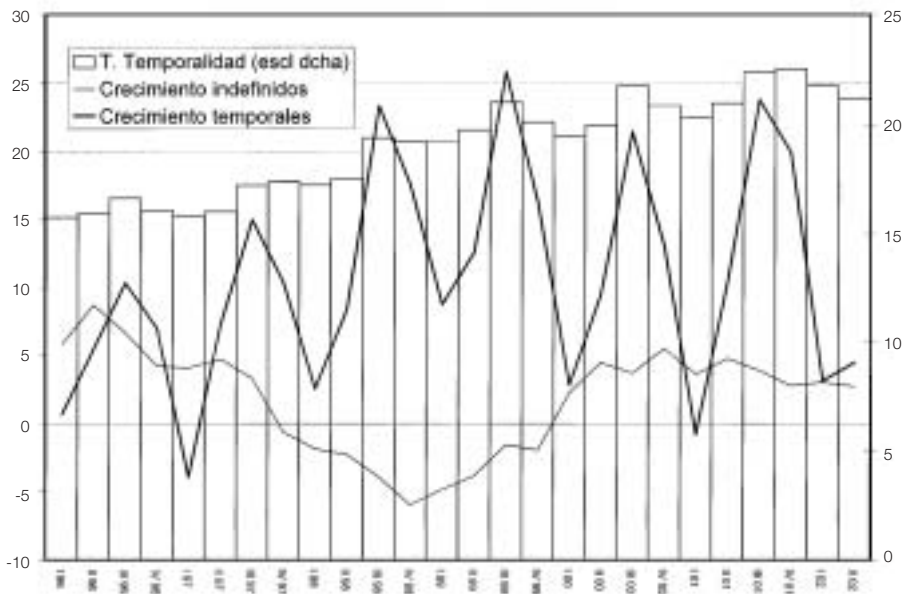
La temporalidad evoluciona de manera muy distinta en el sector público y en el sector privado. En el primero, la tasa de temporalidad pasa del 15,7%, a primeros de 1996, a supo-

ner el 21,8%, en el primer trimestre de 2002, es decir, aumenta 6,1 puntos porcentuales. En el sector privado, la evolución es justo la contraria, reduciéndose 6,1 puntos entre 1996 (39,7%) y 2002 (33,6%).

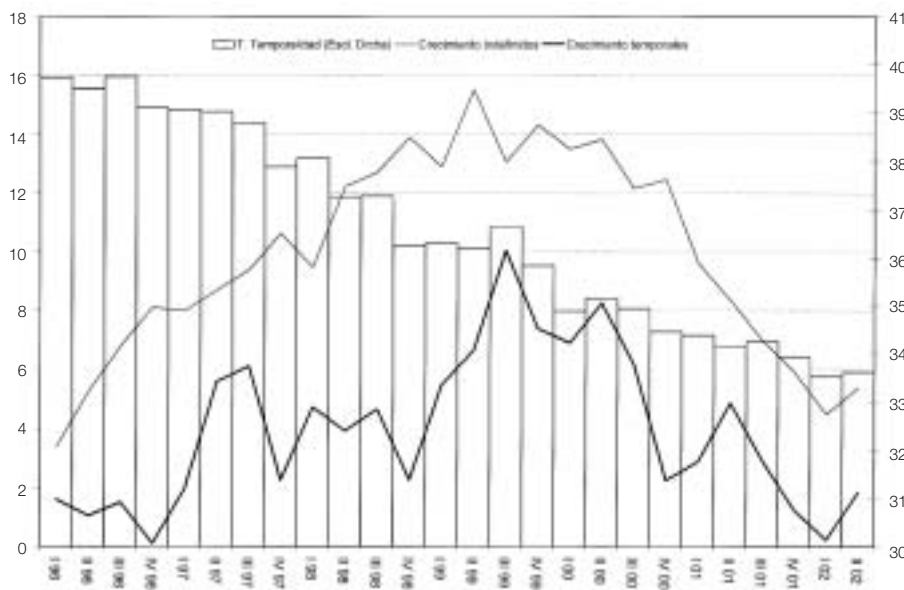
No ha habido, por tanto, un apoyo a la rebaja de la temporalidad desde el sector público, a pesar de la supuesta predisposición gubernamental, que en ésta, como en otras cosas, ha tenido más un discurso de cara a la galería.

Sin embargo, esto no debe hacer olvidar que el principal responsable en la rebaja de la temporalidad es el sector privado, pues es allí donde se concentra el principal volumen de trabajadores temporales. Mientras que en el sector público trabaja algo más de medio millón de temporales, en el privado se ubica el grueso, algo más de tres millones y medio.

Evolución de la temporalidad en el Sector Público



El aumento de la tasa de temporalidad en el sector público se explica por un incremento de la contratación temporal, pero también por una rebaja del empleo indefinido (ver gráfico). Desde 1996 se produce un recorte progresivo en el ritmo de crecimiento del empleo indefinido en este sector. De hecho, entre 1998 y 1999 se produce, incluso, la sustitución de empleo fijo por temporal. A partir de 2000, el empleo indefinido comienza su recuperación, aunque manteniéndose por debajo de las tasas de crecimiento del empleo temporal, que muestra un marcado perfil estacional durante los meses de verano. A pesar del mismo,

Evolución de la temporalidad en el Sector Privado

parece apreciarse una ligera flexión a la baja en la tendencia del empleo temporal público en los últimos trimestres.

El sector privado basa el recorte de su tasa de temporalidad en un crecimiento más intenso del empleo indefinido (ver gráfico). La firma del AIEE abre una ligera tendencia a la baja en el empleo temporal del sector privado que, tras la «pausa estadística» de 1999, continúa con el inicio de la caída del ciclo económico. Actualmente, el empleo temporal crece a tasas próximas al cero, mientras que el indefinido sigue manteniendo cierto vigor, por lo que es de esperar mayores recortes de la tasa de temporalidad en los próximos trimestres.

Empleo a tiempo parcial

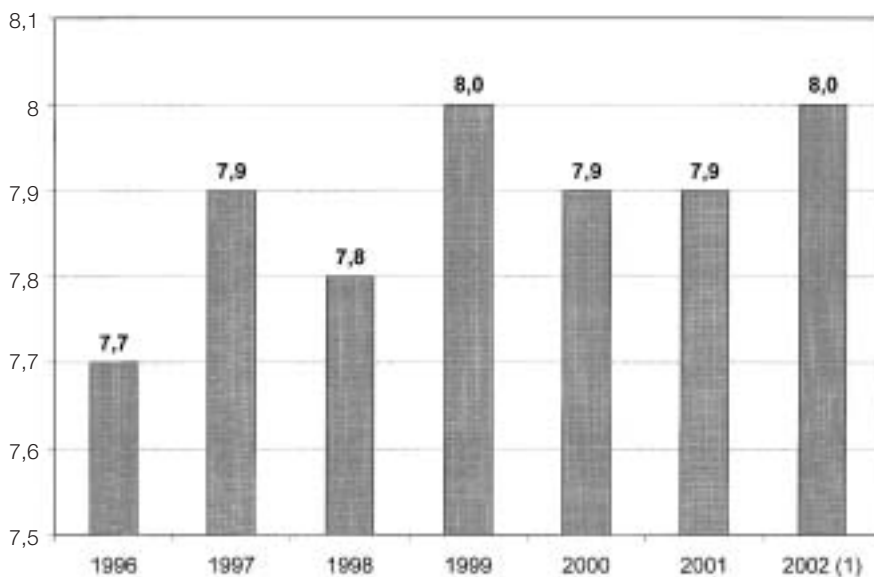
El peso del empleo a tiempo parcial sobre el total se ha mantenido en el entorno del 8%, a lo largo de los últimos años (ver gráfico). Esta relativa menor importancia del empleo a tiempo parcial en España, en relación a la UE, se explica por:

- la escasez de empleo, que obliga a muchos trabajadores a aceptar un contrato a tiempo parcial, cuando lo que desean es un empleo a tiempo completo,
- la precariedad del empleo, que facilita la cobertura de los tiempos de trabajo con posibilidades de ser atendidos por contratos a tiempo parcial, con la ampliación de la jornada de trabajadores temporales o incluso fijos,

- y la menor incorporación de la mujer al mercado de trabajo español, que lleva aparejada el apoyo desde los poderes públicos a la conciliación de la vida laboral y familiar.

Ninguna de las dos reformas (ni la de finales de 1998, ni la de principios de 2001) logra aumentar el peso del empleo a tiempo parcial. Sin embargo, la reforma de 1998 sí tuvo una importante repercusión positiva sobre la estabilidad del empleo, fue más eficaz incluso que el AIEE en el tiempo completo. Consiguió que el empleo temporal decreciera y recortó en cinco puntos la tasa de temporalidad de los trabajadores a tiempo parcial, medida a través de la ECL²⁹.

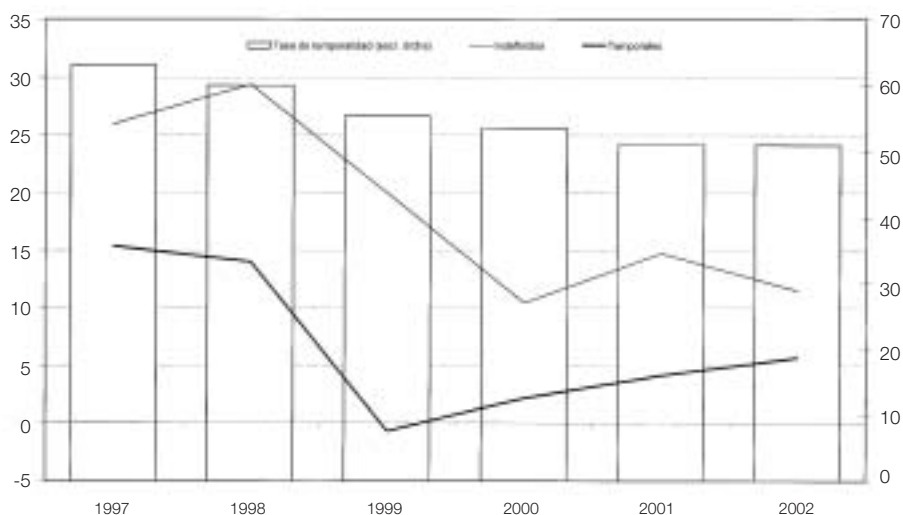
Peso del empleo a tiempo parcial sobre el total en %



(1) Primer semestre.

Actualmente, aunque se está produciendo un ajuste del empleo a tiempo parcial autónomo, el empleo a tiempo parcial asalariado crece por encima de los asalariados a jornada completa. Y, dentro de éstos, son los indefinidos a tiempo parcial los que muestran un incremento más alto; lo cual es coherente con la información sobre contratación registrada que se analiza a continuación.

²⁹ La Encuesta de Coyuntura Laboral no presenta los problemas que provocan los cambios introducidos en la EPA, para estimar la evolución del empleo a tiempo parcial, en particular en el año 1999, en el que aflora empleo temporal femenino a tiempo parcial. Además, la ECL estima el número de trabajadores que mantienen una relación contractual a tiempo parcial, mientras que la EPA ajusta su definición de tiempo parcial no al tipo de contrato, sino a un concepto establecido internacionalmente.

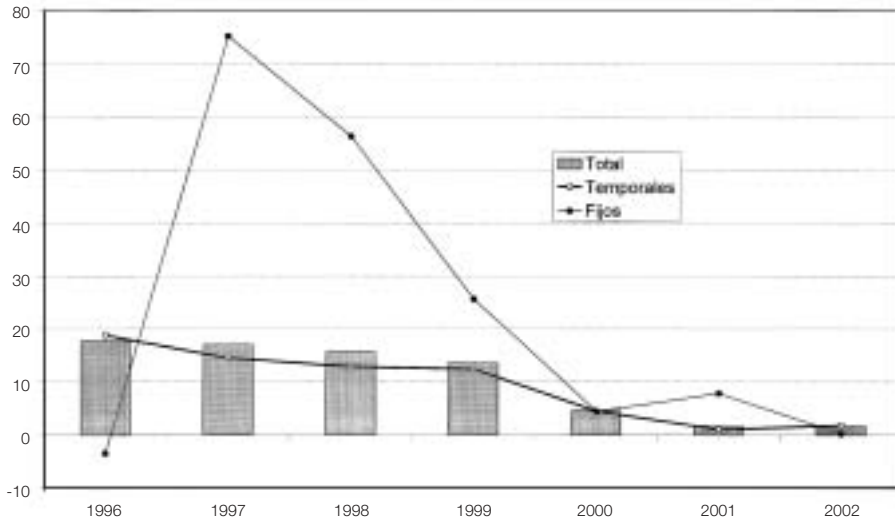
Efectivos laborales a tiempo parcial (datos en %)

(1) Primer semestre
Fuente: ECL.

Contratación registrada en el INEM

La contratación registrada en las oficinas del INEM hasta el mes de agosto de 2002 parece confirmar la desaceleración de la actividad económica. El ritmo de crecimiento del conjunto de la contratación se viene reduciendo desde el año 2000 (ver gráfico). En el año 2001 cayó hasta el 1,6% anual, porcentaje que se mantiene en el período acumulado entre enero y agosto de 2002. No obstante, aunque el ritmo de crecimiento se mantiene, el cambio en su composición indica un empeoramiento en las condiciones de contratación.

Evolución de la contratación por duración de los contratos (crecimiento en %)

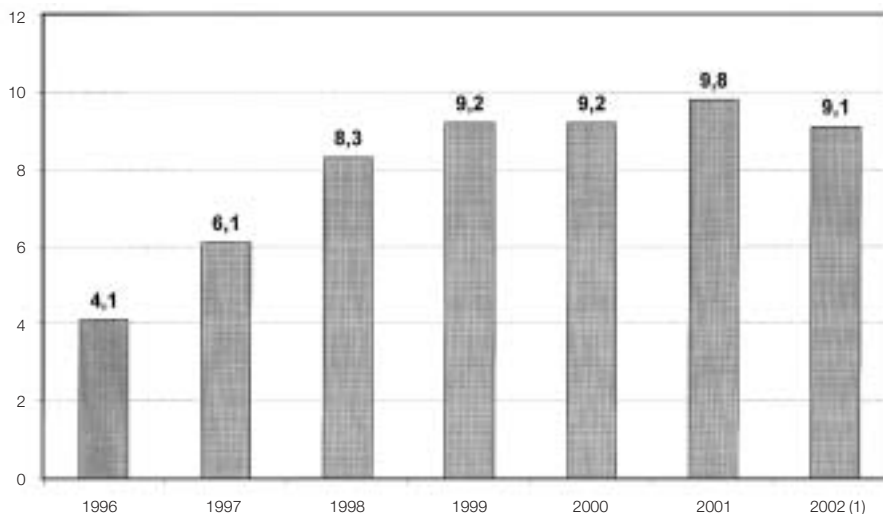


(1) Primer semestre
Fuente: ECL.

En efecto, mientras que en el año 2001, la contratación indefinida acelera su ritmo de crecimiento, al tiempo que la contratación temporal lo reduce, en 2002 ocurre lo contrario.

Contratación indefinida

La contratación indefinida deja de crecer en el año 2002; si no registra recortes es gracias a la recuperación de las conversiones y, sobre todo, al importante crecimiento del contrato indefinido a tiempo parcial.

Porcentaje de la contratación indefinida sobre el total de contratos

(1) Acumulado desde agosto.

Como consecuencia de la caída en el ritmo de aumento de los contratos fijos y la subida de los temporales, la contratación indefinida pierde peso sobre el total de contratos en el año 2001 (9,1%) (ver gráfico).

La recuperación del peso de la contratación indefinida sobre el total, en el año 2001 (9,8%), que había propiciado el restablecimiento de la bonificación por conversión de contratos temporales en permanentes, desaparece con la caída de la actividad económica.

La contratación indefinida de fomento continúa en 2002, mejorando su reparto entre sexos, gracias a que ahora su crecimiento se basa en el contrato indefinido a tiempo parcial. El 64% de los contratos de fomento que se suscriben con parados, se realizan con mujeres. Este porcentaje se sitúa, incluso, por encima del porcentaje que representan las mujeres paradas sobre el desempleo total (58%).

En cambio, en las conversiones se sigue manteniendo el reparto entre sexos (40% mujeres / 60% hombres). Aquí no existe, como en los contratos realizados con parados, una bonificación adicional para las conversiones realizadas a mujeres.

Rotación laboral y encadenamiento de contratos

El número de altas y bajas de los trabajadores temporales dentro de una empresa ha seguido aumentando en volumen, a pesar de la desaceleración del ciclo económico, aunque a rit-

mos cada vez menores (ver tabla adjunta). A lo largo del año 2001, se produjeron 6,6 millones de altas de trabajadores temporales y 6,1 millón de bajas. Esto arroja un saldo positivo de medio millón de puestos de trabajo, que en gran parte es compensado por la conversión de contratos temporales en indefinidos (489.000 a lo largo del 2001), con lo que el crecimiento final del empleo temporal se limita a 20.000 trabajadores más entre el cuarto trimestre de 2001 y 2000.

El año 2001 es el primero donde las bajas de trabajadores indefinidos superan a las altas (-91.000), lo cual es indicativo del cambio de ciclo, que se nota claramente en este apartado. La creación de empleo indefinido que se produce (398.000) se debe en exclusiva a la conversión de contratos, que compensa, incluso, la destrucción por altas y bajas.

Las estimaciones sobre altas y bajas, que desde 1997 ofrece la Encuesta de Coyuntura Laboral, indican claramente que el contrato temporal es la vía de entrada al empleo estable. Todos los empleos indefinidos creados entre 1997 y 2001 tienen detrás un contrato temporal previo.

En cuanto al encadenamiento de contratos temporales, éste afecta a uno de cada cuatro trabajadores temporales, algo más de un millón de trabajadores (ver tabla adjunta). Estos trabajadores tienen una antigüedad en la empresa superior a la de su contrato.

Altas y bajas por tipo de contrato (datos en miles)

	Período	Total	Indefinidos	Temporales
Efectivos	IV trm. 1997	8.364,8	5.314,4	3.050,4
Altas externas	1998	6.345,8	724,0	5.621,8
Bajas externas	1998	5.722,2	721,8	5.000,4
Saldo externo	1998	623,6	2,2	621,4
Altas modif. de contrato	1998	436,5	367,1	69,5
Bajas modif. de contrato	1998	436,5	25,2	411,2
Saldo interno	1998	0,0	341,9	-341,7
Efectivos	IV trm. 1998	8.988,4	5.658,5	3.330,1
Altas externas	1999	7.024,1	885,7	6.138,3
Bajas externas	1999	6.353,2	790,2	5.563,0
Saldo externo	1999	670,9	95,5	575,3
Altas modif. de contrato	1999	578,4	467,0	111,5
Bajas modif. de contrato	1999	578,4	49,8	528,6
Saldo interno	1999	0,0	417,2	-417,1
Efectivos	IV trm. 1999	9.659,3	6.171,2	3.488,3
Altas externas	2000	7.659,0	1.040,4	6.618,5
Bajas externas	2000	7.083,5	998,5	6.084,9
Saldo externo	2000	575,5	41,9	533,6
Altas modif. de contrato	2000	467,0	374,8	92,3
Bajas modif. de contrato	2000	467,0	44,2	422,9
Saldo interno	2000	0,0	330,6	-330,6
Efectivos	IV trm. 2000	10.234,8	6.543,7	3.691,3
Altas externas	2001	7.635,8	1.002,7	6.633,1
Bajas externas	2001	7.218,1	1.093,6	6.124,4
Saldo externo	2001	417,7	-90,9	508,7
Altas modif. de contrato	2001	643,2	555,9	87,3
Bajas modif. de contrato	2001	643,2	67,0	576,0
Saldo interno	2001	0,0	488,9	-488,7
Efectivos	IV trm. 2001	10.652,3	6.941,4	3.710,9

Nota. No se consideran las altas y bajas que se producen en un plazo inferior al mes, aunque sí las modificaciones de contratos.

Fuente: ECL, MTAS.

ENCADENAMIENTO DE CONTRATOS TEMPORALES

Asalariados por antigüedad en la empresa y tiempo transcurrido desde el comienzo del contrato o renovación del último contrato (datos en miles)

Desde el comienzo o la renovación del contrato:	Total	Trabajando ininterrumpidamente en el empleo...							Asalariados que encadenan contrato
		Menos de 3 meses	De 3 a 5 meses	De 6 a 11 meses	De 12 a menos de 2 años	De 2 años a menos de 3 años	De 3 años a menos de 6 años	6 o más años	
Total	4.080,4	870,4	664,8	889,8	766,9	330,4	335,2	222,9	1.031,2
menos de 3 meses	1.283,6	870,4	92,0	140,2	107,5	38,3	25,3	9,9	413,2
de 3 a 5 meses	932,5	..	572,8	122,3	130,1	46,9	41,3	19,0	359,6
de 6 a 11 meses	810,5	..	..	627,2	86,8	33,9	38,5	24,1	183,3
de 12 a menos de 2 años	492,3	..	..	..	442,5	16,0	21,8	12,0	49,8
de 2 años a menos de 3 años	211,9	..	..	..	..	195,3	8,1	8,6	16,7
de 3 años a menos de 6 años	208,9	..	..	..	..	..	200,3	8,6	8,6
6 o más años	140,7	..	..	..	..	..	..	140,7	..

Fuente: Segundo trimestre 2002, EPA

No obstante, el porcentaje de trabajadores temporales a los que se les encadena su contrato ha continuado reduciéndose también en 2002, aunque a un ritmo menos intenso. Parece que el efecto que sobre esta serie estaba teniendo la limitación de las prórrogas que se produjo a finales de 1998, está empezando a remitir.

3.3. Salarios, precios y poder adquisitivo

Evolución de los precios de consumo en 2002 y perspectivas 2003

El Índice de Precios al Consumo (IPC) ha experimentado un fuerte rebrote inflacionista a lo largo de 2002, si a finales de 2001 la inflación interanual se situaba en el 2,7%, en septiembre de 2002 (último dato disponible) se sitúa en el 3,5%. Lo más preocupante de este repunte inflacionista es que se produce en un contexto donde operan tres importantes factores a favor de la reducción de los precios:

- la cada vez menor presión de la demanda, consecuencia de la caída de la actividad económica;
- la pérdida de poder de compra de los salarios pactados en convenio a lo largo de todo el año (la inflación interanual ha estado a lo largo de todos los meses por encima del crecimiento medio de los salarios pactados en convenio, que ha sido del 3%);
- y la rebaja del precio de los carburantes y combustibles iniciada a finales de 2001, que representan el 6,8% de la cesta de la compra y tienen un importante efecto de arrastre sobre el resto de los productos que la componen.

La subida de los impuestos sobre el consumo llevada a cabo por el Gobierno a primeros de año y, sobre todo, el redondeo al alza de los precios puesto en práctica por un importante colectivo de empresarios, aprovechando la puesta en circulación del euro, han contrarrestado y anulado los factores que jugaban a favor del recorte de los precios.

La fuerte tendencia al alza que ha impuesto el redondeo a los precios pulverizó, al poco de comenzar el año, la previsión del Gobierno para diciembre (2%), que algunos analistas colocan ahora en el 4%. No obstante, el ligero alivio que ha tenido el índice en septiembre (subiendo una décima menos que el año anterior, en términos intermensuales) ha abierto la puerta para un posible alivio de la presión sobre los precios.

Perspectivas 2003

Por otro lado, el Gobierno espera una subida de los precios del 2% a finales de 2003. La previsión del Gobierno no es tal, si no un objetivo, puesto que atiende al objetivo de inflación a medio plazo establecido por el Banco Central Europeo para la zona euro.

Sin embargo, la inflación media esperada por el Gobierno (3,1%) sí se ajusta más a una previsión, inscrita dentro del previsible contexto deflacionista que puede vivir la economía española el año que viene. En esa dirección apunta:

- la caída de la demanda de consumo, provocada por el posible ajuste del empleo;
- y la desaparición del efecto redondeo al alza de los precios, que ha posibilitado la entrada en circulación del euro.

Salarios y poder de compra. El Acuerdo para la Negociación Colectiva 2001

La subida media salarial pactada en los convenios colectivos a lo largo del año 2002 fue del 3%, medio punto por debajo de la registrada el año anterior. Esta moderación del crecimiento de los salarios pactados en convenio hay que ponerla en relación con el Acuerdo para la Negociación Colectiva 2002, que a finales del año 2001 se firma entre CC.OO., UGT, CEOE y CEPYME.

El ANC se suscribe para afrontar la etapa de incertidumbre económica que se abre a finales del año pasado. De manera muy sintética, lo que el Acuerdo pretende es ayudar a que se siga creando empleo estable. Para ello se lanzan una serie de recomendaciones a los negociadores de los convenios en materia de contratación y empleo, y en el ámbito salarial.

El Acuerdo establece que los salarios deben, al menos, mantener su poder de compra a lo largo del año 2002, para no debilitar aún más la demanda de consumo. Para ello los convenios tomarán como referencia la inflación prevista por el Gobierno (2%) e incluirán una cláusula de revisión salarial, que compense a los asalariados de las posibles desviaciones de la inflación real con respecto a la prevista.

Los salarios pueden crecer por encima de la inflación prevista, señala el Acuerdo. De hecho, la pauta habitual de negociación de un convenio es que el incremento salarial iguale el crecimiento previsto de los precios, más la previsión de crecimiento de la productividad real. Pues bien, es precisamente en esta segunda parte de la suma donde el ANC llama a la moderación de las ganancias en el poder de compra de los salarios, recomendando que éstos no agoten las mejoras en la productividad.

La cesión de recursos de los trabajadores a los empresarios que esta moderación implica, debe servir, según el ANC, para mejorar la competitividad de las empresas vía aumento de la inversión o rebaja del precio de sus productos. En consecuencia, era de esperar que si el Acuerdo era seguido y desarrollado por los negociadores de los convenios tuviese en la práctica una repercusión positiva sobre el empleo y el poder adquisitivo de los salarios, vía caída de la inversión.

¿Qué ha sucedido en la práctica? El ANC ha tenido pocas repercusiones en la negociación colectiva de 2003, a pesar de que se ha producido una apreciable moderación de los sala-

rios negociados. Esta falta de influencia nace del alto porcentaje de convenios de duración plurianual, cuyos contenidos no podían ser revisados a la luz del ANC.

De los 3.271 registrados entre enero y agosto de 2002, sólo 658³⁰ se firman este año, cubriendo a 750.000 trabajadores. El resto eran convenios revisados y comprendía al grueso de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva (5.245.000 trabajadores)³¹.

La subida salarial media de estos 658 convenios ha sido del 4,25%. Si de entre ellos se elimina el convenio de seguridad, que cubre a 70.000 trabajadores y que tiene una subida atípica (16%), entonces el incremento medio baja hasta el 2,76%.

Si se compara cómo han evolucionado las cláusulas de esos 658 convenios, con su inmediatamente anterior, la muestra se reduce a 549 convenios. El resto no tienen un convenio precedente. En la tabla adjunta se recoge el resultado de dicha comparación para la cláusula de revisión salarial.

¿Incluye el convenio cláusula de revisión salarial?		
Convenios 2001	Convenios 2002	Total convenios
NO	SÍ	65
SÍ	NO	36
SÍ	SÍ	228
NO	NO	220
TOTAL		549

Poder de compra en 2002

Si como parece la inflación media termina a finales de 2002 en el 3,5%, los salarios negociados en convenios acumularán medio punto de pérdida de poder adquisitivo.

Esta pérdida puede ser recuperada vía activación de las cláusulas de revisión salarial, que aunque no parecen haber aumentado su cobertura con respecto al año anterior, sí han debido de mejorar su contenido gracias a la dinámica generada por el ANC.

- La mayoría de las cláusulas (65%) toman como IPC de referencia el 2%. Un 30% se refieren sobre un IPC superior al 2%. Y el resto se basan en un IPC inferior al 2%.
- El 57% de los convenios que tiene una cláusula de revisión con el IPC igual al 2%, negocian el salario como IPC previsto + productividad y el 42% igualan el incremento salarial al IPC previsto.

³⁰ De ellos, 429 son plurianuales y cubren a 668.000 trabajadores. Asimismo, 156 son de sector y 502 de empresa.

³¹ El año que viene vencen 1.248 convenios plurianuales que afectan a 2.514.000 trabajadores.

Reparto de la riqueza

El Ministerio de Economía prevé que el año 2002 se cierre con un crecimiento del 3,4% de la remuneración por asalariados, inferior al registrado en 2001. Este aumento está por debajo del incremento de la productividad nominal (5,7%) y, por tanto, supone una rebaja de la participación de los asalariados en la Renta Nacional.

Como consecuencia de esta evolución, los costes laborales por unidad de producto real³² experimentan un fuerte recorte en su ritmo de crecimiento en 2002 (2,4%), con respecto al observado el año anterior (3,8%).

El Gobierno espera que el año que viene la remuneración por asalariado repunte ligeramente (3,5%), gracias a una modesta recuperación del empleo, y se modere aún más el crecimiento de los costes laborales unitarios (2,3%), gracias a una mejora de la productividad.

3.4. Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres³³

Condicionantes para acceder al empleo

Se puede hablar de tres tipos de condicionantes que influyen sobre la manera en que la mujer accede y permanece en el mercado de trabajo: sociales, biológicos y educativos.

Condicionantes sociales

Hasta la llegada de las libertades, a las mujeres se las ha encasillado en el desempeño de unas determinadas tareas, con pocas posibilidades de salirse del patrón que marcaba la tradición.

Estas tareas han tenido, además, un valor social subsidiario o complementario de otras consideradas principales: las desempeñadas por el cabeza de familia. Esto ha sido así, como resultado del importante reconocimiento social alcanzado por el mercado y las relaciones mercantiles en la sociedad actual, lo que coloca a las actividades no remuneradas -extra-mercantiles-, como las labores del hogar, por debajo en la escala de valores sociales³⁴.

³² Cociente entre la remuneración por asalariado en términos nominales y la productividad real.

³³ Este apartado es un extracto del trabajo que actualmente realiza el Grupo de Trabajo sobre Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, del ANC 2002.

³⁴ La devaluación social de las tareas que desempeñan las mujeres, deriva, en parte, de su menor grado de mercantilización. El hecho de que las labores del hogar que se realizan por cuenta propia, no formen parte de los indicadores económicos que intentan estimar, en términos formales, la evolución de la riqueza de un país, provoca que los políticos y la sociedad se preocupen menos por su suerte.

La sociedad española ha ido superando dichos condicionantes. Hoy, las mujeres deciden voluntariamente si quieren o no incorporarse a la actividad laboral, sin que exista la presión social de antaño.

Sin embargo, como consecuencia de la entrada masiva de la mujer en el mercado de trabajo, se han puesto de manifiesto problemas de discriminación entre sexos:

1. Las mujeres sólo suelen acceder a un determinado tipo de ocupaciones consideradas tradicionalmente femeninas.
2. Las mujeres se concentran en las categorías profesionales más bajas, teniendo más dificultades que los hombres para promocionarse y desarrollar una carrera profesional.
3. Entre las mujeres tiene una mayor incidencia la temporalidad, la rotación laboral y el empleo a tiempo parcial.
4. Las mujeres suelen cobrar menos que los hombres, sin que, en apariencia, sean los distintos niveles de productividad los que justifiquen la diferencia.

La legislación española, consciente de este problema, y recogiendo lo establecido en el ámbito europeo, incorporó en el año 1994 el concepto de «trabajo de igual valor» en el artículo 28 del Estatuto de los Trabajadores. Recientemente, se sustituye en este mismo artículo el término «salario» por el de «retribución», para ampliar el campo de actuación legal frente a la discriminación retributiva.

La discriminación que sufren las mujeres en el mercado de trabajo nace, en parte, del reparto de las tareas que existe todavía hoy en el hogar y que es heredero del patrón tradicional de familia, que se potenció en la sociedad española hasta la llegada de la democracia.

Según la Encuesta de Calidad de Vida en el Trabajo 2001 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, las mujeres ocupadas, además, desempeñan mayoritariamente las labores del hogar (lavar la ropa y planchar, cocinar y limpiar la casa). «Hacer la compra» parece ser una de las tareas más compartida entre hombre y mujer, aunque todavía en un porcentaje muy elevado de hogares la mujer la asume en solitario.

Cuidar y jugar con los niños, así como llevar a los niños al médico, a la escuela y a actividades extraescolares son tareas hasta cierto punto también compartidas, pero donde la presencia individual de las mujeres es, nuevamente, mucho más importante que la de los hombres.

En casa los hombres sólo asumen en mayor medida que las mujeres «las reparaciones del hogar».

El doble papel de trabajadora (en casa desempeñando prácticamente todo el trabajo doméstico y en la empresa como ocupada) coloca a la mujer en un punto de clara desventaja con respecto al hombre para el acceso al mercado de trabajo y su promoción profesional.

Complementariamente, los permisos, derechos sobre reducción de jornada y excedencia, que reconoce la Ley para la Conciliación de la Vida Laboral y Familiar, deben ser utilizados tanto por hombres como por mujeres para evitar el aumento de las desventajas que provoca el reparto entre sexos de las responsabilidades familiares.

Condicionantes biológicos

La mujer y el hombre son diferentes. La biología, y en concreto la maternidad, es tal vez el rasgo más significativo de esta diferencia. Partiendo del reconocimiento de la misma, parece razonable que la sociedad moderna tome las medidas necesarias para que la igualdad de oportunidades no se vea afectada por esta diferencia.

Las empresas pueden optar por contratar preferentemente a los hombres, si los costes y los beneficios económicos que se derivan de la maternidad no reciben el suficiente reconocimiento social.

Recientemente se han dado pasos muy importantes para que el coste económico que la maternidad pueda tener en las empresas, sea asumido por todos a través de los Presupuestos Generales del Estado y, de esta manera, se eliminen las posibles trabas en contra de la igualdad de oportunidades.

Así para reducir este coste a cero, a la Ley 39/1999, que establece el pago por parte de la Seguridad Social de la prestación por maternidad durante las 16 semanas de descanso y de la cotización a cargo del trabajador, se suman:

- El anterior RDL 11/1998, de 4 de septiembre, donde se establece la bonificación del 100% de las cuotas a cargo de la empresa a la Seguridad Social, de los contratos de interinidad que se celebren con personas desempleadas para sustituir a trabajadoras que tengan suspendido el contrato de trabajo durante el período de descanso por maternidad.
- Y la disposición adicional segunda de la Ley 12/2001, de 9 julio, que establece la bonificación del 100% de la cotización a la Seguridad Social, a cargo del empresario, de la trabajadora en período de descanso por maternidad, cuando ésta sea sustituida a través de un contrato de interinidad celebrado con una persona desempleada.

Complementariamente, la Ley de Conciliación de la Vida Laboral y Familiar refuerza la protección frente a los despidos que se produzcan por hacer uso de los derechos reconocidos en esta ley.

Las medidas adoptadas eran del todo necesarias, no sólo para fomentar la igualdad de oportunidades entre sexos, sino también la natalidad. En efecto, a lo largo de los últimos años se ha producido una fuerte caída de la natalidad, que ha situado a España como el país con la tasa de fertilidad más baja de todo el planeta. Esta caída ha sido consecuencia de la escasez de empleo, su precariedad, la discriminación laboral entre sexos, el elevado precio de

la vivienda y la falta de desarrollo de infraestructuras de servicios sociales, que han contribuido a retrasar o descartar la decisión de tener hijos.

Este fuerte ajuste de la población tiene importantes repercusiones económicas y sociales, en tanto que afecta a cuestiones tan relevantes como, por ejemplo, el sistema de reparto de las pensiones gestionadas por la Seguridad Social o los flujos de inmigración y, en consecuencia, las políticas sociales de integración.

Condicionantes educativos

La democracia ha abierto definitivamente la formación académica a mujeres y hombres por igual. Hoy las mujeres representan el 53% de la población universitaria y el 58% del total de personas que se gradúan en un curso.

De hecho, las mujeres, como se comprobará en detalle más adelante, acumulan más méritos académicos que los hombres, a pesar de lo cual su incorporación a la actividad laboral no es, paradójicamente, más fácil.

No obstante, el perfil universitario de las mujeres presenta importantes rasgos diferentes con respecto al de los hombres (ver tabla adjunta):

- Las mujeres optan en mayor medida que los hombres por diplomaturas y licenciaturas de Ciencias de la Salud (enfermería, medicina, farmacia, etc.).
- La presencia de las mujeres en las diplomaturas y licenciaturas técnicas está, en cambio, muy por debajo de la de los hombres.
- Existen carreras con una abrumadora presencia femenina con más de un 70% de mujeres en las aulas (enfermería, trabajo social, magisterio, turismo, farmacia, filosofía y ciencias de la educación, e historia del arte). Y otras, por el contrario, con una presencia por debajo del 30%: ingeniería industrial, informática, de telecomunicaciones, de obras públicas, de caminos, canales y puertos, y ciencias físicas.

Este perfil universitario viene determinado por la elección del tipo de estudios, que se produce durante la etapa previa a la universidad. Por tanto, la respuesta a este patrón hay que buscarla en dicho período. Posiblemente, los valores que se transmiten en la familia y en la escuela están en la raíz de dicha elección.

La diferencia no es inocua, pues las carreras técnicas suelen tener más fácil salida en el mercado de trabajo y reciben, además, una mayor remuneración.

Alumnos matriculados en la Universidad. Curso 1999-2000

	Total	Hombres	Mujeres
DIPLOMATURA, ARQUITECTURA E INGENIERÍA TÉCNICA		%	%
TOTAL	579.579	48,7	51,3
CC. Experimentales (1)	5.649	42,7	57,3
CC.de la Salud	50.643	21,6	78,4
Enfermería	30.980	16,2	83,8
Fisioterapia	9.965	35,2	64,8
Otras	9.698	24,9	75,1
CC. Sociales y Jurídicas y Humanidades	299.034	33,6	66,4
Maestro	97.430	27,2	72,8
CC. Empresariales	92.782	47,1	52,9
Relaciones Laborales	51.969	33,5	66,5
Trabajo Social	17.832	14,3	85,7
Turismo	16.161	24,2	75,8
Otras	22.860	28,4	71,6
Técnicas	224.253	75,1	24,9
Ingeniería Técnica Industrial	65.723	81,4	18,6
Ingeniería Técnica Informática (2)	59.612	80,7	19,3
Ingeniería Técnica Agrícola	24.923	56,8	43,2
Arquitectura Técnica	24.778	66,1	33,9
Ingeniería Técnica de Telecomunicación	15.742	80,9	19,1
Ingeniería Técnica de Obras Públicas	9.439	72,0	28,0
Otras	24.036	70,1	29,9
LICENCIATURA, ARQUITECTURA E INGENIERÍA			
TOTAL	1.007.476	45,6	54,4
CC. Experimentales	122.079	45,0	55,0
CC. Químicas	36.527	41,4	58,6
CC. Biológicas	32.436	36,6	63,4
CC. Físicas	16.695	70,6	29,4
CC. Matemáticas	14.893	47,9	52,1
Otras	21.528	41,7	58,3
CC. de la Salud	69.812	33,3	66,7
Medicina	30.212	34,2	65,8
Farmacia	22.935	27,2	72,8
Veterinaria	10.738	40,0	60,0
Odontología	5.927	39,9	60,1
CC. Sociales y Jurídicas y Humanidades	657.075	40,8	59,2
Derecho	171.191	44,2	55,8
Administración y Dirección de empresas	98.406	50,1	49,9
Psicología	60.654	24,7	75,3
Filología	57.011	25,4	74,6
CC. Económicas y Empresariales (3)	56.358	54,0	46,0
Geografía e Historia (4)	42.193	52,9	47,1
Ciencias de la información (5)	31.951	37,4	62,6
Filosofía y CC. de la Educación (6)	26.164	19,2	80,8
CC. Políticas y Sociología (7)	25.775	42,2	57,8
Historia del Arte	17.293	27,3	72,7
Bellas Artes	12.461	38,3	61,7
Filosofía y CC. de la Educación (6)	10.333	57,9	42,1
Otras	47.285	37,5	62,5
Técnicas	158.510	71,3	28,7
Ingeniería Industria	39.755	78,9	21,1
Arquitectura	27.643	56,6	43,4
Ingeniería Informática	24.816	82,1	17,9
Ingeniería de Telecomunicaciones	16.433	75,6	24,4
Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos	10.920	74,5	25,5
Ingeniería Agrónoma	9.868	59,2	40,8
Otras	29.075	66,0	34,0

(1) Incluye: Diplomatura en Estadística y Nutrición y Dietética.

(2) Incluye: Diplomatura en Informática, Ingeniería Técnica Informática de Gestión e Ingeniería Técnica Informática de Sistemas.

(3) Incluye: CC. Económicas y Empresariales y Economía.

(4) Incluye: Historia, Geografía e Historia y Geografía.

(5) Incluye: Periodismo, Publicidad y Relaciones Públicas y Comunicación Audiovisual.

(6) Incluye: Pedagogía y Filosofía y CC. de la Educación.

(7) Incluye: Sociología, Ciencias Políticas y Sociología y Ciencias Políticas y de la Administración

Servicios sociales para la conciliación de la vida laboral y familiar

La falta de infraestructuras de servicios sociales que ayuden a conciliar la vida laboral y familiar es otro de los condicionantes que influye sobre la manera en que la mujer se incorpora al mercado de trabajo.

Este tipo de servicios suplen, a través del mercado, los que prestan las mujeres dentro del hogar, sin recibir una remuneración a cambio: cuidado de niños, mayores y minusválidos, fundamentalmente.

Su desarrollo facilita, por tanto, el acceso y la permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo. De hecho, se puede establecer una relación directa entre ambas variables: aumento de los servicios sociales e incorporación de la mujer al empleo.

En efecto, países como Francia y Alemania, con una importante red de servicios sociales, tienen una tasa de ocupación femenina alta, que se sitúa en el 55% y 58%, respectivamente. En cambio, en España, con un bajo desarrollo de estos servicios, la tasa de ocupación femenina sólo supera ligeramente el 40%.

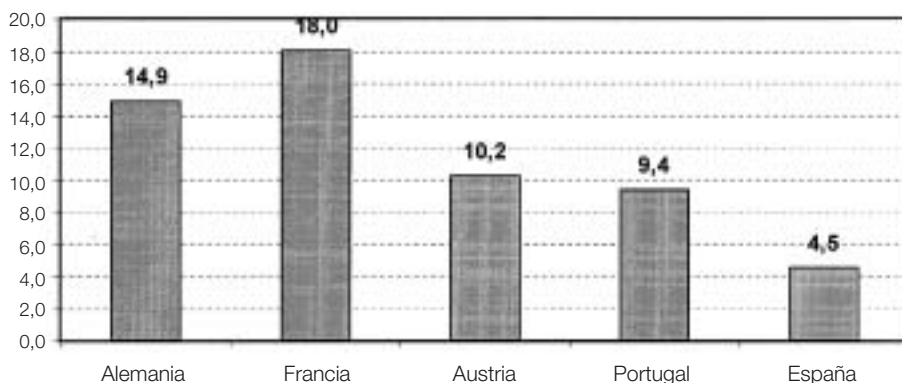
La influencia de estas infraestructuras se percibe aún más claramente cuando se compara la situación por sexos. Así, mientras que las tasas de ocupación masculinas son muy similares en España y Francia (rondando el 70%), la diferencia que mantienen con la tasa de ocupación femenina es de 15 puntos en Francia y del doble en España.

Se puede comparar el nivel alcanzado por los servicios sociales³⁵ en España, con respecto a algunos países europeos, a partir de las estimaciones de ocupación que proporciona el Labour Force Survey 2001, de Eurostat (ver gráfico adjunto).

En España trabajan 4,5 personas por cada mil habitantes en la prestación de servicios sociales. Este ratio es el más bajo de los países de la UE para los que existe información desagregada (Francia, Alemania, Austria y Portugal).

Alcanzar el nivel francés, que es el más alto (con 18 ocupados por cada mil habitantes), supondría crear en España 540.000 puestos de trabajo adicionales para la prestación de servicios sociales.

³⁵ Servicios sociales: cuidado de niños, mayores, personas en situación de exclusión social y personas que tienen algún impedimento para valerse por sí mismas, pero en las que el tratamiento médico o la educación no constituye un elemento importante. Residencias de mayores, minusválidos, acogimiento de menores, acogimiento de mujeres (maltratadas, madres solteras...), centros de rehabilitación, albergues para personas en situación de exclusión social. Información, asesoramiento, orientación, tratamiento psicosocial... Atención diurna a minusválidos. Guarderías. Atención a domicilio. Promoción de la convivencia. ONGs como Cruz Roja, Médicos sin Fronteras, etc.

Ocupados en Servicios Sociales por cada mil habitantes

Fuente: LFS, 2001. Eurostat.

Algunos datos adicionales ilustran la escasa cobertura de las infraestructuras de servicios sociales y la importancia creciente que están adquiriendo entre las demandas sociales:

Guarderías:

- En el año 2000, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales financió, con 52 millones de euros, 38.968 plazas de atención a la primera infancia, para conciliar la vida laboral y familiar. Ese número de plazas representa, en términos relativos, el 2,5% de los menores de 3 años.
- El 3,1% de los asalariados declara en la ECVT 2000 (Encuesta de Calidad de Vida en el Trabajo) que su empresa les proporciona servicios de guarderías.

Atención a personas dependientes:

- A principios de 1999, según el IMSERSO, se contabilizaron en España 198.358 plazas residenciales para personas mayores, lo que supone un índice de cobertura del 3,2% sobre la población mayor de 65 años. De ellas algo más de 78.000 son públicas.
- Según el IMSERSO, el 28% de los mayores de 65 años declaran necesitar algún tipo de ayuda o cuidado especial. El perfil de la persona que realiza el cuidado informal es una mujer adulta de 45 a 64 años, en doble proporción que en el resto de edades, con escaso nivel de instrucción y dedicada a las labores domésticas. Situación que deberá cambiar en los próximos años de forma radical. Se estima que 1.700.000 personas realizan tareas de cuidadores informales; de ellas, más de 700.000 con una dedicación media de más de 40 horas semanales.

- A lo anterior se añade la feminización del envejecimiento, por la mayor esperanza de vida de las mujeres. Ellas suelen ser cuidadoras, pero también el colectivo que progresivamente demandará más estos servicios. Su no desarrollo vendría a sumar una nueva discriminación más a la larga retahíla que vienen soportando.
- En España había 3.528.220 personas con discapacidad, según la Encuesta de Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999, del INE, y 768.831 personas con certificado de minusvalía.

El carácter femenino de los problemas del mercado de trabajo español

Las principales diferencias entre la actividad laboral en España y la Unión Europea (UE) tienen un marcado carácter femenino:

- La diferencia entre la tasa de paro³⁶ masculina española y de la UE es sólo de 2,6 puntos porcentuales; alcanzar el estándar europeo requeriría crear 255.000 empleos. En cambio, la diferencia entre las tasas de paro femeninas es de 10,3 puntos; alcanzar el nivel de la UE supone crear 692.000 puestos de trabajo.
- Mientras que la diferencia entre la tasa de actividad³⁷ de los hombres españoles y europeos es sólo de dos décimas, entre las mujeres la tasa de actividad española está 8,7 puntos por debajo de la europea. Alcanzar el estándar de actividad de la UE (60,1%) entre las mujeres supone incorporar 1.150.000 mujeres al mercado de trabajo.
- La temporalidad afecta, igualmente, más a las mujeres que a los hombres. Mientras que en la UE, el 12,5% de los hombres y el 14,5% de las mujeres tienen un empleo temporal, en España el porcentaje se eleva al 30,7%, en el caso de los hombres, y al 34,6%, en el caso de las mujeres.

En consecuencia, resolver los problemas de incorporación de la mujer al mercado laboral español significa recortar la distancia que separa a España de los niveles europeos de paro, actividad y estabilidad en el empleo.

La Cumbre de Lisboa, de marzo de 2000, estableció el objetivo de incrementar la tasa de ocupación de las mujeres desde el 54% actual hasta, al menos, el 60% en 2010. Las conclusiones de la Cumbre también señalaban que, en aras del cumplimiento de este objetivo, el esfuerzo mayor tenía que ser realizado por aquellos países con una tasa de ocupación femenina más baja.

³⁶ Tasa de paro = Parados / Activos.

³⁷ Tasa de actividad = (Ocupados + Parados) / Población. La población se acota a la edad laboral de la UE, desde los 15 hasta los 64 años. En España, los 16 años es la edad mínima legal para trabajar.

Análisis por edades

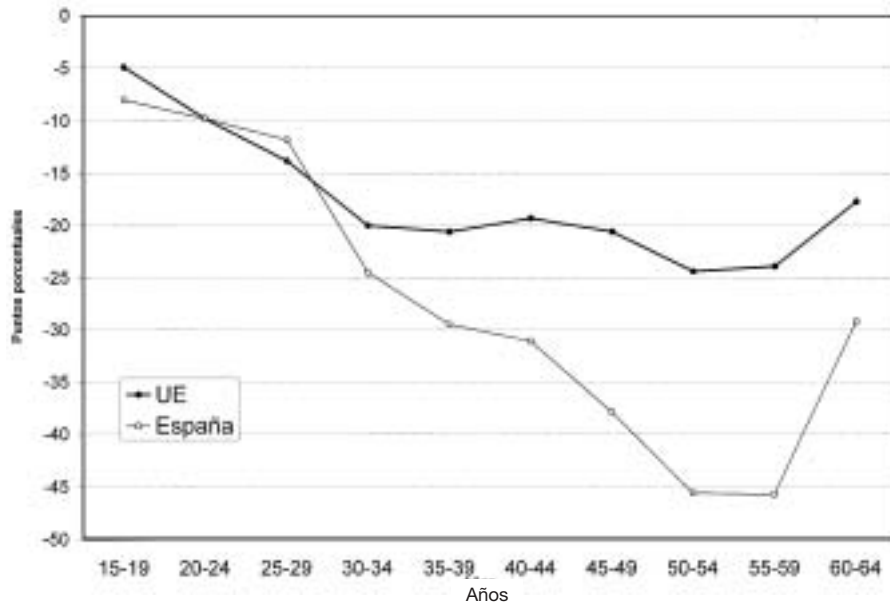
Si la situación se analiza por edades se observa que a lo largo de todos los tramos de edad, las mujeres se incorporan a la actividad laboral en menor medida que los hombres.

Esta diferencia se agranda según aumenta la edad. Fenómeno que está relacionado con la retirada de las mujeres de la actividad laboral, como consecuencia de la maternidad y con las dificultades para reincorporarse posteriormente a la misma.

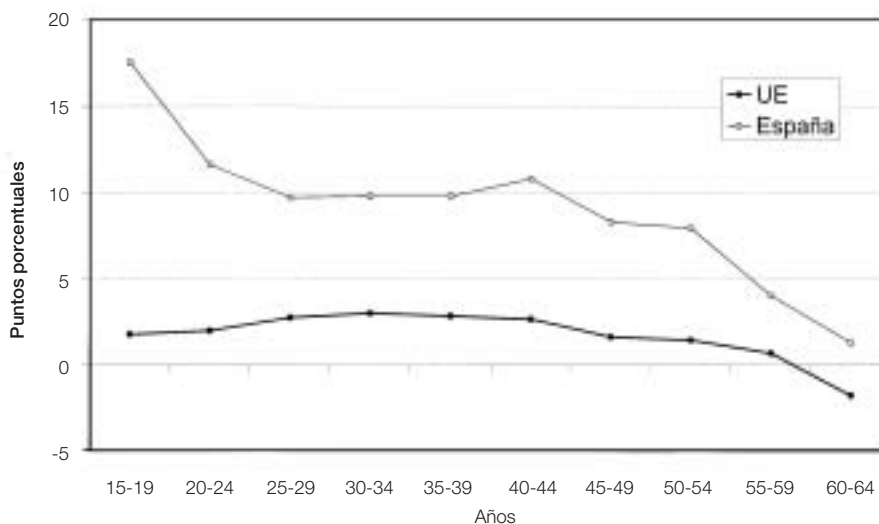
Si se comparan, para los distintos tramos de edad, la diferencia entre la tasa de actividad por sexos en España y la UE (ver gráfico), se observa que el problema de incorporación de la mujer al mercado de trabajo en España se agrava a partir de los 35 años, edad a partir de la cual se abre la brecha con la UE.

Esta ampliación de la diferencia con Europa está relacionada con el retraso histórico en el proceso de incorporación de la mujer al empleo vivido por la sociedad española. La mujer española se libera más tarde que la europea del papel que tradicionalmente se le ha asignado.

Diferencia entre las tasas de actividad por sexo (tasa femenina-tasa masculina)



Diferencia entre las tasas de paro por sexo (tasa femenina-tasa masculina)



De manera distinta a lo que ocurre con la tasa de actividad, la diferencia entre la tasa de paro masculina y femenina disminuye según aumenta la edad (ver gráfico). No obstante, esta diferencia se mantiene constante entre los tramos de mayor ocupación (de 25 a 44 años) y se cierra sólo a partir de los 45 años, cuando la tasa de actividad femenina cae hasta sus cotas más bajas.

Este fenómeno no se observa en la UE, al menos con tanta claridad, y parece indicar un importante grado de discriminación a la hora de acceder a un empleo entre hombres y mujeres, sobre todo en el caso de las más jóvenes.

Las mujeres están académicamente más preparadas que los hombres

El fenómeno de la discriminación por sexos sobresalta aún más cuando se comprueba que el nivel de formación académica alcanzado por las mujeres paradas es superior al de los hombres.

Cerca del 18% de las paradas están licenciadas, frente al 12% de los hombres. Asimismo, el 29% de los hombres sólo ha alcanzado estudios primarios, mientras que el peso de este colectivo es mucho menor en el caso de las mujeres (20%).

Estas diferencias se mantienen tanto si se consideran por separado los parados en busca de su primer empleo y los que han trabajado anteriormente, como si la comparación se limita por edades, al colectivo más «empleable», es decir, entre 20 y 44 años (ver tabla).

Parados entre 20 y 44 años
Estructura en %

	Mujeres	Hombres
Total	100,0	100,0
Analfabetos	0,5	0,5
Educación Primaria	13,1	19,6
Educación Secundaria Primera etapa y formación e inserción laboral correspondiente	30,7	36,2
Educación Secundaria Segunda etapa y formación e inserción laboral correspondiente	23,1	19,9
Formación e inserción laboral con título de secundaria (2ª etapa)	0,2	0,3
Educación superior, excepto doctorado	32,2	23,2
Doctorado	0,3	0,3

Fuente: Primer trimestre del 2002. EPA, INE.

A pesar de su mayor nivel de formación académica, las paradas tardan más tiempo que los hombres en encontrar un trabajo. En efecto, el paro de larga duración tiene una mayor incidencia entre las mujeres (43,2%), frente a los hombres (33,1%). Esta diferencia es mucho menos acusada que en la UE, donde el paro de larga duración incide entre las mujeres (45,2%) en, prácticamente, igual proporción que entre los hombres (43,5%).

Asimismo, existe un importante grupo de paradas de «muy larga duración» (más de dos años en el desempleo), que representa algo más del 27% del total de desempleadas, siendo el colectivo más nutrido por tiempo de búsqueda de empleo. Entre los hombres el paro de «muy larga duración» no tiene tanta importancia (17% del total), sólo alcanza una dimensión considerable entre los analfabetos (25%). En cambio, entre las mujeres es el colectivo más importante en la mayoría de los niveles de formación.

En cuanto al sector de estudios en el que las personas desempleadas han realizado su formación académica, existen diferencias apreciables entre mujeres y hombres.

El colectivo más nutrido se ubica en los «programas de formación básica», tanto para hombres como para mujeres. No obstante, hay una mayor presencia del mismo entre los que ya han trabajado antes que entre los que buscan su primer empleo (ver tabla).

Parados por sector de estudio
Estructura en % sobre el total

	Han trabajado antes		Primer empleo	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
0. Programas de formación básica y desarrollo personal	64,9	76,1	48,2	58,7
01. Programas de formación básica	64,9	76,1	48,2	58,7
09. Desarrollo personal				
1. Educación	3,2	1,0	6,8	1,8
14. Formación de personal docente y ciencias de la educación	3,2	1,0	6,8	1,8
2. Artes y humanidades	3,2	1,9	5,1	4,4
21. Artes	1,5	0,9	0,7	2,5
22. Humanidades	1,7	1,0	4,5	1,9
3. Ciencias sociales, enseñanza comercial y derecho	13,9	6,1	21,0	14,0
31. Ciencias sociales y del comportamiento	1,0	0,3	2,4	0,8
32. Periodismo e información	0,4	0,5	0,3	0,6
34. Enseñanza comercial y administración	11,3	4,3	13,6	8,5
38. Derecho	1,1	1,0	4,7	4,0
4. Ciencias	2,1	1,9	5,8	4,3
42. Ciencias de la vida	0,4	0,4	2,0	1,4
44. Ciencias físicas, químicas y geológicas	0,6	0,4	2,0	0,6
46. Matemáticas y estadística	0,1	0,1	0,4	0,5
48. Informática	1,0	1,0	1,4	2,0
5. Mecánica, electrónica y otra formación técnica; Industria manufacturera y construcción	0,7	8,7	2,0	9,1
52. Mecánica, electrónica y otra formación técnica	0,3	7,2	0,4	7,4
54. Industria manufacturera y producción	0,3	0,6	0,9	0,9
58. Arquitectura y construcción	0,2	0,9	0,6	0,8
6. Agricultura	0,2	0,6	0,5	0,9
62. Agricultura, ganadería y pesca	0,1	0,6	0,5	0,8
64. Veterinaria	0,0	0,0		0,2
7. Salud y servicios sociales	7,3	1,3	7,5	3,5
72. Salud	6,6	1,2	6,9	3,3
76. Servicios sociales	0,7	0,1	0,7	0,2
8. Servicios	3,4	1,2	2,5	2,2
81. Servicios personales	3,2	0,6	2,0	1,6
84. Servicios de transporte	0,1	0,4	0,1	0,2
85. Protección del medio ambiente	0,1	0,2	0,3	0,4
86. Servicios de seguridad				
9. Sectores desconocidos, no especificados o no aplicable	1,1	1,1	0,7	0,9
90. Sectores desconocidos o no especificados	0,3	0,3	0,1	0,3
99. No aplicable	0,7	0,8	0,6	0,7

Fuente: Primer trimestre del 2002. EPA, INE.

Mujeres y hombres desempleados tienen una presencia relativa importante en el sector de estudios de «enseñanza comercial y administración» (superior al 10% del total de personas desempleadas), sobre todo entre los que buscan su primer empleo.

Las mujeres en mayor medida que los hombres suelen optar por áreas de estudios como: salud, formación de personal docente y ciencias de la educación, y humanidades. Estas dos

últimas áreas ganan peso entre las mujeres que buscan su primer empleo. En cambio, los hombres optan por: mecánica, electrónica y otra formación técnica.

Si la comparación se limita a las personas desempleadas licenciadas (sin considerar los doctorados) la fotografía se altera ligeramente (ver tabla). Tanto para mujeres como para hombres, las licenciaturas se localizan fundamentalmente en el sector de «enseñanza comercial y administrativa».

La presencia de ambos colectivos es similar en el sector de derecho (alrededor del 11% del total de parados) entre los desempleados que buscan su primer empleo.

Parados con estudios superiores excepto doctorado
Estructura en % sobre el total. Primer trimestre del 2002. Datos en miles

	Han trabajado anteriormente		En busca de su primer empleo	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Educación	6,3	12,8	5,1	14,9
14. Formación de personal docente y ciencias de la educación	6,3	12,8	5,1	14,9
2. Artes y humanidades	10,1	12,1	10,4	11,7
21. Artes	4,1	4,8	5,1	1,5
22. Humanidades	6,0	7,3	5,3	10,3
3. Ciencias sociales, enseñanza comercial y derecho	29,4	38,9	36,6	40,6
31. Ciencias sociales y del comportamiento	1,3	4,3	2,1	5,9
32. Periodismo e información	3,0	1,6	1,6	0,7
34. Enseñanza comercial y administración	19,0	28,1	21,4	22,8
38. Derecho	6,0	4,8	11,5	11,2
4. Ciencias	10,7	7,8	10,7	13,1
42. Ciencias de la vida	1,6	1,4	4,0	4,6
44. Ciencias físicas, químicas y geológicas	2,0	2,3	0,8	4,7
46. Matemáticas y estadística	0,9	0,3	1,3	0,9
48. Informática	6,2	3,7	4,5	3,0
5. Mecánica, electrónica y otra formación técnica; industria manufacturera y construcción	27,8	1,9	19,5	3,7
52. Mecánica, electrónica y otra formación técnica	22,6	0,7	15,2	1,0
54. Industria manufacturera y producción	1,9	0,4	1,9	1,2
58. Arquitectura y construcción	3,3	0,9	2,4	1,5
6. Agricultura	2,7	0,7	2,7	1,2
62. Agricultura, ganadería y pesca	2,5	0,6	2,1	1,2
64. Veterinaria	0,2	0,1	0,5	
7. Salud y servicios sociales	6,5	15,9	7,8	10,4
72. Salud	5,9	13,4	7,2	8,8
76. Servicios sociales	0,6	2,4	0,5	1,6
8. Servicios	5,7	9,4	6,1	4,3
81. Servicios personales	2,4	8,7	4,5	3,2
84. Servicios de transporte	2,1	0,4	0,5	0,3
85. Protección del medio ambiente	1,2	0,3	1,1	0,7
9. Sectores desconocidos, no especificados o no aplicable	0,9	0,6	0,8	0,1
90. Sectores desconocidos o no especificados	0,9	0,6	0,8	0,1

Fuente: EPA, INE.

Dicho esto, el colectivo masculino más importante se ubica en el sector de estudios de «mecánica, electrónica y otra formación académica», sobre todo entre los que han trabajado anteriormente. Aquí la presencia femenina es testimonial. La relevancia de los hombres aumenta en las licenciaturas de humanidades y salud, pero manteniéndose por debajo de la de las mujeres.

Por su lado, las universitarias desempleadas han realizado, sobre todo, licenciaturas relacionadas con la salud, las humanidades y los servicios personales. No obstante, entre las que buscan su primer empleo pierden peso las licenciaturas de salud y servicios personales a favor de las relacionadas con las humanidades.

Por último, según la encuesta de Calidad de Vida en el Trabajo, 1999, del MTAS, las mujeres declaran en mayor medida que los hombres que su nivel de estudios y experiencia se ajusta a su puesto de trabajo (ver tabla).

Su nivel de estudios/experiencia es... para realizar su trabajo

Valores en %

	Nivel de estudios		Experiencia	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Más que suficiente	48,5	51,1	53,8	50,9
Suficiente	44,5	43,4	35,9	39,9
Insuficiente	3,9	3,3	3,8	3,4
NS/NC	2,7	2,2	6,6	5,8

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida en el Trabajo. Junio 1999.

Trabajadores afiliados en alta laboral según grupo de tarifa y sexo. Régimen general

Datos a 30/02/2002

	Estructura en %				
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Diferencia (H-M)
Ingenieros y licenciados	524.942	317.204	7,1	6,6	0,4
Ingenieros técnicos	304.871	403.278	4,1	8,4	-4,4
Jefes administrativos	351.742	126.673	4,7	2,7	2,1
Ayudantes no titulados	289.555	115.986	3,9	2,4	1,5
Oficiales administrativos	695.417	683.091	9,3	14,3	-5,0
Subalternos	317.246	245.719	4,3	5,1	-0,9
Auxiliares administrativos	502.124	1.149.385	6,7	24,1	-17,3
Oficiales de 1ª y 2ª	2.124.046	348.568	28,5	7,3	21,2
Oficiales de 3ª y especialistas	1.048.483	570.319	14,1	11,9	2,1
Peones	1.238.746	795.018	16,6	16,7	0,0
Trabajadores menores de 18 años	45.871	19.076	0,6	0,4	0,2
Otros	2.090	114	0,0	0,0	0,0
Total	7.445.133	4.774.431	100,0	100,0	

Se han eliminado los casos donde no consta el sexo. Fuente: TGSS. MTAS.

Categorías profesionales

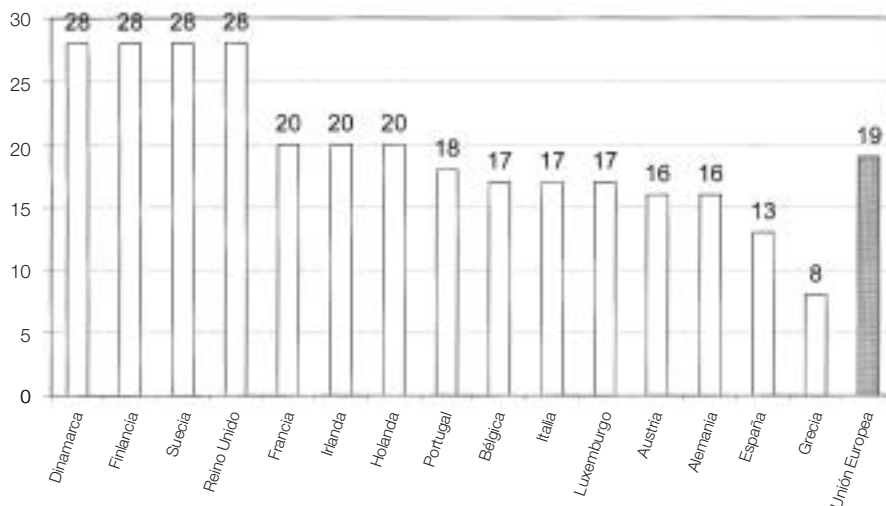
La distribución del empleo asalariado por categorías profesionales se puede aproximar a través de la información que, sobre afiliados al Régimen General, proporciona la Tesorería General de la Seguridad Social y que se recoge en la tabla adjunta.

La categoría que concentra más hombres es la de «Oficiales de 1ª y 2ª» (28,5%), mientras que para las mujeres es la de «Auxiliares administrativos» (24,1%). En general, la distribución del empleo femenino presenta una mayor concentración entre las categorías peor remuneradas. Sólo en la categoría de «Ingenieros Técnicos» las mujeres tienen más peso (8,4%) que los hombres (4,1%).

Puestos de responsabilidad

Las mujeres ocupan menos puestos de responsabilidad con personal a su cargo. Según la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo, en el ámbito europeo sólo el 19% de los asalariados tienen a una mujer como inmediato superior.

Asalariados con una mujer como inmediato superior (en % sobre el total)



Fuente: «Quality of work and employment in Europe. Issues and challenges. Fundación Europea para la mejora de las condiciones de Vida y Trabajo». Febrero, 2002.

Los puestos de responsabilidad son todavía menos en España. Sólo el 13% de los asalariados declara tener una mujer como jefa. Los países nórdicos (Dinamarca, Suecia y Finlandia) y el Reino Unido son los únicos que presentan un porcentaje significativo de trabajadores bajo el mando de una mujer (28%).

Inactividad laboral

En España hay 10.237.000 mujeres inactivas, de las cuales 2.943.000 tienen menos de 40 años. De entre estas últimas, el colectivo más importante son las estudiantes (1.457.300) seguido de las inactivas que se dedican a las labores del hogar (1.299.600). El importante volumen de mujeres menores de 40 años que emplean su tiempo en las labores del hogar contrasta con el de los hombres, sólo 31.000.

Inactivos por clase de inactividad

	Mujeres		Hombres	
	Miles	%	Miles	%
Total inactivos	10.236,8		5.495,6	
– De las cuales menores de 40 años	2.943,2	100,0	1.621,0	100,0
– De las cuales....				
estudian	1.457,3	49,5	1.295,8	79,9
jubiladas e incapacitadas	70,8	2,4	111,0	6,8
con pensión distinta a la de jubilación	24,8	0,8	17,6	1,1
trabajos voluntarios	0,8	0,0	0,4	0,0
labores del hogar	1.299,6	44,2	31,0	1,9
otras	89,8	3,1	165,2	10,2

Fuente: Primer trimestre 2002. EPA, INE.

Inactivos entre 16 y 40

	Mujeres		Hombres	
	Miles	%	Miles	%
Total	2943,2	100,0	1.621,0	100,0
Analfabetos	31,0	1,1	29,1	1,8
Educación Primaria	381,4	13,0	203,5	12,6
Educación Secundaria Primera etapa y formación e inserción laboral correspondiente	1.160,4	39,4	554,0	34,2
Educación Secundaria Segunda etapa y formación e inserción laboral correspondiente	931,4	31,6	602,3	37,2
Formación e inserción laboral con título de secundaria (2ª etapa)	3,0	0,1	1,5	0,1
Educación superior, excepto doctorado	434,6	14,8	229,5	14,2
Doctorado	1,1	0,0	1,3	0,1

Fuente: Primer trimestre 2002. EPA, INE.

En España, como se comentó, existe un menor desarrollo de los servicios de atención y cuidado de personas, lo que en parte explica el mayor nivel de inactividad que pone como justificación de la misma las labores del hogar.

El nivel de formación de las inactivas entre 16 y 40 años es similar al de las paradas.

La razón que más se aduce por las mujeres europeas inactivas para justificar no estar buscando empleo es la jubilación (37,3% de los casos), seguida de las responsabilidades per-

sonales o familiares (23,8%). En cambio, en España la razón que más se aduce son «otras razones» (38,3%), seguidas de las responsabilidades personales o familiares. Bajo «otras razones» se pueden encuadrar, por ejemplo:

- dudas sobre la posibilidad de encontrar un empleo, incluso aunque se busque;
- no necesito trabajar para vivir;
- nunca he pensado en encontrar un trabajo;
- que las mujeres trabajen no es aceptado por mi entorno social.

Inactivos que dejaron su empleo hace menos de tres años según causa

	Mujeres		Hombres	
	Miles	%	Miles	%
Finalizar un contrato de temporada o estacional	200,8	17,5	91,0	9,2
Finalizar un contrato de otro tipo	306,6	26,7	201,9	20,5
Tener un contrato de fijo - discontinuo	16,9	1,5	4,4	0,4
Despido	50,1	4,4	43,4	4,4
Jubilación anticipada o retiro por enfermedad o incapacidad	97,1	8,4	213,9	21,7
Jubilación o retiro por otras causas	120,0	10,4	293,5	29,8
Razones personales o responsabilidades familiares	89,4	7,8	3,0	0,3
Dejar un trabajo por cuenta propia	34,9	3,0	13,8	1,4
Dejarlo voluntariamente	124,1	10,8	33,0	3,3
Otras causas	110,2	9,6	87,6	8,9
Total	1.150,1	100,0	985,5	100,0

Fuente: Primer trimestre del 2002. EPA, INE.

A partir de la información disponible se puede aproximar el colectivo de inactivas susceptible de incorporarse en algún momento a la actividad:

- Hay 1.150.000 inactivas que dejaron su empleo hace menos de tres años. La razón principal para dejar la actividad laboral fue la finalización del contrato, 44,2% de los casos.
- Cerca de 600.000 mujeres inactivas mayores de 15 años declaran que les gustaría tener un trabajo, aunque no lo buscan de manera activa.
- 98.000 inactivas están disponibles para trabajar aunque no buscan empleo de manera activa (a este colectivo se le denomina «activas potenciales»). Una de las razones para no buscarlo es el «desánimo», se piensa que no se va a encontrar.
- 273.000 inactivas declaran estar disponibles para trabajar pero no están buscando empleo a través de un método considerado activo (a las componentes de este colectivo se las denomina «buscadoras pasivas de empleo»).

Presencia de las mujeres por sectores, ramas de actividad y ocupaciones

La presencia de las mujeres por sectores es más baja en la construcción (5,2%) y la industria (24,8%). En los servicios, en cambio, el empleo asalariado se reparte al cincuenta por ciento entre sexos. En la agricultura, las mujeres representan el 26,3% del empleo (ver tabla).

Asalariados por sexos y sectores				
Primer trimestre del 2002. Datos en miles				
CNAE	Total	Hombres	Mujeres	% Mujeres/total
TOTAL	12.909,0	7.854,8	5.054,2	39,2
Agricultura	462,0	340,6	121,4	26,3
Industria	2.739,5	2.059,5	679,7	24,8
Construcción	1.512,7	1.433,6	79,2	5,2
Servicios	8.195,1	4.020,7	4.173,9	50,9

Fuente: INE.

No obstante, dentro de la industria y, sobre todo, de los servicios conviven situaciones muy dispares.

Sólo en una rama de la industria la presencia femenina es superior a la de los hombres: Industria de la confección y la peletería (82,5%); en el resto la presencia femenina siempre está por debajo del 50%. A continuación se listan las ramas industriales más significativas desde el punto de vista del empleo:

Rama	Asalariados	% de asalariadas
Fabricación de muebles	125.700	18,8
Fabricación de otros productos alimenticios	121.100	36,7
Confección de prendas de vestir en textiles y accesorias	110.800	83,8
Fabricación de partes, piezas y accesorios no eléctricos para vehículos de motor y sus motores	110.600	25,6
Artes gráficas y activ. de los servicios relacionados	105.100	28,6
Fabricación de elementos metálicos para construcción	99.700	5,2
Fabricación de vehículos de motor	94.800	10,2

En los servicios la situación es muy dispar. Conviven ramas con alta presencia femenina con otras donde ésta es marginal. Entre las primeras, que representan el 60% de los asalariados del sector, están:

Rama	Asalariados	% de asalariadas
Administración Pública	642.100	45,1
Actividades sanitarias	600.500	71,1
Otro comercio al por menor de artículos nuevos en establecimientos especializados	435.000	61,8
Hogares que emplean personal doméstico	426.500	89,1
Enseñanza secundaria	336.500	60,6
Enseñanza primaria	308.500	76,0
Comercio al por menor en establecimientos no especializados	300.700	66,0
Restaurantes	299.500	49,2
Actividades industriales de limpieza	266.800	82,5
Actividades de servicios sociales	201.600	81,3
Hoteles	184.500	48,5
Actividades jurídicas de contabilidad, teneduría de libros, auditoría, asesoría fiscal, estudios de mercado y realización de encuestas de opinión pública; consulta y asesoramiento sobre dirección y gestión empresarial, gestión de sociedades de cartera	183.000	58,7
Comercio al por menor de alimentos, bebidas y tabaco en establecimientos no especializados	151.700	64,9
Enseñanza superior	136.800	48,1
Establecimiento de bebidas	134.300	46,8
Actividades diversas de servicios personales	117.400	75,6
Formación permanente y otras actividades de enseñanza	115.200	60,3
Seguros y planes de pensiones, excepto Seguridad Social obligatoria	85.700	55,2
TOTAL	4.926.300	

Las ramas de servicios que concentran un volumen importante de empleo y presentan una presencia femenina intermedia:

Rama	Asalariados	% de asalariadas
Intermediación monetaria	241.500	32,0
Comercio al por mayor de productos alimenticios, bebidas y tabaco	226.100	41,0
Telecomunicaciones	155.300	37,0
Actividades postales y de correo	80.700	38,9
Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería y otras actividades relacionadas con el asesoramiento técnico	93.40037,6	

Las ramas de servicios que concentran un volumen importante de empleo y presentan una baja presencia femenina, se listan a continuación:

Rama	Asalariados	% de asalariadas
Otros tipos de transporte terrestre	306.300	10,8
Mantenimiento y reparación de vehículos de motor	136.500	4,6
Servicios de investigación y seguridad	85.100	14,5

A continuación, el análisis se centra en los ocupados y no sólo en los trabajadores asalariados.

Por ocupaciones parece observarse que una vez superado el período de formación académica, las ocupadas pierden presencia en comparación con los hombres por grandes grupos de ocupación, es decir, se produce un fenómeno de retirada de la actividad laboral a partir de los 25 años en adelante. Este fenómeno no parece producirse entre los trabajadores no cualificados y los trabajadores cualificados en agricultura y pesca.

La mujeres ocupadas presentan un mayor nivel de formación académica que los hombres (ver tabla). En efecto, el 35% de las ocupadas son licenciadas, frente al 25% de los hombres. Asimismo, el 19% de las mujeres tienen sólo estudios primarios, frente al 25% de los hombres.

Ocupados

Datos en porcentaje

	Mujeres	Hombres
TOTAL	100,0	100,0
Analfabetos	0,5	0,4
Educación Primaria	18,9	25,1
Educación Secundaria Primera etapa y formación e inserción laboral correspondiente	24,2	30,4
Educación Secundaria Segunda etapa y formación e inserción laboral correspondiente	20,9	18,6
Formación e inserción laboral con título de secundaria (2ª etapa)	0,2	0,2
Educación superior, excepto doctorado	34,9	25,0
Doctorado	0,4	0,4

Fuente: Primer trimestre del 2001. EPA, INE.

Los principales sectores de estudios de las mujeres ocupadas son:

- Formación básica (56%).
- Enseñanza comercial y administración (12,8%).
- Salud (7,8%).
- Formación de personal docente y ciencias de la educación (6,3%).
- Artes y humanidades (4,2%).

Y en el caso de los hombres:

- Formación básica (66,9%)
- Mecánica, electrónica y otra formación técnica (11%).
- Enseñanza comercial y administrativa (5,6%).

En lo que respecta a las ocupaciones, en el anexo estadístico se ha ordenado la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CON-94) desagregada a tres dígitos, en función del grado de presencia femenina (inferior al 10%, mayor o igual al 10% e inferior al 20%...). A conti-

nuación se recogen, siguiendo ese orden, las profesiones más importantes por volumen de empleo (más de 80.000 ocupados):

Presencia femenina (PF) inferior al 10%

- Albañiles y mamposteros (521)
- Conductores de camiones (337)
- Mecánicos y ajustadores de maquinaria (314)
- Peones de la construcción (311)
- Moldeadores, soldadores, chapistas, montadores de estructuras metálicas y trabajadores asimilados (218)
- Taxistas y conductores de automóviles y furgonetas (216)
- Mecánicos y ajustadores de equipos eléctricos y electrónicos (196)
- Electricistas de construcción y asimilados (169)
- Operadores de máquinas para trabajar metales y otros productos minerales (149)
- Pintores, barnizadores, empapeladores y asimilados (144)
- Fontaneros e instaladores de tuberías (137)
- Operadores de otras máquinas móviles (125)
- Carpinteros (excepto carpinteros de estructuras metálicas) (103)
- Policías (100)
- Trabajadores en hormigón armado, enfoscadores, ferrallistas y asimilados (100)
- Otros trabajadores de acabado de construcción y asimilados (98)
- Trabajadores cualificados por cuenta propia en actividades agropecuarias (89)
- Ingenieros técnicos (85)

10% < PF < 20%

- Trabajadores cualificados por cuenta propia en actividades agrícolas (254)
- Peones del transporte y desagraegadores (181)
- Trabajadores cualificados por cuenta ajena en actividades agrícolas (105)
- Dirección general y presidencia ejecutiva (104)
- Dirección de departamento de producción (86)
- Técnicos de las ciencias físicas, químicas y de las ingenierías (75)
- Profesionales técnicos de la informática (72)
- Escala básica del ejército (60)

20% < PF < 30%

- Representantes de comercio y técnicos de venta (340)
- Gerencia de otras empresas con menos de 10 asalariados (192)
- Dirección de áreas y departamentos especializados (130)
- Montadores y ensambladores (127)
- Empleados de registro de materiales, de servicios de apoyo a la producción y al transporte (118)

- Conserjes de edificios, limpiacristales y asimilados (95)
- Ingenieros superiores (81)
- Delineantes y diseñadores técnicos (77)
- Gerencia de empresas de restauración con menos de 10 asalariados (70)
- Gerencia de otras empresas sin asalariados (67)

30% < PF < 40%

- Peones agrícolas (280)
- Trabajadores de la industria de la alimentación, bebidas y tabaco (201)
- Auxiliares contables y financieros (151)
- Médicos y odontólogos (135)
- Trabajadores cualificados por cuenta propia en actividades ganaderas (124)
- Gerencia de empresas de restauración sin asalariados (106)
- Gerencia de empresas de comercio al por menor con menos de 10 trabajadores (102)
- Abogados y fiscales (91)
- Profesionales del mundo artístico, del espectáculo y de los deportes (90)
- Profesores de universidades y otros centros de enseñanza superior (82)
- Escritores y artistas de la creación o de la interpretación (62)

40% < PF < 50%

- Camareros, bármanes y asimilados (353)
- Peones de industrias manufactureras (330)
- Profesionales de apoyo en operaciones financieras y algunas operaciones comerciales (121)
- Empleados de bibliotecas, servicios de correos y asimilados (81)
- Profesionales en organización y administración de empresas (64)

PF > 50%

- Dependientes y exhibidores en tiendas, almacenes, quioscos y mercados (738)
- Profesionales de apoyo a la gestión administrativa, con tareas administrativas generales (586)
- Personal de limpieza de oficinas, hoteles y otros trabajadores asimilados (544)
- Auxiliares administrativos sin tareas de atención al público no clasificados anteriormente (436)
- Auxiliares administrativos con tareas de atención al público no clasificados anteriormente (414)
- Empleados del hogar (292)
- Gerencia de empresas de comercio al por menor sin asalariados (289)
- Profesores de enseñanza primaria e infantil (278)
- Profesores de enseñanza secundaria (259)
- Cocineros y otros preparadores de comidas (219)

Ocupados**Datos en porcentaje**

	Mujeres	Hombres
TOTAL	100,0	100,0
0. Programas de formación básica y desarrollo personal	56,0	67,0
01. Programas de formación básica	56,0	66,9
09. Desarrollo personal	0,0	0,0
1. Educación	6,3	1,5
14. Formación de personal docente y ciencias de la educación	6,3	1,5
2. Artes y humanidades	4,2	2,2
21. Artes	1,2	1,1
22. Humanidades	2,9	1,1
3. Ciencias sociales, enseñanza comercial y derecho	17,0	8,2
31. Ciencias sociales y del comportamiento	1,7	0,6
32. Periodismo e información	0,4	0,3
34. Enseñanza comercial y administración	12,8	5,6
38. Derecho	2,2	1,7
4. Ciencias	2,5	2,5
42. Ciencias de la vida	0,5	0,3
44. Ciencias físicas, químicas y geológicas	0,8	0,9
46. Matemáticas y estadística	0,3	0,2
48. Informática	0,8	1,1
5. Mecánica, electrónica y otra formación técnica; industria manufacturera y construcción	1,6	13,9
52. Mecánica, electrónica y otra formación técnica	0,7	11,0
54. Industria manufacturera y producción	0,3	1,3
58. Arquitectura y construcción	0,6	1,6
6. Agricultura	0,5	1,1
62. Agricultura, ganadería y pesca	0,3	0,9
64. Veterinaria	0,2	0,1
7. Salud y servicios sociales	8,7	1,9
72. Salud	7,8	1,9
76. Servicios sociales	0,9	0,1
8. Servicios	2,5	1,1
81. Servicios personales	2,5	0,6
84. Servicios de transporte	0,0	0,2
85. Protección del medio ambiente	0,0	0,0
86. Servicios de seguridad	0,0	0,2
9. Sectores desconocidos, no especificados o no aplicable	0,7	0,5
90. Sectores desconocidos o no especificados	0,2	0,1
99. No aplicable	0,5	0,4

Fuente: Primer trimestre del 2001. EPA, INE.

- Auxiliares de enfermería y asimilados (191)
- Trabajadores que se dedican al cuidado de personas y asimilados (excepto auxiliares de enfermería) (175)
- Enfermeros (173)
- Cajeros, taquilleros y otros empleados asimilados en trato directo con el público (162)

- Operadores de máquinas para fabricar productos textiles y artículos de piel y de cuero (152)
- Peluqueros, especialistas en tratamiento de belleza y trabajadores asimilados (141)
- Empleados de agencias de viajes, recepcionistas en establecimientos distintos de oficinas y telefonistas (107)

La desigualdad salarial entre sexos

El Tratado de Amsterdam estableció en 1997, que todas las políticas comunitarias debían fomentar la igualdad de oportunidades entre géneros (lo que en inglés se denomina *mainstreaming*) y, en consecuencia, evaluarse para garantizar su efectividad en el logro de dicho objetivo.

A la luz del Tratado, la Comisión puso en marcha la Estrategia Marco sobre Igualdad de Género 2001-2005. La igualdad retributiva entre mujeres y hombres ha sido el tema estrella de la estrategia durante su primer año de vigencia.

Las mujeres perciben en España un salario medio por hora que representa el 75% recibido por los hombres (en el año 2000). Es decir, que de cada cien euros que, en media, gana un hombre, la mujer sólo percibe 75 euros.

Esta brecha salarial constituye una barrera más para el incremento del número de mujeres que deciden abandonar la inactividad para incorporarse a la vida laboral.

Causas de la diferencial salarial

Las razones que explican la diferencia que existe entre el salario medio de los hombres y las mujeres, se pueden agrupar en dos grandes bloques:

1. Las que tienen que ver con la composición diferente del empleo masculino y femenino.

Esta parte de la diferencia tiene su origen en la discriminación que se produce en el acceso al empleo.

El empleo de las mujeres se localiza, en mayor medida que el de los hombres, en las ramas de actividad y ocupaciones peor remuneradas. Asimismo, tienen una mayor presencia en las pymes, los empleos a tiempo parcial y los contratados temporales, donde reciben una remuneración más baja que los trabajadores de las grandes empresas, los indefinidos y los contratados a jornada completa.

Por último, la antigüedad de las mujeres en las empresas es menor que la de los hombres, como consecuencia de su incorporación más tardía a la actividad laboral. Los complementos salariales (incluido el de antigüedad) explican una parte importante de la diferencia (alrededor del 50%) entre el salario medio por sexos.

2. Las que tienen que ver con la discriminación en el puesto de trabajo como consecuencia de la falta de reconocimiento del principio de «igual retribución para el trabajo de igual valor».

Dentro del mismo sector o empresa hay diferencias salariales entre ocupaciones o categorías que no tienen su origen en un nivel de productividad distinto, sino en la discriminación de género.

Este tipo de discriminación se percibe (al menos parcialmente) cuando se comprueba la falta de reconocimiento que existe en el apartado salarial del nivel superior de estudios que tienen las mujeres frente a los hombres.

Se han realizado varios estudios, al objeto de evaluar qué parte de la brecha salarial entre mujeres y hombres se explica por aspectos relacionados con el acceso al empleo (efecto composición), y qué parte se debe a otros que tienen que ver con una discriminación en el puesto de trabajo (remuneración distinta para trabajos de igual valor). La conclusión es que la diferencia se distribuye por mitades entre ambos aspectos.

Siguiendo la línea marcada por estos estudios se han explotado los datos de la Encuesta de Estructura Salarial 1995, del INE. Se han realizado cruces sólo para los trabajadores a jornada completa, al objeto de eliminar la distorsión que introducían los trabajadores a tiempo parcial en el salario medio³⁸. Asimismo, al objeto de reducir al máximo el error de muestreo, se han eliminado las ganancias salariales sustentadas por menos de diez trabajadores.

Los cruces planteados intentan separar el efecto composición del efecto que provoca la discriminación salarial en el puesto de trabajo. En este sentido, uno de los cruces más interesantes es el que ofrece la ganancia salarial a tiempo completo por sector (industria, construcción y servicios), ocupación (CON-94) y antigüedad en la empresa.

En prácticamente todos los casos obtenidos existe una diferencia entre el salario medio de los hombres y las mujeres. Esta brecha es, no obstante, menor a la observada para el salario medio global en la mayoría de los casos.

En la construcción, que es el sector más homogéneo, la diferencia se mueve entre los 30 puntos, de los «profesionales asociados a una titulación de 2º y 3º ciclo universitario», y los 12 puntos de los «técnicos y profesionales de apoyo».

Otro de los cruces más interesantes es el de la ganancia salarial de los trabajadores a tiempo completo por sector, titulación y ocupación. Con él se comprueba que la titulación académica no es para las mujeres una garantía de mayor o, al menos, igual salario que los hom-

³⁸ Queda pendiente realizar un estudio similar para los trabajadores a tiempo parcial, donde la presencia femenina es muy importante.

bres, a pesar de la relación que esta materia guarda con el capital humano acumulado y, por tanto, con la productividad potencial.

En prácticamente todas las ocupaciones y titulaciones existe una diferencia en el salario medio a favor de los hombres.

Nuevamente, el sector de la construcción ofrece la fotografía más homogénea a efecto de comparar la ganancia media salarial entre hombres y mujeres. La brecha salarial se mueve entre el máximo de 40 puntos que se observa entre los licenciados universitarios que trabajan como «empleados de tipo administrativo» y los seis puntos de los «técnicos y profesionales de apoyo» con una titulación de formación profesional de grado superior.

Se han realizado, igualmente, otros cruces más heterogéneos, siempre para los trabajadores a tiempo completo:

- Antigüedad y ramas de actividad (secciones CNAE-93).
- Titulación y ramas de actividad (secciones CNAE-93).
- Ocupación y ramas de actividad (secciones CNAE-93).
- Tipo de contrato (indefinido y temporal) y ramas de actividad (secciones CNAE-93).

En todos ellos persiste la diferencia entre hombres y mujeres, aunque por lo general se reduce la brecha de 25 puntos observada en el agregado de la ganancia salarial media.

REPRESENTATIVOS: Más de 10 trabajadores

Ganancia media por trabajador a tiempo completo por sector, ocupación y antigüedad
(Datos en pesetas)

Grupo principal ocupación (CNO-94) y grupo antigüedad	Hombres (en ptas)		Mujeres (en ptas)		Mujeres/Hombres (en %)		Servicios	
	Industria	Construcción	Industria	Construcción	Industria	Construcción	Industria	Servicios
A. Dirección de las Administraciones Públicas y de empresas de 10 o más trabajadores								
Menos de 1 año	9.012.359	6.914.900	5.840.714	1.541.212	4.136.397	972.051	84,3	49,0
De 1 a 3 años	6.966.746	7.305.910	6.866.746	5.346.043	3.411.251	3.411.251	77,6	69,4
De 4 a 10 años	6.746.464	7.247.449	6.746.464	6.083.461	3.083.461	3.083.461	82,0	71,0
De 11 a 20 años	7.247.528	7.131.449	7.247.528	6.983.461	1.169.000	5.818.461	80,5	67,4
De 21 a 30 años	7.969.766	9.796.804	7.969.766	6.412.993	2.877.453	5.042.543	80,5	67,4
Más de 30 años	7.365.260	7.606.504	7.784.985	6.200.759	2.877.453	4.949.220	80,5	67,4
D. Profesiones asociadas a una titulación de 2º y 3º ciclo universitario y afines								
Menos de 1 año	2.239.346	4.979.710	1.659.583	1.659.583	716.885	2.239.269	79,1	74,7
De 1 a 3 años	4.373.068	4.994.686	4.724.792	3.459.316	3.458.320	3.527.919	78,5	78,8
De 4 a 10 años	5.730.578	6.576.386	6.150.245	4.497.388	5.593.708	4.843.336	72,0	87,0
De 11 a 20 años	6.777.805	7.416.100	6.357.928	4.879.703	4.343.600	5.528.397	70,7	91,2
De 21 a 30 años	6.877.389	10.071.493	6.877.389	5.070.429	5.194.882	6.271.681	70,7	91,2
Más de 30 años	7.278.859	8.669.972	6.727.563	5.083.022	3.696.787	4.408.113	70,7	91,2
E. Profesiones asociadas a una titulación de 1º ciclo universitario								
Menos de 1 año	1.771.533	1.927.139	2.436.313	3.206.006	2.860.281	1.371.995	87,5	77,6
De 1 a 3 años	3.666.049	3.466.049	3.466.049	3.206.006	2.860.281	2.698.611	77,6	82,0
De 4 a 10 años	5.953.678	5.953.678	4.784.435	3.421.154	3.498.600	3.468.510	79,2	99,4
De 11 a 20 años	5.346.383	5.346.383	4.784.435	4.160.797	4.714.800	5.139.323	66,7	97,6
De 21 a 30 años	6.535.800	5.699.033	5.269.239	4.160.797	4.714.800	5.139.323	66,7	97,6
Más de 30 años	6.372.988	5.955.028	5.231.809	2.469.033	5.000.845	5.459.263	66,7	97,6
F. Técnicos y profesionales de apoyo								
Menos de 1 año	1.965.563	2.016.360	1.120.664	1.637.922	1.474.551	1.474.551	78,5	82,8
De 1 a 3 años	3.943.204	3.399.639	3.298.953	2.625.213	2.722.887	2.732.893	78,8	84,4
De 4 a 10 años	4.040.629	3.491.213	3.997.835	3.184.931	2.348.272	3.376.844	75,5	78,6
De 11 a 20 años	4.543.822	3.761.561	4.658.968	3.432.246	3.676.769	3.661.162	78,5	83,7
De 21 a 30 años	4.742.752	3.937.957	5.024.068	3.723.270	3.695.190	4.207.349	78,5	93,8
Más de 30 años	4.824.291	4.559.406	5.032.141	3.947.482	3.284.681	4.639.902	81,8	92,2
G. Empleados de tipo administrativo								
Menos de 1 año	1.352.892	2.136.667	1.301.210	1.451.507	1.288.709	1.182.573	107,3	90,9
De 1 a 3 años	2.220.717	2.484.208	1.906.034	1.906.034	1.807.877	1.636.638	85,9	80,7
De 4 a 10 años	3.974.328	3.296.831	3.296.831	2.389.412	2.746.716	2.746.716	80,8	85,4
De 11 a 20 años	3.974.328	3.296.831	3.296.831	2.389.412	2.564.221	2.870.890	79,6	81,9
De 21 a 30 años	3.659.598	3.647.658	3.911.480	3.058.054	2.650.199	3.351.137	79,9	88,7
Más de 30 años	4.067.793	4.152.024	4.167.870	3.546.458	2.670.134	3.638.521	87,2	87,3
H. Trabajadores de los servicios de restauración y de servicios personales								
Menos de 1 año	1.644.595	2.049.789	1.163.463	2.329.600	1.908.786	1.199.773	85,5	104,0
De 1 a 3 años	2.137.866	1.867.669	2.112.168	2.021.418	2.731.246	1.864.687	94,6	88,3
De 4 a 10 años	2.530.893	3.525.684	2.432.725	3.995.970	3.043.790	2.367.635	97,3	94,5
De 11 a 20 años	3.840.176	2.731.290	2.731.290	2.964.709	3.043.790	2.582.149	94,5	83,0
Más de 30 años	3.903.453	3.105.388	3.105.388	2.964.709	3.043.790	2.577.444	94,5	83,0
J. Trabajadores de los servicios de protección y seguridad								
Menos de 1 año	3.075.006	2.035.026	1.462.906	1.462.906	1.452.464	1.452.464	82,1	82,1
De 1 a 3 años	2.254.675	2.076.032	1.768.558	1.768.558	2.076.032	2.076.032	82,1	82,1
De 4 a 10 años	2.513.016	2.513.016	2.513.016	2.513.016	2.513.016	2.513.016	82,1	82,1
De 11 a 20 años	4.229.970	2.559.810	2.844.756	2.844.756	2.844.756	2.476.126	82,1	82,1
Más de 30 años	4.242.811	2.138.315	3.319.293	3.319.293	3.319.293	3.319.293	82,1	82,1
K. Dependientes de comercio y asimilados								
Menos de 1 año	1.081.896	1.159.098	974.980	974.980	1.099.083	1.099.083	52,5	94,8
De 1 a 3 años	2.540.535	1.737.346	1.334.333	1.334.333	1.759.679	1.482.325	59,5	85,3
De 4 a 10 años	2.712.882	2.261.131	1.613.589	1.613.589	1.796.883	1.796.883	78,4	78,4
De 11 a 20 años	3.170.533	2.928.085	2.233.851	2.233.851	2.247.259	2.247.259	71,7	76,7
De 21 a 30 años	3.634.446	3.839.648	3.641.360	2.233.851	2.233.851	2.500.931	61,5	68,7
Más de 30 años	4.493.693	3.218.895	3.218.895	2.128.645	3.218.895	3.656.634	61,5	68,7

REPRESENTATIVOS: Más de 10 trabajadores

Ganancia media por trabajador a tiempo completo por sector, ocupación y antigüedad
(Datos en pesetas)

Grupo principal ocupación (CNO-94) y grupo antigüedad	Hombres (en ptas)		Mujeres (en ptas)		Mujeres / Hombres (en %)	
	Industria	Construcción	Industria	Construcción	Industria	Construcción
M. Trabajadores cualificados en la construcción, excepto los operadores de máquina						
Menos de 1 año	1.435.634	1.527.468	1.368.808	1.493.348	65,6	
De 1 a 3 años	2.019.658	2.062.059	2.068.926	2.188.114	60,3	
De 4 a 10 años	2.523.331	2.417.742	1.521.651	2.308.057	73,2	
De 11 a 20 años	3.035.763	2.740.632	2.531.505	2.223.200		
De 21 a 30 años	3.254.919	3.103.883	2.862.206	3.947.932		
Más de 30 años	3.551.368	3.224.297	2.929.185			
N. Trabajadores cualificados de las industrias extractivas, de la metalurgia, la construcción de maquinaria y asimilados						
Menos de 1 año	1.560.310	1.429.547	1.544.352		83,6	105,0
De 1 a 3 años	2.271.379	2.186.872	2.185.276	2.294.881	70,3	109,5
De 4 a 10 años	2.854.672	2.327.038	2.638.624	1.790.192	79,9	
De 11 a 20 años	3.356.940	3.057.573	2.664.662	3.316.663	88,3	91,9
De 21 a 30 años	3.857.711	3.657.111	3.088.369	4.456.932		
Más de 30 años	3.851.519	2.998.845	3.088.369			
P. Trabajadores cualificados de industrias de artes gráficas, textil y de la confección, de la elaboración de alimentos, abanistas, artesanos y otros asimilados						
Menos de 1 año	1.596.418	1.596.418	1.688.547	1.137.483	79,1	
De 1 a 3 años	1.807.619	2.288.847	1.688.566	1.368.628	80,5	82,0
De 4 a 10 años	2.181.507	2.523.699	2.183.549	1.608.321	73,7	72,1
De 11 a 20 años	2.396.837	2.190.409	2.778.308	1.761.320	73,5	74,2
De 21 a 30 años	2.639.710	2.071.589	3.083.691	2.235.744	84,7	92,7
Más de 30 años	2.954.838	2.419.919	2.419.919	1.884.044	96,8	
Q. Operadores de instalaciones industriales, de maquinaria fija; montadores y ensambladores						
Menos de 1 año	1.517.352	2.088.018	1.172.981	960.580	71,4	77,1
De 1 a 3 años	2.095.711	2.245.403	1.985.202	1.435.793	67,7	69,2
De 4 a 10 años	2.161.873	2.161.873	1.912.453	1.163.694	60,0	67,3
De 11 a 20 años	3.063.824	3.174.829	3.045.311	2.914.520	68,0	71,9
De 21 a 30 años	3.275.838	3.234.047	4.791.797	3.731.352	68,0	71,9
Más de 30 años	3.482.624	3.011.652	4.938.876	3.825.500	73,8	77,5
R. Conductores y operadores de maquinaria móvil						
Menos de 1 año	1.408.988	1.721.164	1.174.612	872.305		
De 1 a 3 años	1.869.188	2.048.638	2.011.836	1.731.736		86,1
De 4 a 10 años	2.253.129	2.308.414	2.335.804	2.438.804		
De 11 a 20 años	2.803.237	2.544.064	2.736.960	3.205.070		
De 21 a 30 años	3.069.242	2.915.362	3.011.102	2.097.625		
Más de 30 años	3.144.879	2.754.311	3.153.635	2.314.589		
S. Trabajadores no cualificados en servicios (excepto transporte)						
Menos de 1 año	1.161.554	1.358.958	1.086.794	917.021	74,2	84,4
De 1 a 3 años	1.844.139	1.957.202	1.707.860	1.455.984	63,2	65,3
De 4 a 10 años	2.070.750	2.281.635	2.189.710	1.984.916	69,3	71,8
De 11 a 20 años	3.354.119	2.689.732	2.835.982	2.235.454	69,9	78,8
De 21 a 30 años	3.450.860	2.506.184	3.083.086	2.440.222	73,8	84,8
Más de 30 años				2.620.409		91,5
T. Peones de la agricultura, pesca, construcción, industrias manufactureras y transporte						
Menos de 1 año	1.174.500	1.293.753	1.079.771	566.843	90,7	
De 1 a 3 años	1.641.585	1.796.818	1.641.585	1.324.277	82,9	80,7
De 4 a 10 años	2.005.182	1.817.804	1.906.581	1.515.598	76,9	79,5
De 11 a 20 años	2.530.936	2.102.173	2.217.937	1.988.723	75,6	89,7
De 21 a 30 años	2.690.179	2.151.847	2.546.054	1.860.564	84,8	73,1
Más de 30 años	2.955.785	2.433.829	2.553.986	2.608.625	65,7	

Fuente: Encuesta de Estructura Salarial, 1995. INE.

4. PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL (ESTADO, ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y SEGURIDAD SOCIAL)

4.1. Avance de liquidación de los PGE 2002

Como es habitual, la documentación presentada acompañando los PGE 2003 no incluye un avance de ejecución del presupuesto consolidado para el año en curso. Tan sólo se ofrece documentación parcial (ingresos y gastos de la Administración General del Estado y Organismos Autónomos). Esta opción es insuficiente y contradictoria, cuando el Parlamento aprobó en su momento el presupuesto consolidado de la Administración Central agrupando las cuentas del Estado, los Organismos Autónomos y la Seguridad Social.

En este trabajo se acompaña una previsión de liquidación construida con información obtenida mediante distintas fuentes oficiales, referida a compromisos de pago ya conocidos. El uso de esta previsión debe ser prudente, al ser en última instancia el Ministerio de Hacienda quién tiene potestad sobre la ejecución de gasto en un momento dado. Como ejemplo, se ha diferido a 2002 la contabilidad de prestaciones por desempleo generadas y pagadas en 2001 por un valor de 471 millones, a pesar de disponer el INEM en este año de un abultado excedente (1.177 millones). Una decisión sólo entendible desde el objetivo de lograr el equilibrio presupuestario a cualquier precio, aunque sea falseando las cifras de gasto real.

La incompleta información facilitada contiene, además, importantes contradicciones. Como se ha comentado en la introducción de este trabajo, la cifra correspondiente al avance de liquidación de ingresos del Estado difiere en 3.179 millones dependiendo del lugar donde se obtenga (Informe Económico y Financiero, Avance de liquidación o Libro de presentación).

Realizadas estas precisiones, la evolución de los ingresos y gastos en el presente año muestra importantes modificaciones respecto a las dotaciones inicialmente aprobadas en el Parlamento, debido a la confluencia de varias causas:

- El cálculo inicial de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas en aplicación del nuevo sistema de financiación ha sido modificado en el transcurso del ejercicio presupuestario. El breve plazo disponible entre la firma del acuerdo (julio de 2001) y la aprobación del presupuesto (diciembre 2001) hacía difícil aplicar su contenido con precisión, pero además la plena aceptación por los diez gobiernos autonómicos del traspaso de la sanidad ha modificado también las previsiones iniciales. Como consecuencia de este hecho y el efecto de la menor actividad económica, ha desaparecido del presupuesto del Estado un volumen adicional de ingresos en concepto de IVA (-5.289 millones) e Impuestos Especiales (-2.837,3 millones) sobre los previstos inicialmente³⁹. Con la finalización

³⁹ Se utiliza el avance de liquidación de la presentación de los PGE (libro amarillo). La diferencia disminuye a 4.090 y 2.745 millones utilizando las contenidas en el avance de ejecución (libro gris), pero con esta fuente se desconoce la cantidad correspondiente a las CC. AA.

del traspaso de la sanidad ha disminuido la transferencia del Estado a las Comunidades Autónomas recogida inicialmente en el presupuesto para este concepto (-7.419 millones por diferencia entre la dotación inicial de 10.591 millones y una transferencia realizada de 3.172)⁴⁰. No obstante, la ausencia de información clara sobre la influencia de las distintas variables en la recaudación final de impuestos del Estado impide comprobar el grado de compensación entre ingresos y gastos de las Comunidades Autónomas.

La previsión oficial de recaudación líquida en 2002 con el 35% del IVA (11.184,4 millones) y el 40% de los impuestos especiales (5.764.4 millones) forman parte de los ingresos autonómicos. Junto a las mismas, disponen también del 33% del IRPF (12.066,7 millones). Se desconoce la distribución por Comunidades Autónomas de la recaudación líquida por impuestos, al igual que la del Fondo de Suficiencia, una información de vital importancia para evaluar el funcionamiento del nuevo sistema de financiación autonómica en la práctica.

- En algunas partidas de gasto se están produciendo desviaciones sobre las dotaciones iniciales consecuencia de la elevada inflación (pensiones), la peor coyuntura económica (prestaciones por desempleo) y la premeditada presupuestación inicial a la baja (incapacidad laboral y prestaciones por desempleo).
 - La garantía de mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones implica asumir un pago de 825 millones de euros en concepto de atrasos, a consecuencia de la intensa desviación en el IPC respecto al porcentaje utilizado en la subida inicial (cálculo con +1,5 puntos). A esta suma se debe añadir otra cantidad similar para consolidarla, pero en teoría debería ser contabilizada en el ejercicio presupuestario 2003.
 - La cantidad dirigida a prestaciones económicas por desempleo puede acumular una desviación superior a 1.600 millones, a pesar de haberse reducido significativamente el ritmo de aumento en el número de beneficiarios por el recorte decidido en mayo de 2002. Además, la cantidad presupuestada inicialmente para el presente año era igual a la gastada el ejercicio anterior en una coyuntura económica bastante más favorable.

⁴⁰ La transferencia debería haber desaparecido, pero se ha mantenido un período transitorio para ayudar a gestionar la prestación hasta que los nuevos gestores se hicieran cargo totalmente de la misma.

Modificaciones conocidas en PGE 2002

millones euros				% PIB
gastos	inicial	previsión	-4.354,48	-0,63%
Prestaciones por desempleo	8.783,60	10.400,00	1.616,40	0,23%
Pensiones	62.451,35	63.575,47	1.124,12	0,16%
Sanidad	10.591,00	3.172,00	-7.419,00	-1,08%
Incapacidad Temporal	4.026,00	4.350,00	324,00	0,05%
ingresos	inicial	previsión	-2.705,30	-0,39%
Cuotas sociales	83.582,18	86.465,40	2.883,22	0,42%
IRPF	30.967,50	32.464,40	1.496,90	0,22%
I. Sociedades	18.982,37	19.703,00	720,63	0,10%
Otros	2.134,15	1.831,70	-302,45	-0,04%
IVA	30.266,39	24.976,60	-5.289,79	-0,77%
Impuestos Especiales	13.169,98	10.332,70	-2.837,28	-0,41%
Tasas y otros	2.883,20	3.040,10	156,90	0,02%
Transferencias corrientes	4.192,10	4.852,30	660,20	0,10%
Ingresos patrimoniales	4.418,83	4.225,20	-193,63	-0,03%

Elaboración propia

- Las ampliaciones de crédito en políticas de gasto, con autorización parlamentaria, previstas para el año 2002 por un importe de 5.194 millones (+2,5% del gasto total aprobado inicialmente).
- La menor ejecución de algunas partidas, decidida por los responsables económicos del Gobierno para alcanzar el equilibrio presupuestario, concentradas en los capítulos de inversiones. La documentación aportada con los PGE 2003 correspondiente al Estado muestra una previsión de ejecución del 89,8% y 86%, en los capítulos 6 (inversiones reales) y 7 (transferencias de capital). Esta menor ejecución implica renunciar a inversiones por valor de 1.652 millones (0,25% del PIB).

No se conoce la ejecución en el resto de los centros gestores, por lo que es imposible realizar ninguna previsión con visos de ser certera. No obstante, con la ejecución mencionada para el Estado y considerando una utilización íntegra de la dotación asignada para el resto de los centros gestores, **el total de inversiones incluidas en el presupuesto en 2002 tendría un crecimiento negativo respecto al año anterior (-1,6% real) muy lejos del anunciado crecimiento del +3,5% en el momento de presentar el presupuesto (+7,1% nominal).**

- La recaudación por cuotas sociales, una partida muy influyente en el total de ingresos, será más favorable de lo previsto inicialmente (+2.883 millones) al haberse elaborado el presupuesto de forma excesivamente prudente.
- La mejora de la tributación de las plusvalías pendientes de reinversión en el Impuesto de Sociedades (del 35% al 18%), aprobada por el Gobierno con el ejercicio fiscal ya ini-

ciado, ha provocado un elevado montante de ingresos extras en 2002 (+1.700 millones). A cambio de anticipar el ingreso en el presente año, se ha incurrido en una futura pérdida por un importe similar.

De no haberse aplicado la nueva norma, la recaudación del Impuesto de Sociedades en 2002 hubiera sido negativa respecto al año anterior (-5,1% nominal).

La falta de homogeneidad creada con la aplicación del nuevo sistema de financiación autonómica impide realizar una comparación con el año anterior en varios capítulos de ingresos y gastos. A pesar de lo comentado, se pueden obtener algunas conclusiones.

Las cifras conocidas hasta el mes de agosto auguran un crecimiento de la recaudación de las cotizaciones sociales en relación al año anterior (+1,5% real, +5% nominal), gracias a la todavía positiva tasa de creación de empleo. Este comportamiento, no justificado con el ritmo de actividad, es habitual en la economía española al existir un retraso entre el empleo y la evolución del PIB. No obstante, hay indicios que indican un empeoramiento en la cifra de cotizantes a la Seguridad Social para el último trimestre del año, lo que influiría en unos ingresos para el conjunto del ejercicio algo inferiores a los manejados en este trabajo.

La previsión oficial de recaudación por IRPF (Estado + CC. AA.) presenta un crecimiento superior a la creación de riqueza (+4,0% real, +7,5% nominal) consecuencia de la elevada inflación (+3,5%) y la no actualización de la tarifa y los gastos deducibles⁴¹ (+3,5%). Mientras tanto, el Impuesto de Sociedades (+4,4% real) debe su crecimiento a la modificación normativa comentada.

En sentido contrario, **el total de impuestos indirectos computado como suma de Estado y CC. AA. muestra una caída en la recaudación respecto al año 2001 (-3,3% real) especialmente concentrada en el IVA (-2%) y los impuestos especiales (-6,7%)⁴²**, a pesar de haber aumentado sensiblemente sus bases a principio de año. **Un comportamiento lógico en un contexto de desaceleración del consumo y el crecimiento económico, ya anticipado en el documento de análisis de los PGE 2002⁴³.**

La previsión oficial de ingresos por tasas muestra una caída para el segmento Estado (no existe ninguna información para el resto de los centros gestores) limitando su capacidad de recaudación respecto al año anterior (-2,8% real). La caída es todavía mayor en el capítulo de transferencias corrientes (-21,4%) posiblemente por una menor recepción de ayudas

⁴¹ La evolución se corresponde al total recaudado como suma de Estado y Comunidades Autónomas al ser la única fórmula comparable en términos homogéneos.

⁴² En el libro de presentación del proyecto de PGE 2003 (libro amarillo página 146) apunta un crecimiento del +4,7% nominal al comparar la ejecución utilizando el criterio de caja. Una decisión contradictoria al comprobar que las cifras utilizadas para 2003 corresponden al criterio de devengo (comprobación en totales incluidos en el presupuesto consolidado página 71).

⁴³ Situación economía española y PGE 2002. C. S. de CC.OO. octubre de 2001.

comunitarias. La negativa evolución es extensible a los ingresos patrimoniales (-33,8% real sobre 2001), en este caso por los ingresos del Banco de España.

Las modificaciones introducidas en el transcurso del ejercicio consecuencia de las modificaciones en la aplicación del sistema de financiación autonómico impiden también realizar una evaluación del grado de cumplimiento de las dotaciones iniciales en el capítulo de gastos, al tratarse de estructuras no homogéneas. Conocida esta limitación, se pueden destacar algunas características:

- Cumplimiento elevado en el capítulo de gastos de personal.
- Desviación relativamente importante en el capítulo de compra de bienes y servicios (+6,7% nominal sobre inicial).
- Desviación en los gastos financieros derivados del pago de la deuda pública (+6,5% nominal) sin que se hayan realizado operaciones de canje como en años anteriores. Esta cifra puede ser demostración de un excesivo aumento de la deuda nominal en un contexto de teórico equilibrio presupuestario (demostración en el capítulo siguiente).
- Inferior cumplimiento de las obligaciones en inversiones (-4,9% nominal sobre inicial).

PGE consolidado

gastos	2001	2002				% ejecución
		inicial	ampliaciones	modificaciones	previsión	
I. Personal	25.454,10	26.759,22	244,20		27.003,42	100,9%
II. Compra bienes y servicios	8.093,85	8.542,45	576,00		9.118,45	106,7%
III. Gastos financieros	18.119,14	17.841,83	1.158,20		19.000,03	106,5%
IV Transferencias corrientes	144.106,96	134.880,28	2.446,00	-4.354,48	132.971,80	98,6%
Op. Corrientes	195.774,06	188.023,78	4.424,40	-4.354,48	188.093,70	100,0%
VI Inversiones reales	8.877,67	9.745,89	189,40	-477,80	9.457,49	97,0%
VII Transferencias capital	6.097,50	6.289,66	580,20	-1.075,00	5.794,86	92,1%
Op de capital	14.975,17	16.035,55	769,60	-1.552,80	15.252,35	95,1%
TOTAL OP NO FINANCIERAS	210.749,23	204.059,33	5.194,00	-5.907,28	203.346,05	99,7%

Ampliaciones de crédito: Fuente avance de liquidación 2002 en PGE 2003 (serie gris) modificaciones: elaboración propia con desviaciones de gasto y avance de liquidación 2002 en PGE 2003 (serie gris)

ingresos	2001	2002				% ejecución
		inicial	modificaciones	previsión		
I. I.Directos + Cot.Sociales	138.250,90	134.951,00	4.798,30	139.749,30	103,56%	
imptos directos	55.902,90	51.368,82	1.915,08	53.283,90	103,73%	
Cotizaciones Sociales	82.348,00	83.582,18	2.883,22	86.465,40	103,45%	
II. I. Indirectos	54.184,50	45.488,79	-8.217,09	37.271,70	81,94%	
III. Tasas y otros ingresos	4.810,50	4.693,61	0,00	4.693,61	100,00%	
IV. Transferencias corrientes	8.461,65	8.737,10	0,00	8.737,10	100,00%	
V. Ingresos patrimoniales	6.161,58	7.108,45	-193,63	6.915,45	97,28%	
Op. Corrientes	211.869,13	200.978,95	-3.612,42	197.366,53	98,20%	
VI. Enaj. Inversiones reales	338,97	397,35	0,00	397,35	100,00%	
VII. Transferencias capital	2.350,56	2.367,86	0,00	2.367,86	100,00%	
Op de capital	2.689,53	2.765,21	0,00	2.765,21	100,00%	
TOTAL OP NO FINANCIERAS	214.558,66	203.744,16	-3.612,42	200.131,74	98,23%	

Elaboración propia

Es prácticamente imposible alcanzar una conclusión certera sobre la evolución del presupuesto en cursos, al combinarse la falta de información, la confusión de una parte de la facilitada y una fuerte incertidumbre en la situación económica. Utilizando las cifras oficiales disponibles y las declaraciones de los responsables de Hacienda, el déficit del Estado sería del 0,4%⁴⁴ siendo compensado con un superávit de la Seguridad Social del mismo volumen. Sin embargo, de cumplirse **las simulaciones manejadas en este trabajo, el presupuesto consolidado de la Administración Central en 2002 presentaría un déficit de 3.945 millones (0,57% del PIB).**

Los síntomas percibidos sobre un empeoramiento del ritmo de actividad económica en el último trimestre del año pueden influir en los resultados, reduciendo los ingresos por impuestos, en especial los de consumo, y aumentando partidas de gasto como las prestaciones económicas por desempleo. De seguir esta línea, aumentarían seriamente los problemas para los responsables del presupuesto si quieren conseguir su objetivo de equilibrio presupuestario. En cualquier caso, **la única posibilidad de conseguir el saldo cero sería realizar una menor ejecución de alguna partida o diferir al próximo año alguna partida de gasto.**

En sentido estricto, el cálculo del saldo de las cuentas públicas debería también incluir aquellas partidas excluidas del presupuesto utilizando criterios, posiblemente legales de acuerdo al SEC95, pero muy poco solventes. Tiene difícil explicación la exclusión de los créditos del Estado a terceros, de muy difícil por no decir imposible devolución, generados por la financiación de proyectos catalogados anteriormente como operaciones no financieras. La explicación dada desde el Gobierno, de la posterior recuperación por parte de las empresas públicas de una parte del gasto inversor, no se corresponde con la realidad. En el mejor de los casos, estas empresas podrán obtener ingresos para asegurar el mantenimiento de la infraestructura, no para amortizar las inversiones utilizadas en su construcción.

Utilizando un criterio muy prudente, en 2002 se pueden agrupar bajo estas características proyectos por un valor equivalente al 0,6 % del PIB (4.100 millones). **En definitiva, salvo menor ejecución de partidas pactadas, las cuentas públicas acumularían en 2002 un déficit mínimo del 1,1% del PIB utilizando criterios de contabilidad ajustados a la evolución de la deuda pública en circulación.**

4.2. Resumen de los PGE 2003: ingresos, gastos y saldo contable

El presupuesto presentado por el Gobierno para el año 2003 está elaborado bajo la premisa de lograr el equilibrio presupuestario, atribuyendo a esta condición la virtud de lograr un crecimiento de la economía española del 3% y crear 282.400 nuevos empleos.

⁴⁴ El déficit aumenta hasta el 0,8% utilizando el avance de ingresos del libro amarillo y el de gastos del libro gris, ambos calculados bajo el criterio de devengo.

La previsión de crecimiento del PIB aumenta hasta el +5,8% nominal al utilizar un deflactor del 2,8%. Este aumento en términos nominales puede permitir a los gestores del presupuesto disponer de un volumen superior de ingresos asumiendo una menor evolución del gasto (muchas partidas no tienen relación con los precios), lo que le ayudaría a conseguir el saldo buscado. La contrapartida estaría en aquellas personas o proyectos que percibirían menores cantidades en términos reales disminuyendo su capacidad adquisitiva. La inflación demostraría su carácter de impuesto sobre los pobres y, en este caso, sería una ayuda fundamental para los contables.

El equilibrio presupuestario se logra, según los autores, bajo el criterio de Contabilidad Nacional, cumplimentado con los requisitos del Sistema Europeo de Cuentas de 1995 (SEC95). Para calcular el saldo, los autores han incluido el nuevo Fondo de Contingencia (2.290,34 millones), un capítulo de gasto no existente hasta la fecha (capítulo V) dotado con el 2% del gasto aprobado para el Estado. Esta partida sólo puede gastarse en condiciones excepcionales de acuerdo al contenido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

A pesar del anuncio del principal objetivo utilizando el criterio de Contabilidad Nacional, el grueso de la documentación se ha presentado utilizando un criterio distinto (contabilidad pública de devengo), de tal forma que el saldo entre ingresos y gastos equivale al 0,43% del PIB (-3.133 millones). Añadiendo el nuevo Fondo de Contingencia, **el saldo negativo de las cuentas de la Administración Central asciende al -0,74% del PIB (-5.423,97 millones)**.

Los ajustes esgrimidos por los autores para explicar la diferencia entre los criterios de Contabilidad Nacional y devengo tradicional son los siguientes⁴⁵:

- Diferente contabilización de los intereses: 2.753,39 millones.
- Ejecución: 2.882,76 millones.
- Otros ajustes netos: -212,19 millones.

Sin poner en duda la legalidad de los ajustes, la explicación adjuntada parece excesivamente pobre. Como elemento previo, la no ejecución de alguna partida parece una condición extensible a cualquier método de cálculo, no exclusivamente al de Contabilidad Nacional. En todo caso, sería conveniente, conocer los motivos para no considerar ejecutado un volumen de gasto tan elevado. De igual forma, ayudaría bastante conocer los ejercicios presupuestarios a los que se difiere la contabilización de los gastos en intereses y si en el ejercicio objeto de estudio se han acumulado los de algún ejercicio anterior.

⁴⁵ Informe Económico y Financiero de los PGE 2003.

PGE consolidado			
millones de euros	2002 inicial	2002 prev.	2003
PIB	688.900,00	688.784,54	729.200,00
ingresos	203.739,29	200.131,74	206.034,36
en % PIB	29,6%	29,1%	28,3%
gastos	204.059,34	203.346,05	209.167,99
en % PIB	29,6%	29,5%	28,7%
saldo	-320,05	-3.214,31	-3.133,63
en % PIB	0,0%	-0,5%	-0,4%
fondo de contingencia			2.290,34
gasto con f. de contingencia			211.458,33
saldo total			5.423,97
en % del PIB			-0,74%

	evolución sobre 2002			
	nominal		real	
	sobre inicial	sobre prev	sobre inicial	sobre prev
PIB	5,8%	5,9%	3,0%	3,0%
ingresos	1,1%	2,9%	-1,6%	0,1%
gastos	2,5%	2,9%	-0,3%	0,1%
gastos con f. contingencia	3,6%	4,0%	0,8%	1,2%

Elaboración propia

El presupuesto consolidado de ingresos presentado para 2003 tiene una previsión de 206.034,40 millones (28,3% del PIB), con un aumento del +1,1% nominal respecto a la dotación inicial del año 2002 (-1,6% real). **La evolución anual es más favorable, hasta alcanzar el +3,3% nominal (+0,5% real) si se realiza la comparación respecto a la previsión de liquidación comentada en este trabajo.** En todo caso, la dotación no está en consonancia con un contexto como el manejado por el Gobierno de elevado crecimiento del PIB (+5,8 nominal y 3% real).

Los gastos totales previstos del presupuesto consolidado son 209.168 millones (28,7 % del PIB) sin incluir el Fondo de Contingencia. Esta cantidad significa un aumento anual del +2,5% nominal (-0,3% real) comparándola con la dotación inicial del año en curso, un porcentaje inferior a la previsión de crecimiento económico. Nuevamente, **el crecimiento anual es ligeramente más favorable, aumentando hasta el +2,9% nominal (+0,1% real) si se realiza la comparación con la previsión de liquidación para 2002 manejada en este trabajo.**

La utilización del Fondo de Contingencia ampliaría la disponibilidad de recursos para asumir más programas de gasto (+2.290 millones), mostrando entonces el total de gasto un crecimiento anual en 2003 del +3,6% nominal (+0,8% real) sobre la dotación inicial del año anterior. **La comparación anual del total del gasto consolidado incluyendo el fondo de contingencia aumentaría ligeramente utilizando la previsión de liquidación de 2002, hasta el +4% nominal (+1,2% real).**

No obstante, la inclusión de un ajuste por una cantidad similar al Fondo de Contingencia, considerándola como parte del presupuesto no liquidado por los autores del presupuesto al realizar los ajustes oportunos entre el criterio de contabilidad pública (devengo) y el de Contabilidad Nacional, hace dudar sobre la procedencia de su inclusión en el análisis del presupuesto de gastos.

De todos modos, contando con el Fondo de Contingencia e incluyendo una ejecución completa de la dotación programada para el año próximo, una evolución del gasto de estas características pone en entredicho los objetivos explicitados por los autores: mayor cobertura de las necesidades de gasto social, mayor seguridad ciudadana e intensas inversiones.

Con el planteamiento oficial de presupuesto surge la pregunta sobre cómo se resolvería una situación, no deseada pero posible, de escaso ritmo de actividad donde disminuyan los ingresos, aumente el número de desempleados y se deba hacer frente a un volumen mayor de gasto en pensiones por una desviación en el IPC. Para hacer frente a la misma **se debería renunciar al objetivo de equilibrio presupuestario, recortar políticas de gasto o profundizar en la contabilidad creativa.**

La estructura del presupuesto consolidado después de eliminar las transferencias entre centros gestores muestra el superior protagonismo del Estado en el capítulo de gasto (52,3%) frente a la Seguridad Social (32,9%) y los Organismos Autónomos (14,7%). La estructura de ingresos muestra una aportación casi a la par de las cotizaciones sociales (44% del total) y la suma de impuestos y otros ingresos.

**PGE consolidados 2003
distribución por centros gestores**

	gastos	ingresos	saldo
Estado	112.225,66	105.695,71	-6.529,95
O. Autónomos	34.438,98	33.965,72	-473,26
S. Social	75.661,99	79.570,97	3.908,98
Total	222.326,63	219.232,40	-3.094,23
Operaciones internas	13.272,59	13.272,59	0,00
Total	209.054,04	205.959,81	-3.094,23
Otros org. públicos	1.466,75	1.428,17	-38,58
Operaciones internas	1.353,51	1.353,61	0,10
Total consolidado	209.167,28	206.034,37	-3.132,91
sin operaciones internas	gastos	ingresos	saldo
Estado	109.485,12	102.955,17	-6.529,95
O. Autónomos	30.783,91	30.310,65	-473,26
S. Social	68.899,67	72.808,65	3.908,98
Total	209.168,70	206.074,47	-3.094,23
En % total consolidado			
Estado	52,3%	50,0%	211,0%
O. Autónomos	14,7%	14,7%	15,3%
S. Social	32,9%	35,3%	-126,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
En % PIB			
Estado	15,0%	14,1%	-0,9%
O. Autónomos	4,2%	4,2%	-0,1%
S. Social	9,4%	10,0%	0,5%
Total	28,7%	28,3%	-0,4%

El total de ingresos y gastos medidos bajo el criterio de contabilidad pública, sin incluir el fondo de contingencia, crea un déficit de -3.132 millones. Del mismo, el Estado es responsable de -6.529 millones, los Organismos Autónomos asumen una pequeña cantidad de -473 millones y la Seguridad Social compensa parcialmente el saldo con una aportación positiva de 3.908 millones.

Como se explica en el capítulo dedicado al presupuesto de la Seguridad Social, ese saldo positivo no se puede dedicar a compensar el déficit de caja del Estado, si se cumple la dotación de una parte del mismo al Fondo de Reserva (1.200 millones) y la partida denominada Otros fondos (1.291 millones). La fuerte desviación en el IPC en 2002 y la subida adicional de las pensiones de viudedad, puede obligar a pagos adicionales en pensiones.

Esta causa junto a la concesión de créditos a terceros contabilizados en el capítulo de activos financieros explica **el muy elevado endeudamiento neto del Estado en 2003 previsto en 13.744,94 millones** (artículo 46.1 del articulado de la Ley), el 1,8% del PIB, a pesar de presentarse oficialmente un presupuesto en equilibrio presupuestario.

Necesidad de financiación Estado 2003	Millones euros
ingresos corrientes	104.048,00
gastos corrientes	100.374,18
ahorro bruto	
	3.673,82
ingresos de capital	1.647,07
inversiones	14.142,62
saldo	-8.821,73
activos financieros	4.923,85
saldo total	-13.745,58
amortización deuda	37.423,47
endeudamiento bruto	51.168,41
necesidad de financiación	13.744,94

Fuente: IEF página 151

La explicación oficial cuantifica en 8.821 millones el déficit de caja del Estado incluyendo el Fondo de Contingencia, debiéndose añadir la variación neta de activos (4.924 millones). Los autores del presupuesto calculan inicialmente una emisión neta de deuda pública por valor de 6.545 millones (0,86% del PIB) debiendo acudir al saldo del Tesoro en el Banco de España por el resto del dinero (7.200 millones). Resta conocer cuál es el origen de esa posición inicial acreedora en el Banco de España, por lo que se debería aclarar si se corresponde con ingresos obtenidos por privatizaciones o con excedentes obtenidos en otros ejercicios por alguno de los centros gestores.

La información facilitada sobre la emisión bruta de deuda y la amortizada prevista para 2003 presenta también contradicciones. El libro de presentación de los PGE y el Informe Económico y Financiero (IEF) contienen por escrito una emisión de 79.345 millones y una amortización por valor de 72.800 millones. Sin embargo, el propio IEF (página 151) recoge una amortización de deuda en 2003 muy inferior a la cantidad mencionada (37.423,47 millones).

De cumplirse las previsiones oficiales, el total de deuda del Estado ascenderá a 320.500 millones de euros nominales, el equivalente al 43% del PIB. De esta forma, se seguiría reduciendo el ratio deuda/PIB (45,4% en 2002).

Evolución déficit anual de la A. Central y saldo deuda del Estado

	PIB		deuda Estado			déficit anual AA.CC.		
	mill €	índice	mill €	índice	saldo anual	% PIB	índice	mill €
1995	437.787	100	229.300	100			100,0	
1996	464.251	106,0	260.500	113,6	31.200,0	4,3%	104,3	19.962,8
1997	493.182	112,7	270.600	118,0	10.100,0	2,9%	107,3	14.302,3
1998	526.158	120,2	280.100	122,2	9.500,0	2,4%	109,9	12.627,8
1999	565.482	129,2	294.700	128,5	14.600,0	1,0%	111,0	5.654,8
2000	609.319	139,2	305.300	133,1	10.600,0	0,1%	111,1	609,3
2001	651.641	148,8	306.900	133,8	1.600,0	-0,4%	110,7	-2.606,6
2002	688.785	157,3	313.900	136,9	7.000,0	0,0%	110,7	0,0
2003	727.356	166,1	320.500	139,8	6.600,0	0,0%	110,7	0,0
acumulado		66,1%		39,8%	91.200		10,7%	50.550,4

	deuda Estado		Simulación evolución deuda pública con déficit declarado A. Central			diferencia deuda Estado en millones euros		
	mill €	% PIB	déficit anual	total	% PIB	anual	acumulada	% PIB
	1995	229.300	52,4%		229.300	52,4%		0
1996	260.500	56,1%	19.962,8	249.263	53,7%	11.237,2	11.237	2,4%
1997	270.600	54,9%	14.302,3	263.565	53,4%	-4.202,3	7.035	1,4%
1998	280.100	53,2%	12.627,8	276.193	52,5%	-3.127,8	3.907	0,7%
1999	294.700	52,1%	5.654,8	281.848	49,8%	8.945,2	12.852	2,3%
2000	305.300	50,1%	609,3	282.457	46,4%	9.990,7	22.843	3,7%
2001	306.900	47,1%	-2.606,6	279.850	42,9%	4.206,6	27.050	4,2%
2002	313.900	45,6%	0,0	279.850	40,6%	7.000,0	34.050	4,9%
2003	320.500	44,1%	0,0	279.850	38,5%	6.600,0	40.650	5,6%

Elaboración propia a partir de
Avance de la actuación presupuestaria del Estado 2000
IEF PGE2003 página 149

gastos financieros extra 2.032
en % PIB 0,28%

Sin embargo, **la caída de este ratio en los últimos tiempos no elimina la sospecha sobre la acumulación de déficit anuales mayores a los publicitados.** El poderoso incremento del PIB nominal en el período 1996-2003 (+66,1% acumulado), suma de bonanza económica durante una parte del período y de elevada inflación en otro, permite encubrir ampliaciones en el saldo neto de la deuda ocultándolos ante la opinión pública. Incluso permite ofrecer a los gestores una versión positiva de sus actividades, cuando la realidad es bien distinta.

Como se aprecia en la tabla adjunta, los déficit anuales declarados oficialmente a la Comisión Europea en el período 1996-2003 acumulan un 10,7% del PIB (50.550 millones nominales). Sin embargo, el saldo de la deuda emitida ha crecido el 39,8% en el mismo período (emisiones nominales por valor de 91.200 millones).

Las diferencias entre déficit oficial y la emisión neta de deuda son especialmente visibles en el primer año del actual Ejecutivo del Partido Popular (11.237 millones en 1996) y en los años 1999, 2000 y 2001 (8.945, 9.990 y 4.296 millones respectivamente).

El análisis de esta evolución debe tener también en cuenta que se ha obtenido un importante volumen de ingresos mediante privatizaciones. La propia SEPI evalúa en 25.600 millones los ingresos por privatización de empresas obtenidos desde 1996, el equivalente al 3,53% del PIB de 2003.

La diferencia en mayor deuda emitida, respecto a los saldos publicados de la Administración Central, implican un déficit no declarado en este período por valor de 40.650 millones (5,6% del PIB previsto en 2003).

De haberse emitido deuda tan sólo por la cantidad mostrada como déficit anual, la deuda en circulación en 2003 sería del 38,5% del PIB frente al 44,1% declarado.

El superior volumen de deuda implica para la sociedad española un gasto de financiación superior al publicitado oficialmente como saldo de la Administración Central. La menor cantidad de deuda necesaria implicaría un ahorro en gastos financieros en 2003⁴⁶ de 2.032 millones (0,28% del PIB).

Las explicaciones utilizadas por los responsables del Ministerio de Hacienda, atribuyendo una hipotética devolución de créditos al Estado en un futuro próximo, son poco convincentes. Conocidos los proyectos financiados con estos créditos, parecen más bien operaciones no financieras normales que deberían estar incluidas en la parte del presupuesto utilizada para el cálculo del saldo de las cuentas públicas.

Transcurrido un tiempo suficiente para realizar este análisis, el resultado muestra un uso bastante irregular del presupuesto por parte del Gobierno, anteponiendo el objetivo particular de aparentar ser un buen gestor a los intereses generales de garantizar a la sociedad española una información transparente sobre la deuda real acumulada a pagar en el futuro.

Retomando el análisis presupuestario, la deuda prevista para el conjunto de las Administraciones Públicas en 2003 asciende al 54,1% del PIB (393.499 millones), siguiendo también una tendencia a la baja en su comparación con el PIB (nueve décimas menos), aunque crece +14.667 millones nominales sobre el año anterior.

⁴⁶ El tipo medio de financiación es del 5% anual.

Deuda España

	Deuda / PIB			PIB
	Estado	AA.TT.	Total	
1982	21,9%	3,3%	25,2%	123.010,35
1985	37,3%	3,6%	40,9%	175.625,95
1990	36,6%	6,6%	43,2%	312.422,32
1995	52,4%	12,9%	65,3%	437.786,83
1996	56,1%	13,5%	69,6%	464.251,20
1997	54,9%	12,3%	67,2%	493.181,52
1998	53,2%	15,5%	68,7%	526.157,85
1999	52,1%	9,9%	62,0%	565.482,07
2000	50,1%	9,4%	59,5%	609.319,00
2001	47,1%	9,7%	56,8%	651.641,00
2002	45,6%	9,4%	55,0%	688.784,54
2003	44,1%	10,0%	54,1%	727.356,47

Evolucion del deficit de caja no financiero. Administraciones públicas

	I Estado		II Org Autonomos		III.- S.SOCIAL		IV.- AA.CC.		V.- A. Territoriales		VI.- AA.PP.	
	saldo		saldo		saldo		saldo		saldo		saldo	
	m euros	En % PIB	m euros	% PIB	m euros	% PIB	m euros	% PIB	m euros	En % PIB	m mptas	En % PIB
1982	-6.120	-5,0%					-6.120	-5,0%	738	-0,6%	-5.381	-5,6%
1985	-8.894	-5,1%					-8.894	-5,1%	1.054	-0,6%	-7.840	-5,7%
1990	-6.633	-2,1%					-6.633	-2,1%	2.812	-0,9%	-3.822	-3,0%
1995	-24.808	-5,7%			-226	-0,1%	-25.034	-5,7%	-462	-0,1%	-25.496	-5,8%
1996	-18.231	-3,9%			-1.923	-0,4%	-20.154	-4,3%	-2.848	-0,6%	-23.002	-5,0%
1997	-13.157	-2,7%			-938	-0,2%	-14.095	-2,9%	-1.714	-0,3%	-15.809	-3,2%
1998	-11.859	-2,3%	623	0,1%	-587	-0,1%	-11.823	-2,3%	-1.841	-0,3%	-13.663	-2,6%
1999	-6.641	-1,2%	436	0,1%	775	0,1%	-5.430	-0,9%	-1.176	-0,2%	-6.606	-1,1%
2000	-3.762	-0,6%	391	0,1%	3.002	0,5%	-369	0,0%	-1.961	-0,3%	-2.330	-0,3%
2001	-2.840	-0,44%	1.173	0,2%	2.200	0,6%	533	0,4%	-3.193	-0,49%	-2.660	-0,1%
2002 prev	-5.000	-0,73%	250	0,0%	3.000	0,6%	-1.750	0,0%	0	0,0%	-1.750	0,0%
2003 inicial	-6.531	-0,90%	0	0,0%	3.200	0,44%	-3.331	-0,5%	0	0,0%	-3.331	-0,5%

4.3. Presupuesto Consolidado de ingresos para 2003

La previsión de ingresos consolidados para el próximo año 2003 asciende a 206.034,4 millones, el equivalente al 28,3% del PIB estatal. La evolución anual en relación a la dotación inicial del presente año muestra una caída en términos reales del -1,8% (+1,1% nominal). Los ingresos previstos para el año próximo se mantendrían prácticamente estables en términos constantes respecto al año en curso (+0,1% real) si la comparación se realiza respecto a la previsión de liquidación en el presente año manejada en este documento.

En este ocasión, la evolución anual no permite alcanzar ninguna conclusión al tratarse de cifras no homogéneas, dado que las de 2002 no incorporaban en su totalidad la modificada estructura de distribución de ingresos del nuevo sistema de financiación autonómica. Bajo esta premisa, tan sólo se pueden obtener algunas valoraciones parciales sobre el presupuesto localizadas en las partidas con idéntica estructura.

PGE: INGRESOS consolidados no financieros
millones € nominales

CAPITULOS	1995	2001	2002		2003
			inicial	previsión	
I. I.Directos + Cot.Sociales	89.689,7	138.250,9	134.951,0	139.749,3	144.516,4
I.Directos	39.047,8	55.902,9	51.368,8	53.283,9	53.758,9
Cotizaciones Sociales	50.641,9	82.348,0	83.582,2	86.465,4	90.757,5
II. I. Indirectos	32.858,5	54.184,5	45.488,8	37.271,7	37.741,3
III. Tasas y otros ingresos	3.529,7	4.810,5	4.693,6	4.693,6	4.308,6
IV. Transferencias corrientes	5.963,8	8.461,6	8.737,1	8.737,1	9.577,2
V. Ingresos patrimoniales	7.049,9	6.161,6	7.108,5	6.915,5	6.617,5
* OP. CORRIENTES	139.091,6	211.869,1	200.979,0	197.367,2	202.761,0
VI. Enaj. Inversiones reales	111,8	339,0	397,4	397,4	498,5
VII. Transferencias capital	1.886,0	2.350,6	2.367,9	2.367,9	2.774,9
* OP CAPITAL	1.997,8	2.689,5	2.765,2	2.765,2	3.273,4
TOTAL OP NO FINANCIERAS	141.089,4	214.558,7	203.744,2	200.132,4	206.034,4
PIB	437.787	651.641	688.900	688.785	727.356

Evolución anual

€ constantes	2002		2003
	inicial	previsión	
I. I.Directos + Cot.Sociales	-5,7%	-2,3%	0,6%
I.Directos	-11,2%	-7,9%	-1,9%
Cotizaciones Sociales	-1,9%	1,4%	2,1%
II. I. Indirectos	-18,9%	-33,5%	-1,5%
III. Tasas y otros ingresos	-5,7%	-5,7%	-10,7%
IV. Transferencias corrientes	-0,2%	-0,2%	6,6%
V. Ingresos patrimoniales	11,5%	8,4%	-6,9%
* OP. CORRIENTES	-8,3%	-10,0%	-0,1%
VI. Enaj. Inversiones reales	13,3%	13,3%	22,0%
VII. Transferencias capital	-2,7%	-2,7%	14,0%
* OP CAPITAL	-0,7%	-0,7%	15,2%
TOTAL OP NO FINANCIERAS	-8,3%	-9,9%	0,1%
PIB	2,9%	1,8%	3,0%

La evolución dentro del presupuesto consolidado es muy dispar en los distintos capítulos. La recaudación prevista está apoyada en el buen comportamiento de las cuotas sociales (+2,1% real), las transferencias corrientes (+6% real) y las de capital (+14% real), mientras el resto de las partidas pierden peso dentro del mismo.

La evolución del resto de los epígrafes no es demasiado indicativa, al producirse en 2003 modificaciones estructurales de traspaso a las Comunidades Autónomas. La pérdida de ingresos en IRPF, IVA e impuestos especiales está acompañada de una disminución también de las obligaciones de gasto del Estado, al haber traspasado la competencia de más bienes y servicios a las Comunidades Autónomas.

Las cotizaciones sociales tienen cada vez más protagonismo dentro del presupuesto de la Administración Central (44% del total en 2003) y, sin embargo, la documentación no ofrece

ningún avance de liquidación de las mismas en el presente año. Los impuestos directos le siguen en importancia (26,1% del total) siguiendo a continuación los impuestos indirectos (18,3%). Esta distribución no coincide con la estructura del sistema tributario a nivel estatal. Para conocerla es preciso disponer de la liquidación del conjunto de las Administraciones Públicas. La aplicación del nuevo sistema de financiación ha dejado a las cotizaciones sociales como única figura de recaudación íntegra por parte de la Administración Central. La mayor parte corresponde a la Seguridad Social (90.028,20 millones en 2003) como suma de la cuota por contingencias comunes y enfermedad, prestación por desempleo, formación y FOGASA. Una pequeña porción corresponde al estado en concepto de derechos pasivos de los empleados públicos (729,50 millones en 2003).

PGE consolidado. INGRESOS				
Participación por epígrafes	1995	2001	2002	2003
I. I.Directos+Cot.Sociales	63,6%	64,4%	66,2%	70,1%
I.Directos	27,7%	26,1%	25,2%	26,1%
Cot. Sociales	35,9%	38,4%	41,0%	44,0%
II. I.Indirectos	23,3%	25,3%	22,3%	18,3%
III. Tasas y otros ing.	2,5%	2,2%	2,3%	2,1%
IV. Tranf. corrientes	4,2%	3,9%	4,3%	4,6%
V. Ing.patrimoniales	5,0%	2,9%	3,5%	3,2%
* OP. CORRIENTES	98,6%	98,7%	98,6%	98,4%
VI. Enaj. inv.reales	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
VII. Transf. capital	1,3%	1,1%	1,2%	1,3%
* OP CAPITAL	1,4%	1,3%	1,4%	1,6%
TOTAL OP NO FINANCIERAS	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
% sobre PIB	1995	2001	2002	2003
I. I.Directos+Cot.Sociales	20,5%	21,2%	19,6%	19,9%
I.Directos	8,9%	8,6%	7,5%	7,4%
Cot. Sociales	11,6%	12,6%	12,1%	12,5%
II. I.Indirectos	7,5%	8,3%	6,6%	5,2%
III. Tasas y otros ing.	0,8%	0,7%	0,7%	0,6%
IV. Tranf. corrientes	1,4%	1,3%	1,3%	1,3%
V. Ing.patrimoniales	1,6%	0,9%	1,0%	0,9%
* OP. CORRIENTES	31,8%	32,5%	29,2%	27,9%
VI. Enaj. inv.reales	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%
VII. Transf. capital	0,4%	0,4%	0,3%	0,4%
* OP CAPITAL	0,5%	0,4%	0,4%	0,5%
TOTAL OP NO FINANCIERAS	32,2%	32,9%	29,6%	28,3%

Conviene recordar la relativa incoherencia que supone la desaparición del presupuesto del Estado de una parte de la recaudación de impuestos indirectos, cuando el traspaso realizado a las Comunidades Autónomas se limita a la recaudación líquida obtenida en su territorio, sin incluir capacidad normativa sobre los mismos. La desaparición de esta información de los PGE no aumenta la autonomía fiscal autonómica, aunque se pueda pretender este efecto. Así, si bien es lógica esta decisión para el 33% del IRPF donde los gobiernos autonómicos tienen plena facultad para establecer el tipo de gravamen y las deducciones

y, por lo tanto, incidir sobre la recaudación y la distribución de la carga fiscal, no es así para la parte territorializada de los impuestos sobre el consumo. La información pública sería más transparente incluyendo en los PGE los ingresos y una transferencia a las Comunidades Autónomas.

Las previsión para **las transferencias corrientes** en 2003 asciende a 9.577 millones (+6,6% real sobre inicial de 2002). El origen principal de estas transferencias son los fondos estructurales comunitarios:

- El FEOGA en su sección garantía transferirá 6.729,04 millones para el pago de subvenciones a productos agrícolas gestionadas por el Fondo Español de Garantía Agraria.
- El Fondo Social Europeo aportará 973 millones gestionados por el INEM para políticas de formación y promoción de empleo.

También tienen un volumen elevado las transferencias recibidas en concepto de contribuciones concertadas con los sistemas forales. El cupo del País Vasco (1.090 millones) y de Navarra (402,51 millones) es el pago de los servicios prestados por la Administración Central en los territorios de estas Comunidades Autónomas. No se debe confundir este saldo con una aportación de estos gobiernos autonómicos para financiar cualquier política de solidaridad con el resto de los territorios del Estado.

Dentro de las transferencias corrientes también se incluyen los pagos realizados al Estado por las Comunidades Autónomas, con una recaudación a través de los impuestos cedidos superior al coste establecido para la prestación de bienes y servicios de carácter autonómico. Esta cantidad (435,19 millones) aportada por Madrid y Baleares forma parte del Fondo de Suficiencia del modelo de financiación autonómica, con la peculiaridad de tener en estos casos saldo negativo. A diferencia del cupo del País Vasco y el saldo anual con el concierto foral de Navarra, estas aportaciones, al igual que las realizadas por el resto de los territorios más ricos mediante el tramo estatal del IRPF e Impuesto de Sociedades, tienen un carácter de solidaridad interterritorial, al constituir la base para la aplicación de políticas en los territorios menos desarrollados.

Los **ingresos patrimoniales**, si se cumplen las previsiones manejadas por los autores, recaudarán en 2003 la cantidad de 6.617,5 millones (-6,9% real sobre dotación inicial de 2002). Del total, la mitad aproximadamente los recibirá el Estado (3.256 millones) y la principal fuente son los beneficios del Banco de España (2.424,29 millones). Los intereses de la cuenta del Tesoro ocupa un lugar más lejano (420 millones).

Dentro de los ingresos patrimoniales merecen reseñarse los elevados ingresos obtenidos a través de las Loterías y Apuestas del Estado (2.375 millones).

Las **transferencias de capital** ascenderán a 2.774,9 millones (+14% real sobre dotación inicial de 2002). El principal origen de las mismas son también los fondos estructurales comunitarios (2.598,55 millones):

- FEOGA garantía: 506,98 millones.
- FEOGA orientación: 280,00 millones.
- Fondo de Cohesión: 300,90 millones, de los cuales las Confederaciones Hidrográficas recibirán 190,69 millones y la Mancomunidad de los canales de Taibilla 18,71 millones.
- FEDER: 969,79 millones.
- Fondo Social Europeo: 14,77 millones.

Las relaciones financieras con la Unión Europea no se limitan a las partidas expuestas en los PGE, además hay transferencias recibidas directamente por las Comunidades Autónomas. Como se aprecia en la tabla adjunta, **la cofinanciación total recibida de la Unión Europea prevista para 2003** asciende a 16.045 millones. Dado que las aportaciones realizadas por el Estado español ascienden a 8.495 millones, el saldo neto recibido es de 7.549 millones, **el equivalente al 1,04% del PIB.**

Saldo financiero ESPAÑA- UNIÓN EUROPEA

	1986	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
TOTAL RETORNOS	631,66	3.065,91	9.819,94	10.006,25	10.353,64	11.832,73	13.609,23	10.961,19	12.146,28	15.029,76	16.045,38
FEOGA garantía	245,21	1.649,96	4.526,82	3.892,15	4.535,24	5.317,76	5.237,17	5.481,88	6.028,58	6.116,21	6.729,04
FEOGA orientación, IFOP	0,00	160,03	937,58	932,17	732,63	991,67	1.412,72	516,65	630,24	980,00	1.446,00
FEDER	242,81	830,50	2.253,80	2.521,25	2.546,49	2.706,36	3.726,50	2.818,88	3.380,61	3.667,14	3.919,02
FSE	143,64	319,01	1.051,77	1.270,54	1.816,26	1.817,46	1.968,81	796,58	1.084,75	2.331,45	2.066,09
F. de cohesión	0,00	0,00	918,35	1.265,13	723,02	999,48	1.110,70	1.197,08	868,50	1.607,00	1.585,10
Otros	0,00	106,41	131,62	125,01	0,00	0,00	153,33	150,12	153,60	327,96	300,13
APORTACION ESPAÑOLA	681,55	2.241,17	3.701,63	4.443,28	5.633,29	5.722,24	6.414,74	6.659,87	6.775,06	8.085,94	8.496,05
Recursos tradicionales	179,10	546,92	712,20	599,81	760,88	599,21	909,73	1.019,82	1.005,12	1.109,47	1.010,10
Recurso IVA	502,45	1.684,64	2.152,22	2.474,37	2.721,98	2.500,81	2.841,52	2.888,79	3.134,82	2.472,48	2.614,60
Recurso PNB	0,00	9,62	743,45	1.315,01	2.044,04	2.496,60	2.577,57	2.642,92	2.589,16	4.386,99	4.725,35
Aportación FED	0,00	0,00	94,36	53,49	106,38	125,61	85,92	108,34	45,96	117,00	146,00
SALDO	-49,88	824,74	6.118,30	5.562,97	4.720,35	6.110,49	7.194,49	4.301,32	5.371,22	6.943,82	7.549,33
en % PIB		0,26%	1,40%	1,20%	0,96%	1,16%	1,27%	0,71%	0,82%	1,01%	1,04%

Fuente: Informe Económico y Financiero

Evolución anual en términos reales

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
TOTAL RETORNOS	-1,6%	1,2%	11,7%	11,5%	-22,1%	6,6%	19,6%	3,8%
FEOGA garantía	-16,9%	14,0%	14,7%	-4,5%	1,2%	5,8%	-2,0%	7,0%
FEOGA orientación, IFOP	-4,0%	-23,1%	32,4%	38,2%	-64,6%	17,4%	50,2%	43,5%
FEDER	8,1%	-1,2%	3,9%	33,5%	-26,9%	15,4%	4,8%	4,0%
FSE	16,7%	39,9%	-2,2%	5,1%	-60,9%	31,0%	107,7%	-13,8%
F. de cohesión	33,1%	-44,1%	35,2%	7,8%	4,2%	-30,2%	78,8%	-4,0%
Otros	-8,3%	-100,0%			-5,3%	-1,6%	106,3%	-11,0%
APORTACION ESPAÑOLA	16,0%	24,0%	-0,7%	8,7%	0,4%	-2,1%	15,3%	2,2%
Recursos tradicionales	-18,6%	24,1%	-23,0%	47,2%	8,4%	-5,2%	6,6%	-11,4%
Recurso IVA	11,1%	7,6%	-10,2%	10,2%	-1,7%	4,4%	-23,8%	2,9%
Recurso PNB	70,9%	52,1%	19,4%	0,1%	-0,9%	-5,7%	63,7%	4,8%
SALDO	-45,2%	94,6%	15,5%	-33,7%	21,9%	-59,2%	146,0%	21,4%

Ingresos Estado

Evolución € constantes	2002		2003 inicial	
	Total	Estado	CC.AA.	Total
IRPF	4,0%	-3,5%	8,9%	-0,1%
I. Sociedades	4,4%	4,1%		4,1%
Otros	-12,8%	1,5%		1,5%
I.- Imptos directos	3,5%	-0,5%	8,9%	1,2%
IVA	-2,0%	0,3%	16,9%	5,4%
Imptos. Especiales	-6,7%	-7,0%	19,2%	2,4%
alcohol y bebidas derivadas	7,1%	-9,4%	34,8%	4,0%
cerveza	4,6%	-9,1%	26,7%	2,2%
productos intermedios	-4,5%	-7,2%	7,0%	-2,1%
hidrocarburos	-1,2%	-8,0%	18,3%	0,8%
labores del tabaco	4,1%	-1,6%	17,9%	5,2%
determinados medios transporte	-99,9%	-100,0%		-100,0%
electricidad	0,6%	-86,6%	19,9%	2,4%
Imp. Tráfico Exterior	-0,3%	-2,5%		-2,5%
Otros	3,4%	12,9%		12,9%
II.- Imptos. indirectos	-3,3%	-1,5%	17,7%	4,5%
TOTAL IMPUESTOS	0,3%	-0,9%	14,0%	2,7%
III.- Tasas y otros	-2,8%	-13,6%		-13,6%
IV.- Transferencias corrientes	-21,4%	2,9%		2,9%
V.- Ingresos patrimoniales	-33,8%	-25,0%		-25,0%
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	-2,3%	-2,1%	14,0%	1,4%
VI.- Enajenación inversiones	-22,3%	-30,7%		-30,7%
VII.- Transf. capital	-2,9%	4,7%		4,7%
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	-4,3%	2,7%		2,7%
TOTAL INGRESOS	-2,4%	-2,0%	14,0%	1,4%
PIB	1,8%			3,0%

CAPITULOS	2001					2002					2003		
	1990	1995	Estado		Total	Estado	avance liquidación		Total	Estado	inicial		
			caja	derechos			CC.AA.	CC.AA.			CC.AA.		
IRPF	19.707,19	31.120,41	36.469,00	36.336,90	5.049,00	41.385,90	30.967,50	32.464,40	12.066,70	44.531,10	32.217,20	13.502,60	45.719,80
I.- Sociedades	8.891,14	7.212,15	17.217,00	18.235,60	0,00	18.235,60	18.982,37	19.703,00	0,00	19.703,00	21.089,90	0,00	21.089,90
Otros	411,09	715,20	2.030,40	2.030,40	0,00	2.030,40	2.134,15	1.831,70	0,00	1.831,70	1.910,80	0,00	1.910,80
I.- Impuestos directos	29.109,42	39.047,76	55.697,00	56.602,90	5.049,00	61.651,90	52.084,02	53.999,10	12.066,70	66.065,80	55.217,90	13.502,60	68.720,50
I.V.A.	16.551,87	20.272,14	34.674,00	35.641,40	0,00	35.641,40	30.266,39	24.976,60	11.184,40	36.161,00	25.741,90	13.439,00	39.180,90
Impostos. Especificas	6.869,57	11.635,59	16.612,00	16.674,40	0,00	16.674,40	13.169,98	10.332,70	5.767,40	16.100,10	9.880,10	7.065,70	16.945,80
alcohol y bebidas derivadas			778,00	778,00	0,00	778,00		601,40	260,70	862,10	560,40	361,30	921,70
cerveza			198,00	198,00	0,00	198,00		146,60	67,80	214,40	137,00	88,30	225,30
productos intermedios			17,00	17,00	0,00	17,00		10,80	6,00	16,80	10,30	6,60	16,90
hidrocarburos			9.244,00	9.244,00	0,00	9.244,00		6.297,40	3.159,00	9.456,40	5.958,10	3.841,40	9.799,50
labores del tabaco			4.513,00	4.513,00	0,00	4.513,00		3.163,10	1.701,30	4.864,40	3.198,80	2.062,40	5.261,20
determinados medios transporte			1.204,00	1.204,00	0,00	1.204,00		0,90	0,00	0,90	0,00	0,00	0,00
electricidad			658,00	658,00	0,00	658,00		112,50	572,60	685,10	15,50	705,70	721,20
Imp. Tráfico Exterior	2.259,81	736,84	963,00	965,50	0,00	965,50	1.060,00	996,00	0,00	996,00	998,10	0,00	998,10
Otros	841,42	213,96	918,00	903,20	0,00	903,20	992,00	966,40	0,00	966,40	1.121,20	0,00	1.121,20
II.- Impostos. indirectos	26.522,66	32.858,53	53.157,00	54.184,50	0,00	54.184,50	45.488,37	37.271,70	16.951,80	54.223,50	37.741,30	20.504,70	58.246,00
TOTAL IMPUESTOS	55.632,08	71.906,29	108.854,00	110.787,40	5.049,00	115.836,40	97.572,39	91.270,80	29.018,50	120.289,30	92.959,20	34.007,30	126.966,50
III.- Tasas y otros	2.145,61	1.950,28	2.643,00	3.022,70	0,00	3.022,70	2.883,20	3.040,10	0,00	3.040,10	2.701,00	0,00	2.701,00
IV.- Transferencias corrientes	2.742,42	3.055,55	5.961,00	5.960,90	0,00	5.960,90	4.192,10	4.852,30	0,00	4.852,30	5.131,90	0,00	5.131,90
V.- Ingresos patrimoniales	1.738,73	5.470,41	6.168,00	6.169,20	0,00	6.169,20	4.418,83	4.225,20	0,00	4.225,20	3.256,50	0,00	3.256,50
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	62.259,84	82.382,53	123.626,00	123.940,20	5.049,00	130.989,20	109.066,52	103.388,00	29.018,50	132.406,90	104.048,60	34.007,30	138.065,90
VI.- Enajenación inversiones	180,30	60,10	115,00	110,60	0,00	110,60	108,18	89,00	0,00	89,00	63,40	0,00	63,40
VII.- Transferencias capital	819,78	2.106,55	1.462,00	1.464,10	0,00	1.464,10	1.444,70	1.471,20	0,00	1.471,20	1.583,70	0,00	1.583,70
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	1.000,08	2.166,65	1.577,00	1.574,70	0,00	1.574,70	1.552,88	1.560,20	0,00	1.560,20	1.647,10	0,00	1.647,10
TOTAL INGRESOS	63.259,93	84.549,18	125.203,00	127.514,90	5.049,00	132.563,90	110.619,40	104.948,60	29.018,50	133.967,10	105.695,70	34.007,30	139.703,00
PGE pm	300.951,40	437.786,83	651.641,00	651.641,00	651.641,00	651.641,00	687.900,50	688.784,54	688.784,54	688.784,54	727.356,47	727.356,47	727.356,47

El PGE inicial para 2002 sólo contemplaba el traspaso de los impuestos sobre el consumo a cinco CC.AA. con competencias en sanidad.

La información oficial disponible para los ingresos del Estado permite realizar una parte del seguimiento de los distintos capítulos, al facilitar el IGAE en 2002 cifras de recaudación del propio Estado y de las Comunidades Autónomas en su parte cedida o territorializada.

La recaudación oficial prevista en 2003 por impuestos, como suma de la parte estatal y autonómica, es bastante elevada hasta el punto de aumentar en términos anuales el +2,7% real sobre el avance de liquidación (+5,6% nominal). Esta evolución acompañaría el crecimiento de actividad previsto por los autores del presupuesto (+3% real, 5,8% nominal) siendo resultado de una redistribución de aportaciones de los distintos impuestos. Así, el IRPF mantendría la recaudación en términos constantes (+2,7% nominal) a pesar de tener que asumir una pérdida de recaudación de 3.000 millones por la reforma autorizada. De acuerdo a las previsiones de los autores, el impuesto de Sociedades mantendría un excelente pulso en la recaudación creciendo por encima de la riqueza creada (+4,1% real, +7% nominal). Por último, los impuestos indirectos aumentarán su recaudación, según los autores del presupuesto, un porcentaje todavía superior hasta el +4,5% real (+7,4% nominal).

Dentro del presupuesto de ingresos se recoge una Memoria de beneficios fiscales, donde se agrupa el coste para la Hacienda Pública de los distintos conceptos asignados en los tributos para disminuir la norma original.

El total de beneficios fiscales asciende a 35.600,49 millones (4,9% del PIB). Aunque una buena parte se corresponde con la aplicación de tipos reducidos en el IVA (17.110,85 millones), la elevada cuantía en el resto refleja la preferencia del actual Gobierno por la utilización de las deducciones fiscales como instrumento de política económica, en contraposición a las políticas directas. Esta opción tiene un coste administrativo inferior, pero en su defecto no permite habitualmente discriminar positivamente a los afectados, entre otras cuestiones porque las personas con menor renta no tributan en los impuestos directos.

La cantidad prevista para el próximo año 2003 no puede ser comparada con los datos del presente año al no ser homogéneos por los cambios introducidos por la plena aplicación del sistema de financiación autonómica. A continuación se enumeran algunos de los conceptos:

- Por aportaciones a planes de pensiones (IRPF): 1.164,52 millones. Una cantidad absorbida por un número bastante reducido de contribuyentes.
- Por compra de vivienda habitual (IRPF): 2.781,54 millones, 4,23 veces la dotación dirigida a políticas directas de la Administración Central.
- Por compra de bonos y obligaciones del Estado por no residentes: 707,40 millones.
- Libertad de amortización y amortizaciones especiales (Impuesto de Sociedades): 42,21 millones.
- Tipos reducidos para PYMES (IS): 530,44 millones.
- Tipos reducidos sociedades de inversión (IS): 152,36 millones.
- Por gastos en I + D (IS): 170,98 millones.
- Reinversión de beneficios extraordinarios (IS): 854,31 millones.

La explicación oficial a la fenomenal evolución de la recaudación del Estado en el próximo ejercicio 2003 es: «La citada expansión de las bases imponibles que se deriva del escenario macroeconómico tiene sus concreciones más importantes en la recuperación de la rentas familiares asociadas sobre todo al mayor incremento del empleo, en la mejora de los beneficios empresariales, la leve aceleración de la base imponible del IVA ligada al incremento de las familias y en el aumento, superior al presente ejercicio, de los consumos sujetos a los impuestos especiales. **La reforma parcial del IRPF constituye uno de los factores explicativos del impulso de la actividad económica que se traducirá en esta expansión de las bases imponibles».**

Esta interpretación tan simple de los comportamientos económicos en el futuro próximo necesita disponer de dos variables: una rápida e intensa recuperación de la economía mundial y el traspaso íntegro a consumo de la rebaja en el IRPF.

Los datos de actividad conocidos hasta el mes de octubre no apuntan hacia una rápida recuperación de la economía mundial, más bien señalan la dirección contraria, por lo que la mayoría de los analistas difieren como mínimo hasta el segundo semestre del próximo año la recuperación de las economías más desarrolladas, en especial Estados Unidos. La fecha se pospone todavía más si se declara la guerra a Irak. De diferirse la recuperación, se evaporaría uno de los principales cimientos manejados para la elaboración del presupuesto de ingresos.

También aparecen dudas en cuanto al comportamiento de las economías domésticas ante una disminución de la retención por IRPF en un momento de fuerte incertidumbre. Los trabajadores en paro o con contratos temporales no podrán tomar decisión alguna al no recibir ninguna rebaja. Para el resto, una parte de la bajada se dirigirá al consumo, pero la experiencia de etapas anteriores muestra que mayoritariamente se ha experimentado una propensión hacia el ahorro por motivo de precaución. Una tendencia con posibilidad de profundizarse en la actual coyuntura, a la vista del abultado endeudamiento de las economías domésticas y la aparición del efecto pobreza en las Bolsas de Valores españolas.

De no cumplirse los difíciles supuestos manejados por los autores, se produciría un hundimiento en la estructura de ingresos, disponiendo de una recaudación muy inferior a la prevista para asumir los compromisos de gasto. En consonancia, la situación influiría en el saldo presupuestario.

La principal novedad normativa para el año 2003, dentro del sistema impositivo de competencia estatal, es la anunciada segunda reforma del IRPF desde que el Partido Popular está en el poder en 1996. En realidad, la reforma presentada al Parlamento es la tercera porque recién decidido el primer Gabinete introdujeron una serie de medidas rompiendo el carácter sintético del impuesto, al establecer un tipo único de gravamen (20%) a los incrementos patrimoniales generados en un período superior a dos años.

En las siguientes páginas se acompaña un estudio bastante exhaustivo sobre las reformas aplicadas desde 1996 y su incidencia en los contribuyentes por tramo de renta y situación familiar. El trabajo intenta evitar las carencias generadas por la falta de información oficial sobre el tema, al haberse hurtado a la opinión pública la Memoria Tributaria con datos imprescindibles para conocer los efectos reales de la aplicación del impuesto.

**La reforma del IRPF desde 1996.
Comparación con el sistema anterior**

**Especial referencia a las rentas del trabajo dependiente y
plusvalías**

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	121
2. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE IRPF ANTERIOR AL GOBIERNO DEL PARTIDO POPULAR	127
3. REFORMAS EN EL IRPF DESDE 1996	129
4. COMPARACIÓN DEL IRPF ANTERIOR A 1996 CON SITUACIÓN EN 2003	137
Rentas del trabajo dependiente	138
Tratamiento de los incrementos patrimoniales	150
5. CONCLUSIONES	155

1. INTRODUCCIÓN

El campo tributario ha sido objeto de múltiples decisiones en los últimos años. La actividad legislativa ha sido especialmente intensa en el IRPF, un tributo objeto de sucesivas reformas desde 1996, momento en el cual el Partido Popular formó en marzo su primer Gobierno.

Las reformas tributarias han sido una decisión habitual en los países de OCDE durante las dos últimas décadas. En este período algunas variables han cambiado su papel, en ocasiones aumentando su protagonismo, como es el caso de la circulación de capitales a través de un mundo cada vez más globalizado. No obstante, sin restar importancia a la multitud de variables con influencia en la política económica y su incidencia como restricción a la hora de adoptar determinadas decisiones, los estados o los espacios regionales de integración como la Unión Europea siguen teniendo márgenes de maniobra nada despreciables en la toma de decisiones, sobre todo si se establece una armonización fiscal en el tratamiento de determinadas rentas elaborada bajo criterios progresistas.

El sistema tributario es representación del modelo social y económico elegido y un determinado reparto de los esfuerzos entre la población. Difícilmente se puede optar por un modelo fuerte y amplio de protección a la ciudadanía mediante el suministro de bienes y servicios o una presencia determinante de la iniciativa pública en la provisión de infraestructuras sin estar acompañado de un sistema tributario con la capacidad de obtener los recursos financieros necesarios.

En este sentido, aunque es difícil ubicar en el vacío el punto exacto donde se cumple principio de suficiencia, en el caso español parece lógico identificarlo partiendo de los parámetros corrientes en los países de la Unión Europea, contexto donde España desarrolla la mayor parte de las decisiones políticas y económicas. Desde este criterio, las decisiones adoptadas en los últimos años por el Gobierno del Estado español no son entendibles cuando la presión fiscal española está bastante lejos de la media de los países de nuestro entorno (-7,1 puntos del PIB) y los impuestos directos en España recaudan casi cuatro puntos del PIB menos de lo habitual en los quince países de la Unión Europea (-3,9 puntos).

Los sucesivos Gobiernos desde 1996 han apoyado sus reformas tributarias en el criterio de considerar incompatibles la eficiencia económica y la equidad, primando siempre a la primera en la solución de este conflicto de intereses. Bajo este criterio, los principios de equidad horizontal y vertical junto a la labor redistributiva del sistema tributario se han ido difuminando en aras de una presunta mejora en la capacidad de crear riqueza por parte de la economía española. Unas aseveraciones difícilmente sostenibles a la vista del grado de desarrollo de los países más desarrollados de la Unión Europea donde conviven sistemas tributarios amplios con elevados niveles de vida y una solvente capacidad de producción de bienes y servicios.

El escaso debate sobre este importante consentimiento por el legislador ha versado más sobre aspectos secundarios que sobre los problemas esenciales del sistema tributario, hasta el

punto de convertir las justificaciones en centro de atención de la opinión pública. Como ejemplo, se puede mostrar la supuesta simplificación del impuesto sobre la renta mediante la disminución del número de tramos de la tarifa, un hecho bastante colateral convertido en elemento significativo de las reformas.

Mientras tanto, en dirección contraria se ha obviado al evaluar los problemas de algunos tributos como el IRPF, la escasa aportación al impuesto de las rentas distintas al trabajo dependiente resultado de una excesiva extensión del fraude fiscal bajo el argumento de la dificultad en su control (rentas mixtas de empresarios y profesionales) o extremando la gravedad de los problemas derivados de la libre circulación del capital (rendimientos del capital mobiliario y plusvalías).

Un contexto provocado de forma premeditada, con mucha publicidad y casi total ausencia casi de debate ha sido el marco creado para poner en práctica una serie de decisiones con amplias repercusiones para la mayoría de la población española.

La primera de las reformas del sistema tributario desde la llegada al Gobierno del Partido Popular en marzo de 1996 fue adoptada con carácter de urgencia en el mes de abril del mismo año. Con esta rápida disposición se estableció un tipo único de gravamen para los incrementos patrimoniales, manteniendo el resto del modelo de impuesto heredado de los anteriores legisladores. La decisión adoptada creaba una base dual dentro del impuesto rompiendo el carácter acumulativo de las rentas dentro del mismo (carácter sintético).

En el mismo Real Decreto ley se incluyó la capacidad empresarial de actualizar en el balance el valor de sus activos con una mínima repercusión en el pago del Impuesto de Sociedades. Con esta medida se permite una *optimización* del pago del impuesto ubicando las correspondientes amortizaciones del nuevo valor de los activos en el momento temporal adecuado ¹.

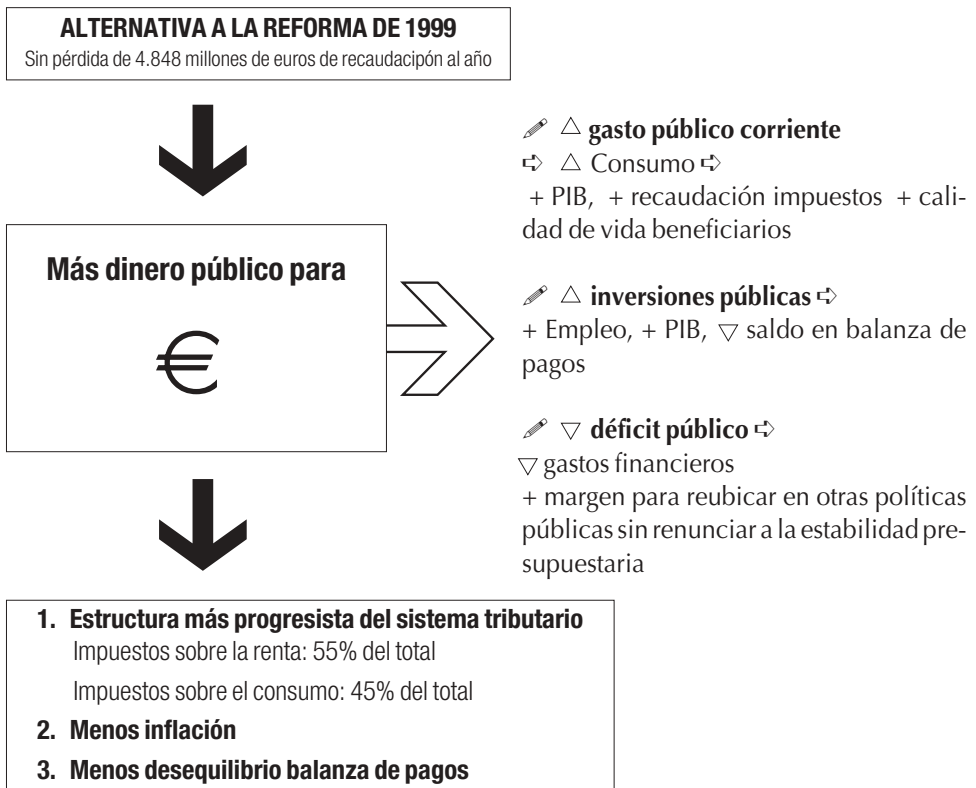
La Ley 40/1998, en vigor desde enero de 1999, completaba la reforma estructural iniciada en 1996 con una amplio número de medidas con repercusión en todas las fuentes de rentas y circunstancias personales. La suma de decisiones han elaborado un sistema de tributación en el IRPF totalmente diferente al anterior. Recientemente (abril de 2001), el Ministro de Hacienda ha anunciado una nueva reforma cuya entrada en vigor está prevista para 2003, en la línea de consolidar este nuevo modelo de IRPF.

Los responsables de la reforma del impuesto relacionan su puesta en práctica con efectos muy positivos a nivel macroeconómico. Desde su criterio, el nuevo IRPF ha colaborado activamente al crecimiento económico español y a la creación de empleo. Los legisladores le atribuyen también una mejora en el fraude fiscal al provocar una ampliación de la base imponible gracias a las rebajas formales aplicadas. De igual forma, le suponen un avance simplificador en el esfuerzo del contribuyente para cumplir con las obligaciones fiscales.

¹ La cuantificación en pérdida de recaudación anual del Impuesto de Sociedades por esta medida puede haber sido de 600 millones de euros (100.000 millones de pesetas).

Como se explica de forma extensa en el documento *Resultados de la reforma del IRPF (1999) y perspectivas de futuro*² hay múltiples argumentos para poner en duda la estrecha relación establecida por el Gobierno con la evolución de las anteriores variables. Mas al contrario, está plenamente demostrada la incidencia negativa del nuevo IRPF sobre otras importantes cuestiones: menor ahorro de las economías domésticas, mayor inflación y desequilibrio en la balanza de pagos provocados por el superior consumo inducido.

Las cifras sobre declaraciones con derecho a devolución desmienten la presunta mayor facilidad en el cumplimiento. El nuevo sistema de retenciones no facilita las cosas a los trabajadores y, sin embargo, es complejo y costoso para las empresas. Por último, la percep-



ción general sobre el fraude fiscal ha empeorado y las cifras oficiales facilitadas no mejoran esta sensación. Incluso, a la falta de impulso en la lucha contra el fraude, se unen algunas medidas adoptadas incentivando aún más las conductas ilegales (reducción desde cinco a cuatro años del período de prescripción).

² GARCÍA DÍAZ, Miguel Angel. Edita C. S. de CC.OO. en abril de 2002.

El nuevo IRPF ha generado una importante merma de la recaudación del impuesto en un estado como el español con una presión fiscal inferior en siete puntos del PIB a la media de los países de la Unión Europea. A los 4.848 millones de euros al año ya contabilizados como pérdida, se pueden sumar un mínimo de 4.000 euros adicionales en cada ejercicio consecuencia de las medidas propuestas para 2003. El principio de suficiencia ha sufrido un importante recorte.

Pérdida de recaudación en el IRPF desde 1998

Reforma 1999	4.848 millones euros (806.782 millones de ptas)
Reforma 2003 ... previsión	4.000 millones euros (665.544 millones de ptas)
Total pérdida de recaudación	8.848 millones euros (1,472 billones de ptas)
Impuestos sobre el consumo (2000)	53% sobre total de impuestos

El nuevo modelo ha influido también sobre la equidad horizontal del impuesto, al tratar de forma diferente, sin motivo solvente que lo apoye, a ingresos iguales obtenidos mediante distintas fuentes de renta.

El hecho de autorizar un tratamiento fiscal distinto a ingresos iguales por el hecho de proceder de distintas fuentes de renta (las rentas del trabajo tributan desde el 18% al 48% y las plusvalías siempre al 15%) limita severamente la equidad horizontal del impuesto.

Las repercusiones son difíciles de medir al no disponer de datos oficiales. La última Memoria Tributaria corresponde a las cifras de 1998. No obstante, aunque están pendientes de comprobar los efectos, hay indicios serios para pensar en una disminución también de la progresividad del impuesto (equidad vertical) al haberse aprobado rebajas excesivas para los tramos más elevados de renta.

El Instituto de Estudios Fiscales, en su documento *Evaluación de los efectos de la reforma del IRPF en la Ley 40/1998*, llega a la conclusión de haberse logrado una ganancia de progresividad en el IRPF, mostrando la distribución de la carga fiscal por decilas y ventilas de población afectada. La conclusión, sin aportar los datos sobre los que se ha apoyado para alcanzarla, es una rebaja en las aportaciones de los contribuyentes en una tendencia creciente a medida que disminuye el nivel de ingresos (del 13,64% al 88,02% de reducción en la aportación).

Esta argumentación, utilizada posteriormente por la Comisión de Expertos como justificación para profundizar en la reforma realizada en 1999, es bastante frágil al haber utilizado un método de evaluación poco representativo del tema objeto de estudio.

Una primera duda sobre la conclusión alcanzada proviene de la perfecta distribución de la curva de los beneficios por tramos de renta, cuando en la realidad las circunstancias familiares inciden decisivamente sobre el resultado final para millones de contribuyentes.

Distribución por tramos de ingresos en %

declarantes	BI	cuota líquida	ingresos brutos
12,6	2,31	0,07	hasta 6mil €
38,84	21,78	7,18	de 6 a 10mil €
26,45	26,1	19,16	de 10 a 20mil €
11,83	17,78	18,72	de 20 a 25mil €
5,48	11,35	14,48	de 25 a 35mil €
2,75	8	12,31	de 35 a 50mil €
1,42	6,04	11,39	de 50 a 80mil €
0,65	6,65	16,7	más 80 mil €

Una segunda objeción sobre el contenido proviene del método de presentación. La ventila de los más ricos recoge tan sólo al 5% de población, pero en ese pequeño tramo están representadas rentas muy dispares (superiores a 35.000 euros – 5,8 millones de pesetas) con una carga fiscal del 40% de la cuota líquida. La rebaja media presentada por el IEF para ese colectivo privilegiado de contribuyentes (-13,64%) oculta una distribución muy desigual de la misma por tramos de renta. Como se mostrará en un capítulo posterior, un contribuyente en declaración individual con ingresos por trabajo dependiente de 40.000 euros se ha beneficiado de una rebaja del -0,8%, mientras otro en las mismas circunstancias con 600.000 euros de ingresos aumenta sus beneficios hasta el -18,5% de la cuota a ingresar.

El sistema utilizado para la reforma del IRPF acumula las ventajas con el incremento del nivel de ingresos profundizando en la falta de equidad a medida que la parte de renta obtenida mediante plusvalías se hace mayor.

Por último, aceptando el resultado del IEF de asignar una rebaja del -13,64% al 5% de más ricos (última ventila), la ventaja concedida anualmente a tan reducido número de personas (700.000 aproximadamente) es de 1.900 millones de euros anuales (317.200 millones de pesetas). Una distribución proporcional de la rebaja asignaría 2.463 euros a cada uno.

En realidad, la concentración de ventajas se produce en el 1% de los contribuyentes con más renta (130.000), quienes absorben el 20% del total de la pérdida de recaudación.

La reforma del IRPF aplicada se ha realizado a la vez que se acometía una profunda modificación estructural en el sistema tributario. El resultado de la suma de actuaciones adoptadas de manera permanente es un importante impulso en el protagonismo de los impuestos sobre el consumo frente a los que giran sobre la renta de personas físicas o sociedades mercantiles. La pérdida de recaudación del IRPF reduce las posibilidades redistributivas del conjunto del sistema tributario convirtiéndolo en más regresivo.

En el momento de presentar la próxima reforma con entrada en vigor prevista en 2003, los impulsores de la misma publicitan los efectos positivos de la misma. Para validarlo utilizan la comparación entre la situación en 2002 y la prevista alcanzar en 2003, después de aplicar las nuevas medidas presentadas en el proyecto de ley.

Este planteamiento es incompleto. Para evaluar las ventajas e inconvenientes del IRPF creado por el Partido Popular es necesario tener en cuenta todas las medidas adoptadas desde 1996. **Este trabajo pretende comparar la situación en 2003 aplicando la reforma anunciada con la existente antes de la llegada al Gobierno del Partido Popular. Para convertir en homogéneos los datos objeto de comparación, se han actualizado los distintos parámetros del sistema anterior (tarifa, gastos deducibles y deducciones en cuota) según el IPC del tiempo transcurrido.**

Los efectos de la reforma pueden ser evaluados desde diferentes perspectivas: rentas del trabajo dependiente, rendimientos profesionales y empresariales, rendimientos de capital, familia, inversiones en vivienda... Sin considerar menos importante el resto de las materias afectadas, el presente trabajo concentra su atención en dos de los mismos: rendimientos del trabajo y aumentos patrimoniales, coloquialmente denominadas plusvalías.

- Ingresos del trabajo dependiente: Se compara el nuevo IRPF incluyendo las modificaciones presentadas para 2003 con el anterior sistema vigente, previa actualización desde 1998 de la tarifa, gastos deducibles y deducciones en cuota, utilizando el IPC acumulado desde esta fecha.

El modelo anterior a la llegada al Gobierno del Partido Popular se mantuvo vigente en su mayor parte hasta 1998, con excepción del tratamiento de los incrementos patrimoniales (plusvalías) modificado en abril de 1996. De este modo, es factible realizar la comparación sobre el tratamiento de las rentas del trabajo dependiente utilizando la tarifa y deducciones vigentes en 1998 debidamente actualizadas en términos monetarios.

- Aumentos patrimoniales: Se compara el nuevo sistema de tipo único con diferentes posibilidades alternativas de tratamiento de las plusvalías. Una primera comparación se realiza con el modelo anterior (pago de la plusvalía de acuerdo a la tarifa previa corrección de la misma según duración de la inversión). Un segundo ejercicio se acomete comparando el sistema actual de base dual con una alternativa de tratamiento de los incrementos patrimoniales mediante tributación según tarifa después de deducir siempre un 30% la cantidad obtenida como plusvalías. Por último, se realiza la comparación con una fórmula de pago de las plusvalías utilizando como tipo de gravamen el tipo medio efectivo del resto de los ingresos.

Este trabajo no parte de la premisa de considerar óptimo el anterior IRPF. Este modelo tenía problemas importantes de equidad, lo que hacía necesario introducir reformas. Pero una comparación como la realizada en este trabajo permite conocer en euros constantes y homogéneos de 2003 las ventajas e inconvenientes del nuevo sistema de IRPF para un número importante de contribuyentes.

2. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE IRPF ANTERIOR AL GOBIERNO DEL PARTIDO POPULAR

Las principales características del IRPF hasta la llegada del Partido Popular al Gobierno en 1996 eran la de un impuesto apoyado sobre el concepto de capacidad económica del contribuyente, atribuyendo un carácter sintético al conjunto de las rentas, con doble tarifa y una combinación de gastos deducibles y deducciones en cuota para reconocer las circunstancias familiares.

1. El reconocimiento del esfuerzo atribuido al origen de las rentas o las circunstancias familiares de los contribuyentes se realizaba mediante un sistema mixto de gastos deducibles en base imponible y deducciones en la cuota íntegra.
 - Las rentas del trabajo dependiente: gastos deducibles del 5% de los ingresos con un tope (1.502 euros 250.000 pesetas). Los pagos a la Seguridad Social se consideraban también un gasto deducible (están topados en 1.812,60 euros). Complementariamente existía una deducción en cuota específica para las rentas asalariadas (162,27 euros \neq 27.000 pesetas).
 - Los hijos a cargo y ascendientes tenían deducciones en cuota (150,25 euros por hijo \neq 25.000 pesetas).
 - Los ascendientes tenían deducciones sobre la cuota íntegra por valor de 99,17 euros y 197,73 euros para mayores de 65 y 75 años respectivamente.
2. Los rendimientos del capital mobiliario se acumulan en la base imponible única y tributaban de acuerdo a la tarifa fijada. Tan sólo era posible disminuirlos en 28.000 pts (168,28 euros).
3. La tarifa del impuesto tenía las siguientes características:
 - Había una doble tarifa (declaración individual y conjunta) reconociendo una división de los ingresos imperfecta en la declaración conjunta (splitting) con más intensidad en los tramos inferiores de ingresos.
 - La tarifa tenía una estructura progresiva de 8 tramos en 1998 (10 tramos en 1997) .
 - El primer tramo (5.415 euros y 2.862 euros en declaración conjunta e individual respectivamente) tenía tipo de gravamen cero. *La técnica del primer escalón de la tarifa a tipo cero (técnica del mínimo exento o del umbral de tributación) genera un ahorro o valor fiscal igual para todos los sujetos pasivos*³. El efecto de este mecanismo es una disminución en la cuota final idéntica para todos los contribuyentes medida en valores absolu-

³ El concepto de renta discrecional en el nuevo IRPF. Emilio Albi. Cuadernos de Información Económica 140/141 noviembre-diciembre 1998.

tos (1.083 euros y 572,4 euros en declaración conjunta e individual respectivamente). Los beneficios efectivos con este método son inversamente proporcionales al nivel de renta, beneficiando en proporción más a los tramos inferiores por constituir el ahorro un porcentaje superior sobre su cuota a pagar.

- Tipo mínimo del 20% (a partir de 5.415 y 2.862 euros).
- Tipo máximo del 56% (a partir de 72.938,82 y 64.368,39 euros).

TARIFA IRPF 1998 (8 tramos)

TOTAL TARIFA: Resultado agregado ESTATAL + AUTONÓMICA

Base liquidable	Conjunta		Individual		
	Cuota íntegra	Tipo marginal	Base liquidable	Cuota íntegra	Tipo marginal
901.000	0	20,0%	476.340	0	20,0%
2.245.000	274.176	24,6%	1.184.220	141.576	23,0%
3.166.000	505.273	29,0%	2.340.900	407.612	28,0%
4.391.000	867.628	33,0%	3.564.900	750.332	32,0%
5.866.000	1.364.113	39,0%	5.196.900	1.272.572	39,0%
7.901.000	2.173.636	45,0%	6.930.900	1.948.832	45,0%
9.936.000	3.107.701	53,0%	8.797.500	2.788.802	52,0%
12.136.000	4.297.021	56,0%	10.710.000	3.783.302	56,0%

4. Los incrementos patrimoniales tributaban por el tipo marginal correspondiente después de disminuir un coeficiente calculado según el número de años de generación de los mismos (exención completa a los 11 años para las acciones con cotización y 21 años para los bienes inmuebles).

En 1998, el 38% de los declarantes presentaron declaración conjunta (unidades familiares en los que trabajaba un solo cónyuge). La situación más normal era la declaración individual (62%), aunque una parte de las mismas contaban con la imputación de algún hijo.

La aplicación de esta normativa provocaba el siguiente esfuerzo, medido como relación entre la cuota líquida e ingresos brutos :

- La aportación real al IRPF de una persona con 10.000 euros procedentes de rentas del trabajo dependiente era del 9,5% de sus ingresos. El esfuerzo exigido disminuía hasta el 3,4% (341,08 euros anuales) cuando la declaración era conjunta (trabajo de un solo cónyuge en la unidad familiar). Con un hijo a cargo, el esfuerzo disminuye hasta el 8,6% y el 1,7% (168,43 euros) respectivamente.
- Para una persona con ingresos coincidentes con la media detectada por la Encuesta de Salarios del INE, el porcentaje de aportación en relación a sus ingresos era del 15,3% y 11,1% en declaración individual o conjunta. El porcentaje caía hasta el 14,9% y 10,2% para las mismas situaciones con un hijo a cargo.

- Una persona con ingresos por trabajo dependiente de 100.000 euros (16.638.600 pesetas) realizaba una aportación efectiva del 38,5% y 35,9% respectivamente para declaración individual o conjunta, lejana del tipo de gravamen máximo vigente (56%).
- La aportación de una persona con rentas distintas al trabajo dependiente difería mucho del tipo de sistema de estimación utilizado para tributar (simplificada o directa). No disponía de la deducción aplicada a las asalariadas (5% de los ingresos) pero a cambio disponía de otras reducciones específicas en los ingresos.
- La aportación real de los incrementos patrimoniales dependía de la duración de la inversión. Una plusvalía generada por una inversión de cinco años tributaba con un tipo de gravamen del 37,33% para una persona con ingresos afectos al tipo marginal máximo y del 13,33% para otra con ingresos dentro del tramo establecido para el tipo mínimo de tributación.

3. REFORMAS EN EL IRPF DESDE 1996

La llegada al Gobierno del Partido Popular en 1996 estuvo acompañada de un cambio estructural en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

El nuevo sistema de IRPF tiene como objetivo central la disminución de la progresividad del impuesto. Para conseguirlo, los legisladores han ido implementando en varias etapas una serie de medidas: cambio en la fórmula de cálculo de la cantidad objeto de tributación, menores tipos de gravamen, tratamiento ventajoso de las rentas del capital en general y un tipo único para los incrementos patrimoniales (plusvalías).

El método de tributación utilizado de base dual rompe con la acumulación de rentas del contribuyente para medir la capacidad económica del mismo (carácter sintético) que será objeto de tributación. El esfuerzo solicitado no contempla, por tanto, el total de ingresos del contribuyente, y en especial la tributación por los ingresos del capital generados por inversión de corta duración (un año) se realiza sin tener en cuenta el volumen de ingresos de cada persona objeto de tributación.

Rentas del trabajo dependiente → Según tarifa. Entre el 15 y el 45% de la base imponible

Rentas empresariales y profesionales → Máximo del 35% de los ingresos

Rentas del capital mobiliario (más de dos años de duración) → Máximo del 27% del ingreso (reducción del 40%)

Contratos de seguro (primas con más de cinco años de antigüedad) → Máximo del 11,3% del ingreso (reducción del 75%)

Las principales medidas adoptadas desde 1996 se pueden agrupar en tres bloques: gastos deducibles en la base imponible, tarifa del impuesto y tratamientos de las plusvalías.

- a) Las minoraciones en la base imponible mediante gastos deducibles hasta alcanzar la cantidad objeto de sometimiento a la progresividad de la tarifa ha sido el método utilizado para tratar muy diferentes situaciones. Los ingresos procedentes de las rentas del trabajo dependiente, las actividades empresariales y profesionales y los rendimientos del capital se reducen en distintas cuantías de acuerdo a las circunstancias familiares, el origen de las rentas (excepto las plusvalías), el destino de algunos fondos o la duración de la inversión en algunos otros casos.

El sistema está amparado en la aplicación del concepto de *renta discrecional*, considerándole como la cantidad a gravar después de restar los gastos necesarios para vivir. Pero en la práctica, las múltiples correcciones de los ingresos tienen como objetivo reducir la progresividad del IRPF o discriminar positivamente algunas fuentes de renta.

El sistema de IRPF debe elegir entre una técnica de deducción en base para corregir la renta según unas determinadas necesidades para después gravarla con la progresividad de la tarifa o, alternativamente, primero gravar toda la renta para después reconocer las necesidades a proteger mediante deducciones en la cuota.

La mayoría de los modelos de IRPF aplicados en el mundo exigen de tributar a una cantidad de renta (en el anterior sistema era el tramo a tipo cero), pero el mecanismo utilizado influye también en la progresividad y en el coste sobre la recaudación. Cuando la cantidad de los gastos deducibles es razonablemente alta, la pérdida de recaudación es muy fuerte al aplicar las deducciones a todos los contribuyentes de acuerdo a sus tipos marginales y no solo a las personas de menor renta.

El uso de este mecanismo, además de caro respecto a otras opciones alternativas, provoca algunas preguntas sobre la cantidad y la cualidad de la opción elegida. Cabe cuestionarse sobre la cuantía definida como necesaria para vivir y, por tanto, no gravable. La cantidad utilizada aparece a todas luces como insuficiente si se pretende incluir en la misma gastos como los de enfermedad no incluidos en la prestación pública o el alquiler de vivienda. De otra parte, es muy controvertido fijar idéntica cantidad para todos los contribuyentes con independencia de su nivel de renta. Una persona con menor renta realiza un esfuerzo superior para cubrir unas mismas necesidades mínimas (misma cantidad) que otra con mayores ingresos. Desde este criterio, no parece lo más justo fijar una cantidad idéntica para ambas.

Este método no sólo no camina en esta dirección sino más bien trata de forma más favorable a los contribuyentes mejor situados. El sistema de gasto deducible antes de alcanzar la base imponible con una tarifa en la que se paga desde el primer euro, aplanan la inclinación de la curva aumentando los beneficios con el nivel de renta. El efecto de este método sobre la cuota líquida es 2,7 veces superiores para las personas con rentas superiores a 45.000 euros).

Las principales reducciones en la base imponible son las siguientes:

▼ Circunstancias familiares:

- **Mínimo personal:** La cuantía establecida en 1999 para la declaración individual fue de 3.305,57 euros (550.000 ptas) duplicándose la cantidad en caso de declaración conjunta. La propuesta para el próximo año 2003 es de 3.400 euros y 6.800 euros respectivamente para las declaraciones individual y conjunta⁴. Su incidencia será una rebaja sobre la cuota a pagar entre 510 euros (1.020 euros en conjunta) para una persona con toda su renta en el tramo inferior de la tarifa y 1.530 euros (3.060 euros en conjunta) si el contribuyente tiene todos sus ingresos afectos en el tipo máximo de gravamen. La pérdida de valor de la deducción desde 1999 en términos actualizados (IPC) ha sido de -291,25 euros (-582,50 euros), aproximadamente el -9% de la cantidad fijada inicialmente.

Las cantidades aumentan en 800 euros adicionales si el contribuyente es mayor de 65 años (1.000 euros para mayores de 75 años). Una disminución de su carga fiscal no explorable tan sólo por motivo de edad, lo lógico sería disponer de servicios para mayores en caso de necesitarlos, con repercusiones regresivas en la distribución de los esfuerzos.

- **Hijos a cargo:**
 - Primer hijo: 1.400 euros. Este gasto deducible ha disminuido -110,05 euros en términos reales desde 1999 (+8,1%) cuando el hijo sea mayor de tres años y menor de dieciséis. En 2003 este gasto deducible se acompaña de un extra de 1.200 euros si es menor de tres años (300,51 euros en 1999) aumentando significativamente la reducción respecto a la actualización de la cantidad fijada para 1999 (+61,4%).
 - Segundo hijo: 1.500 euros. La reducción sobre la base por el segundo hijo ha disminuido 10,05 euros reales respecto a la fijada en 1999 (-0,7%) para las edades comprendidas entre tres y dieciséis años. Para los menores de tres años la cantidad establecida crece también significativamente (+68%).
 - Tercer hijo: 2.200 euros anuales, una cuantía prácticamente idéntica a la fijada en 1999 para las edades comprendidas entre tres y dieciséis años después de actualizarla con el IPC. Cuarto hijo y siguientes: 2.300 euros.
 - En concepto de cuidado de hijos se incorpora en 2003 una deducción en cuota, no gasto deducible, de 100 euros al mes para las mujeres ocupadas fuera del hogar con hijos menores de tres años (siempre y cuando cotice por esa cantidad a la Seguridad Social en cómputo anual). La medida puede suponer un incentivo a la incorporación de la mujer al mercado laboral con un coste de 552 millones de euros al año (para un

⁴ Las cantidades aumentan en 800 euros adicionales si el contribuyente es mayor de 65 años.

colectivo de 460.000 mujeres) pero en ningún caso constituye un incentivo para aumentar la tasa de natalidad, un problema muy grave de la sociedad española para el futuro.

El uso del sistema deducción en cuota en este apartado, también utilizado para la compra de vivienda en propiedad, es incoherente con el método defendido por los avalistas de este sistema de IRPF.

- Ascendientes. Reducción en la base imponible por cada ascendiente mayor de 65 años que conviva con el contribuyente (800 euros), un aumento del + 21,4% respecto a la cuantía actualizada de 1999. La cantidad aumenta para los mayores de 75 años (1.000 euros).

IRPF. Gastos deducibles por circunstancias familiares (en euros)

	1999	Actualización hasta 2003 con IPC	propuesta 2003	dfa	
				en euros	en %
mínimo personal	3.305,57	3.691,25	3.400,00	-291,25	-8,8%
mínimo personal conjunto	6.611,13	7.382,50	6.800,00	-582,50	-8,8%
deducción trabajo máxima (- de 1,350 mptas)	3.005,06	3.355,68	3.500,00	144,32	4,8%
deducción trabajo general (+ de 2 mill ptas)	2.253,80	2.516,76	2.400,00	-116,76	-5,2%
hijos a cargo					
1 ^{er} hijo a cargo de 3 a 16 años	1.352,27	1.510,05	1.400,00	-110,05	-8,1%
2 ^o hijo a cargo de 3 a 16 años	1.352,27	1.510,05	1.500,00	-10,05	-0,7%
3 ^{er} hijo a cargo de 3 a 16 años	1.953,25	2.181,15	2.200,00	18,85	1,0%
1 ^{er} hijo a cargo menor de 3 años	1.502,53	1.677,84	2.600,00	922,16	61,4%
2 ^o hijo a cargo menor de 3 años	1.502,53	1.677,84	2.700,00	1.022,16	68,0%
3 ^{er} hijo a cargo menor de 3 años	2.103,51	2.348,94	3.400,00	1.051,06	50,0%
ascendientes					
mayor de 65 años hasta 75 años	601,01	671,13	800,00	128,87	21,4%
mayor de 75 años	601,01	671,13	1.000,00	328,87	54,7%

La utilización de mayores deducciones en la base para los hijos menores de tres años y los mayores que convivan en el domicilio de la unidad familiar pretenden paliar el tremendo problema de dependencia generado al no existir servicios específicos para desarrollar esta función. La aplicación de estas políticas mediante gastos fiscales implica delegar en la unidad familiar la resolución de este problema. La fórmula utilizada es regresiva por el mecanismo utilizado para su implantación, beneficia más a los que más declaran y limitada en el universo de aplicación al restringirse a las unidades familiares con ingresos suficientes no sólo para declarar en el IRPF sino también que estos ingresos sean suficientemente elevados para absorber las deducciones en el impuesto.

IRPF. Ingresos mínimos para poder aprovechar los gastos deducibles por un hijo a cargo menor de tres años y un ascendiente mayor de setenta y cinco años (declaración conjunta)

Gasto deducible por trabajo personal	2.400 euros
Aportación Seguridad Social	750 euros
Mínimo personal ampliado	6.800 euros
Hijo a cargo menor de tres años	2.600 euros
Ascendiente mayor de setenta y cinco años	1.000 euros

Total gastos deducibles	13.550 euros (2.254.530 ptas)
--------------------------------	--------------------------------------

Rebaja en el impuesto por circunstancias familiares**Ingresos brutos:**

<i>con 10.000 euros de ingresos</i>	7,50 euros
<i>con 15.000 euros de ingresos</i>	634,50 euros
<i>con 35.000 euros de ingresos</i>	1.008,00 euros
<i>con 70.000 euros de ingresos</i>	1.620,00 euros

Como se puede observar en la tabla anterior, para una unidad familiar en la que trabaje un solo cónyuge con un hijo a cargo menor de tres años y un ascendiente mayor de setenta y cinco años es preciso disponer de 13.550 euros de ingresos anuales para poder aprovechar las ventajas establecidas en el IRPF. Toda persona que no alcance esta cuantía «renuncia» a una parte de la ayuda fijada para su circunstancia familiar. El efecto real de las deducciones para una unidad familiar con 10.000 euros de ingresos totales es de tan sólo 7,50 euros, mientras que la rebaja es 1.620 euros para una unidad familiar con 70.000 euros de ingresos.

— Rendimientos del trabajo dependiente:

El gasto deducible establecido en 1999 con carácter general (ingresos superiores a 13.000 euros) fue de 2.253,80 (375.000 ptas) con una propuesta de elevación en 2003 hasta los 2.400 euros (399.326 pesetas). La ampliación propuesta implica una pérdida real de 116,76 euros respecto a la actualización de la cuantía inicial según el IPC del período (-5.2%)⁵.

Los trabajadores en activo mayores de 65 años duplican el gasto deducible. Esta medida constituye un incentivo a prolongar la actividad laboral que puede ser entendible en un futuro próximo si hay escasez de mano de obra. Pero no lo es en la actualidad con una todavía elevada tasa de desempleo y una inferior tasa de actividad en relación a la media europea.

⁵ El gasto deducible por rendimientos del trabajo dependiente se ampliaba en 1999 hasta los 3.005,06 euros para las personas con ingresos inferiores a 8.113 euros al año, como una obligación técnica del sistema utilizado para no perjudicar a estos contribuyentes.

El nuevo sistema de IRPF mantiene un gasto deducible para las rentas del trabajo dependiente, posiblemente bajo el concepto de atribuir a esta renta una mayor transparencia o menor capacidad de fraude. No obstante, la cantidad establecida da cobertura a rentas superiores (el límite máximo era de 250.000 ptas y el actual es de 375.000 ptas). Sin embargo, el nuevo IRPF eliminó la deducción en cuota existente en el anterior sistema cuyo beneficio era superior para los estratos inferiores de renta.

- Aportaciones a fondos de pensiones. Las cantidades dirigidas a este fin son plenamente deducibles antes de aplicar la progresividad del impuesto difiriéndose la tributación al momento de rescate de las aportaciones. En ese momento la forma de tributación varía entre percibir las cantidades de una sola vez (correcciones iguales a los contratos de seguros) o periódicamente (tributarán según legislación vigente en ese momento).

Las cantidades máximas permitidas han aumentado vertiginosamente desde 1999 y los límites se han ido flexibilizando hasta desaparecer casi por completo. La propuesta para 2003 permite reducir de la base imponible hasta 8.000 euros anuales como suma de aportaciones a planes de pensiones, mutualidades de previsión social y los planes de previsión asegurados previstos (6.611 euros en 1999 con el límite del 20% de los ingresos) pudiendo duplicar esta cuantía (8.000 euros adicionales) con aportaciones individuales a fondos de pensiones. Esta cantidad puede aumentar en 2.000 euros anuales cuando el cónyuge no obtenga rentas a integrar en la base imponible. El elevado límite aumenta en 1.250 euros adicionales en cada una de las vertientes por cada año que supere el partícipe los 52 años de edad. El máximo se alcanza en 24.250 euros de reducción en la base imponible.

Como se puede apreciar no existe diferenciación en el trato entre los pactos alcanzados en negociación colectiva donde se establece una parte del salario como diferido y las decisiones individuales donde un contribuyente decide ahorrar mediante un plan de pensiones después de haber percibido una cantidad de dinero de cualquiera de las fuentes de renta. No se diferencia entre previsión social complementaria y simple ahorro.

Este mecanismo ha sido potenciado fuertemente en los últimos años. La causa aducida es el fomento del ahorro a largo plazo, pero en la realidad los máximos establecidos están siendo utilizados por las personas con más renta como elemento de *optimación fiscal*. Una aportación de 24.250 euros anuales (4 millones de pesetas) a planes y fondos de pensiones sólo está permitido a unas pocas personas con ingresos bastante elevados.

- Tratamiento ventajoso de los rendimientos del capital mobiliario.

Con carácter general, a partir de 2003 se reducirán en un 40% los rendimientos obtenidos en un período superior a los dos años (la reducción ha sido del 30% en el período 1999-2002).

Además, los emanados mediante contrato de seguros incluidos los correspondientes a compromisos por pensiones de los trabajadores asumidos por las empresas, siempre

que se perciban bajo la fórmula de capital (primas más rentabilidad percibida de forma agregada en un momento dado):

- Reducción del 40% para las que correspondan a primas satisfechas con más de dos años de antelación. El tipo efectivo de los rendimientos por contrato de seguro con esta duración oscila entre el 9% y el 27% dependiendo de situar el conjunto de la renta en el tramo con tipo marginal mínimo o máximo.
- Reducción del 75% para las que correspondan a primas satisfechas con más de cinco años de antelación (inicialmente era el 60% y alcanzaba el 75% cuando la inversión tenía una duración de ocho años). El tipo efectivo de los rendimientos por contrato de seguro con esta duración oscila entre el 3% y el 11,3% dependiendo de situar el conjunto de la renta en el tramo con tipo marginal mínimo o máximo.

IRPF. Tratamiento de los contratos de seguro individuales o colectivos

Primas superiores a dos años e inferiores a cinco años

ingresos totales contribuyente	tipo de gravamen	rendimiento seguro			cuota por rto. contrato seguro	tipo de gravamen	día. en puntos
		íntegro	reducción	corregido			
4.000,00€	15,0%	100,00€	40,0%	60,00€	9,00€	9,0%	-6,0%
68.000,00€	45,0%	100,00€	40,0%	60,00€	27,00	27,0%	-18,0%

Primas superiores a cinco años

ingresos totales contribuyente	tipo de gravamen	rendimiento seguro			cuota por rto. contrato seguro	tipo de gravamen	día. en puntos
		íntegro	reducción	corregido			
4.000,00€	15,0%	100,00€	75%	25,00€	3,75€	3,8%	-11,3%
68.000,00€	45,0%	100,00€	75%	25,00€	11,25€	11,3%	-33,8%

Elaboración propia a partir de Anteproyecto de Ley del IRPF para 2003

b) Se ha fijado una sola tarifa para todos los contribuyentes, con cinco tramos en 2003 (seis desde 1999 a 2002).

— La amplitud de los tramos de la nueva tarifa prevista para 2003 son bastante desiguales (4.000,00 euros, 9.800,00 euros, 12.000,00 euros y 19.200,00 euros) siendo más extensos a medida que aumenta el nivel de renta.

- La extensión del tramo es especialmente grande en el definido entre 25.800 euros de base imponible (4.292.000 ptas) y 45.000,00 euros (7.487.000 ptas). A este tramo de rentas (19.200 euros de distancia) se le asigna un tipo de gravamen del 37%.
- Los dos tramos superiores a 25.800 euros de ingresos acogen aproximadamente al 10% de los declarantes con una aportación del 55% de la cuota líquida (ejercicio de 1998).

- Se tributa desde el primer eurosuro. No existe tramo a tipo cero, al ser sustituido por gastos deducibles en base imponible con efectos regresivos sobre el modelo. Las deducciones en base, en un IRPF con tarifa progresiva de tipos impositivos crecientes, tienen un valor determinado por los tipos marginales más altos en los que se sitúan los contribuyentes⁶.
- El tipo mínimo de gravamen mínimo se fija para 2003 en el 15% y es aplicable tan sólo para los primeros 4.000 euros (665.544 ptas). El pago real (tipo medio efectivo) sobre esta cantidad es del 15% de los ingresos con excepción de las plusvalías. El establecido inicialmente en 1999 fue del 18%, por tanto, disminuye tres puntos en la propuesta para el próximo ejercicio 2003.

IRPF a partir de 1999 (Ley 40/1998)

Tarifa 18/48 - seis tramos

Ingresos	pesetas	tipo marginal	Ingresos euros	euros	tipo marginal	TIPO MEDIO
0	0	18,0%	0,00	0,00	18,0%	
600.000	108.000	24,0%	3.606,07	649,09	24,0%	18,0%
2.100.000	468.000	28,3%	12.621,25	2.812,74	28,3%	22,3%
4.100.000	1.034.000	37,2%	24.641,50	6.214,47	37,2%	25,2%
6.600.000	1.964.000	45,0%	39.666,80	11.803,88	45,0%	29,8%
11.000.000	3.944.000	48,0%	66.111,33	23.703,92	48,0%	35,9%

2002

Ingresos	pesetas	tipo marginal	Ingresos euros	euros	tipo marginal	TIPO MEDIO
0		18,0%	0,00	0,00	18,0%	
612.000	110.160	24,0%	3.678,19	662,07	24,0%	18,00%
2.142.000	477.360	28,3%	12.873,68	2.868,99	28,3%	22,29%
4.182.000	1.054.680	37,2%	25.134,33	6.338,75	37,2%	25,22%
6.732.000	2.003.280	45,0%	40.460,13	12.039,96	45,0%	29,76%
11.220.000	4.022.880	48,0%	67.433,56	24.178,00	48,0%	35,85%

2003

Ingresos	pesetas	tipo marginal	Ingresos euros	euros	tipo marginal	TIPO MEDIO
0		18,0%	0,00	0,00	18,0%	
0	0	15,00%	0,00	0,00	15,00%	
665.544	99.832	24,00%	4.000,00	600,00	24,00%	15,00%
2.296.127	491.171	28,00%	13.800,00	2.952,00	28,00%	21,39%
4.292.759	1.050.228	37,00%	25.800,00	6.312,00	37,00%	24,47%
7.487.370	2.232.235	45,00%	45.000,00	13.416,00	45,00%	29,81%

⁶ ALBI, E op. Citada.

- El tipo máximo de gravamen máximo se fija en 2003 en el 45% para los ingresos superiores a 45.000 euros. Tan sólo las personas con rentas superiores a 600.000 euros al año realizan una aportación real sobre sus ingresos en un porcentaje similar al tipo marginal máximo. El pago real para un contribuyente con 45.000 euros de ingresos es del 29,8% de sus ingresos, no del 37% como se podría pensar al observar el tipo marginal fijado para las rentas comprendidas entre 25.800 y 45.000 euros. La diferencia, por tanto, con un contribuyente con ingresos de 4.000,00 euros es de 14,8 puntos no de 22 puntos.

El tipo de gravamen máximo fijado en 1999 fue del 48% y entraba en vigor a partir de los 66.111 euros de ingresos. La propuesta para 2003 disminuye en tres puntos el tipo marginal máximo, pero al disminuir la base imponible a partir del cual entra en vigor hasta los 45.000 euros lo que hace en la práctica es aplicar la disminución a los contribuyentes con ingresos superiores a 67.433 euros, cantidad en la que estaba establecida en 2002 el punto de entrada del tipo marginal máximo del 48%.

- **El resto de tramos mantendrán en 2003 un tipo de gravamen prácticamente similar a los establecidos en 1999. De esta forma, las personas con rentas incluidas en la banda de 4.001 euros y 40.460 euros (la práctica mayoría de contribuyentes) obtendrán una rebaja idéntica de 120 euros.**

- c) Los incrementos patrimoniales obtenidos en un tiempo superior a un año se desgajan del resto de la renta tributando con un tipo único del 15% (en 1999 era del 18% y el tiempo requerido para acceder al tratamiento ventajoso era de 2 años de duración la inversión).

Adicionalmente, cabe la posibilidad de compensar en la base liquidable general el 10% de las minusvalías generadas en el ejercicio fiscal, reduciendo la progresividad de la citada porción de renta objeto de gravamen mediante tarifa.

4. COMPARACIÓN DEL IRPF ANTERIOR A 1996 CON SITUACIÓN EN 2003

Los efectos provocados por la reforma en el IRPF puesta en práctica desde 1996 son diferentes dependiendo fundamentalmente del origen de la renta de los contribuyentes. Desde esta perspectiva, se pueden agrupar cuatro bloques: trabajo dependiente, actividades empresariales y profesionales, rendimientos del capital mobiliario logrado mediante contratos de seguro y variaciones patrimoniales (plusvalías). Caben otras perspectivas específicas, como es el caso de personas con discapacidades o mujeres ocupadas con hijos menores de tres años, pero como se ha mencionado anteriormente este trabajo se concentra en las rentas del trabajo dependiente y las plusvalías.

La fórmula más sencilla para realizar la comparación entre los dos modelos es utilizar los datos por tramos y fuente de renta contenidos en la Memoria Tributaria. Desafortunada-

mente, los últimos disponibles corresponden al ejercicio fiscal de 1998 invalidando esta posibilidad.

La única referencia disponible son las cifras facilitadas por el Instituto de Estudios Fiscales. Sin embargo, su utilidad es muy limitada al haber sido presentados por ventilas (agrupaciones del cinco por ciento de los declarantes) y decilas (diez por ciento de los contribuyentes). Aunque puede parecer una distribución correcta de los esfuerzos, las cifras presentadas en el capítulo previo muestran la elevada concentración de cuota líquida pagada en un porcentaje muy escaso de los contribuyentes. Las causas de esta acumulación pueden ser varias, aunque no es despreciable la influencia del elevado fraude dentro del IRPF. En todo caso, como se demuestra más adelante, la presentación por decilas limita seriamente la conclusión del citado estudio del Instituto de Estudios Fiscales sobre una teórica mejora en la progresividad del impuesto.

Rentas del trabajo dependiente

En este grupo de contribuyentes están incluidos la mayor parte de los declarantes y, sobre todo, de la recaudación obtenida o, lo que es lo mismo desde la otra perspectiva, de las aportaciones realizadas por los contribuyentes.

Las medidas con repercusión sobre los rendimientos del trabajo dependiente (asalariados y jubilados y pensionistas) son las adoptadas ya en 1999 y las propuestas para 2003.

Con el conjunto de medidas aplicadas y previstas, se benefician todas las personas con ingresos provenientes de este tipo de rentas, siempre y cuando realizaran aportaciones al impuesto en 1998. No se incluyen, por tanto, todas las personas con ingresos del trabajo asalariado o pensiones inferiores a 1,4 millones de pesetas (8.400,00 euros). En el caso de los jubilados y pensionistas, quedan excluidos de las ventajas el 70% de los perceptores (5,4 millones sobre 7,8 millones de personas). Así, sólo el 30% del colectivo han obtenido rebajas con el nuevo IRPF respecto a su situación en 1998 (2,3 millones de personas).

El modelo de IRPF utilizado desde 1999, con una estructura de tributación construida a partir de la proliferación de los gastos deducibles antes del cálculo de la base liquidable, provoca una distribución de las rebajas muy desigual por tramos de renta. **El impacto sobre la cuota íntegra es significativo en los tramos más bajos de ingresos (entre 8.400,00 y 16.000,00 euros) y en los más altos (superiores a 90.000,00 euros).**

Tomando en cuenta cualquier fuente de renta, en el tramo de 6.000,00 a 20.000,00 euros están incluidos el 78% de los declarantes, pero tan sólo acoge el 26,4% de la recaudación (Memoria Tributaria del ejercicio 1998). En contraposición, el tramo con ingresos superiores a 50.000,00 euros sólo recoge el 2% de los contribuyentes y su aportación fue en 1998 del 28% del total de la recaudación. Con esta distribución, el impacto de la reforma sobre la recaudación del impuesto ha sido muy fuerte y la acumulación de las rebajas en volumen absoluto muy intensa en un porcentaje reducido de personas.

Para un trabajador asalariado, los consejeros de empresas también lo son, y sin hijos, el volumen y la distribución de las rebajas respecto al sistema anterior es la siguiente:

- La rebaja nominal anual en euros reales para un trabajador perteneciente a una unidad familiar donde sólo trabaje uno de los cónyuges (declaración conjunta) oscila entre los 341,08 euros (10.000,00 euros de ingresos) y los 58.782,93 euros (600.000,00 euros de ingresos).

Un trabajador en declaración conjunta con el salario medio estatal (20.000,00 euros de ingresos brutos anuales según la Encuesta de Salarios del INE) tendrá en 2003 una rebaja de 290,21 euros (48.286 ptas al año / 4.023 ptas al mes) respecto a lo que debería pagar de haberse mantenido el sistema anterior a 1999.

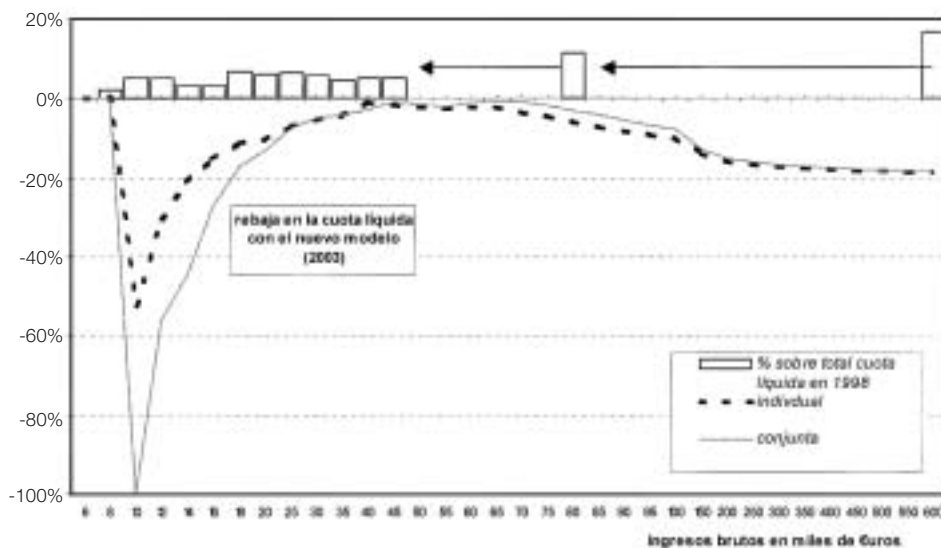
- El reflejo de esta rebaja mediada en porcentaje sobre la cuota íntegra es también superior en los extremos. Las personas con ingresos inferiores (10.000 euros al año) dejan de aportar (-100% de la cuota líquida). Las personas con ingresos superiores a 100.000 euros disminuyen su aportación sobre la cuota líquida en un porcentaje medio del 17%.
- La rebaja sobre la cuota íntegra del resto de los tramos de renta es inferior a la mencionada para los extremos. El desigual tratamiento tiene su punto de inflexión mínimo para una unidad familiar con ingresos de 45.000 euros con una rebaja de tan sólo el -0,8% de la cuota obtenida con el sistema anterior.

Retomando el ejemplo de la media de ingresos según la Encuesta de Salarios, la rebaja porcentual sobre la cuota íntegra sería del -13,1%, inferior a la obtenida por todos los contribuyentes con rentas superiores a 150.000 euros, pocos en número pero con fuerte incidencia sobre la recaudación, que alcanzan rebajas de hasta el -18,3% (600.000 euros de ingresos al año). Las diferencias reales para las personas con estos ingresos aumentan sensiblemente si se añade el trato privilegiado de los incrementos patrimoniales a tratar en un apartado posterior.

**Comparación propuesta para 2003 con sistema vigente en 1998 actualizado con IPC
Rentas del trabajo dependiente**

INGRESOS BRUTOS		SIN HIJOS					
		diferencia en 2003 respecto a 1998					
		en euros		% sobre cuota íntegra		puntos de cuota íntegra	
ptas	euros	individual	conjunta	individual	conjunta	individual	conjunta
998.316,00	6.000,00	-218,82	0,00	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
1.331.088,00	8.000,00	-485,02	0,00	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
1.663.860,00	10.000,00	-496,57	-341,08	-52,4%	-100,0%	-5,0%	-3,4%
1.996.632,00	12.000,00	-411,95	-390,68	-30,4%	-56,2%	-3,4%	-3,3%
2.329.404,00	14.000,00	-370,23	-464,28	-21,0%	-44,2%	-2,6%	-3,3%
2.662.176,00	16.000,00	-328,51	-378,04	-15,1%	-26,9%	-2,1%	-2,4%
2.994.948,00	18.000,00	-286,79	-303,58	-11,1%	-17,1%	-1,6%	-1,7%
3.327.720,00	20.000,00	-322,76	-290,21	-10,5%	-13,1%	-1,6%	-1,5%
4.159.650,00	25.000,00	-287,96	-253,36	-6,7%	-7,6%	-1,2%	-1,0%
4.991.580,00	30.000,00	-296,39	-227,66	-5,3%	-4,9%	-1,0%	-0,8%
5.823.510,00	35.000,00	-292,82	-251,04	-4,1%	-4,2%	-0,8%	-0,7%
6.655.440,00	40.000,00	-72,33	-227,63	-0,8%	-3,0%	-0,2%	-0,6%
7.487.370,00	45.000,00	-172,33	-75,68	-1,6%	-0,8%	-0,4%	-0,2%
8.319.300,00	50.000,00	-272,33	-175,68	-2,2%	-1,6%	-0,5%	-0,4%
9.151.230,00	55.000,00	-400,09	-275,68	-2,7%	-2,1%	-0,7%	-0,5%
9.983.160,00	60.000,00	-400,09	-173,48	-2,3%	-1,1%	-0,7%	-0,3%
10.815.090,00	65.000,00	-439,00	-173,48	-2,3%	-1,0%	-0,7%	-0,3%
11.647.020,00	70.000,00	-789,00	-173,48	-3,6%	-0,9%	-1,1%	-0,2%
12.478.950,00	75.000,00	-1.139,00	-388,94	-4,6%	-1,7%	-1,5%	-0,5%
13.310.880,00	80.000,00	-1.582,93	-788,94	-5,8%	-3,2%	-2,0%	-1,0%
14.142.810,00	85.000,00	-2.132,93	-1.188,94	-7,1%	-4,3%	-2,5%	-1,4%
14.974.740,00	90.000,00	-2.682,93	-1.663,95	-8,2%	-5,5%	-3,0%	-1,8%
15.806.670,00	95.000,00	-3.232,93	-2.213,95	-9,1%	-6,7%	-3,4%	-2,3%
16.638.600,00	100.000,00	-3.782,93	-2.763,95	-9,8%	-7,7%	-3,8%	-2,8%
24.957.900,00	150.000,00	-9.282,93	-8.263,95	-14,0%	-12,9%	-6,2%	-5,5%
33.277.200,00	200.000,00	-14.782,93	-13.763,95	-15,7%	-15,0%	-7,4%	-6,9%
41.596.500,00	250.000,00	-20.282,93	-19.263,95	-16,6%	-16,1%	-8,1%	-7,7%
49.915.800,00	300.000,00	-25.782,93	-24.763,95	-17,1%	-16,7%	-8,6%	-8,3%
58.235.100,00	350.000,00	-31.282,93	-30.263,95	-17,5%	-17,2%	-8,9%	-8,6%
66.554.400,00	400.000,00	-36.782,93	-35.763,95	-17,8%	-17,5%	-9,2%	-8,9%
74.873.700,00	450.000,00	-42.282,93	-41.263,95	-18,0%	-17,8%	-9,4%	-9,2%
83.193.000,00	500.000,00	-47.782,93	-46.763,95	-18,2%	-18,0%	-9,6%	-9,4%
91.512.300,00	550.000,00	-53.282,93	-52.263,95	-18,3%	-18,2%	-9,7%	-9,5%
99.831.600,00	600.000,00	-58.782,93	-57.763,95	-18,5%	-18,3%	-9,8%	-9,6%

Hasta 8.000 euros de ingresos no tienen ninguna rebaja

Rebaja por tramos de renta entre modelo actual (2003) y sistema anterior (1998 actualizado con el IPC hasta el presente año). Declaración sin hijos

- Los resultados en los casos de declaración individual sin hijos son similares en cuanto a la acumulación de las ventajas en los extremos, pero la distribución es más regresiva. La rebaja sobre la cuota íntegra es inferior en los tramos inferiores de renta a la alcanzada en tributación conjunta (máximo del -52,4% para los 10.000,00 euros de ingresos en individual) mientras es superior en los tramos más elevados (hasta -18,5% de rebaja).

La rebaja para un salario medio según la Encuesta de Salarios del INE es del -10,5% de la cuota íntegra (-322,76 euros al año / 4.475 ptas al mes). **Todas las personas en declaración individual con ingresos por trabajo dependiente superiores a 100.000 euros al año han recibido rebajas en su aportación superiores a las de los trabajadores perceptores de un salario considerado como medio por el INE.**

- La relación entre la cuota a pagar⁷ y los ingresos íntegros refleja la aportación real exigida a un contribuyente por un tributo. Como se puede observar en la tabla anterior, en la situación previa a la reforma tan sólo los contribuyentes con ingresos superiores a los 600.000 euros realizaban una aportación cercana al tipo marginal máximo del impuesto (56%). Un contribuyente con ingresos medios procedentes del trabajo dependiente sin

⁷ En el nuevo sistema se utiliza la cuota íntegra al no existir deducciones en cuota para reconocer las circunstancias familiares. En el anterior se utilizaba la cuota líquida al existir deducciones en cuota para reconocer la situación familiar y los rendimientos del trabajo como fuente de ingresos.

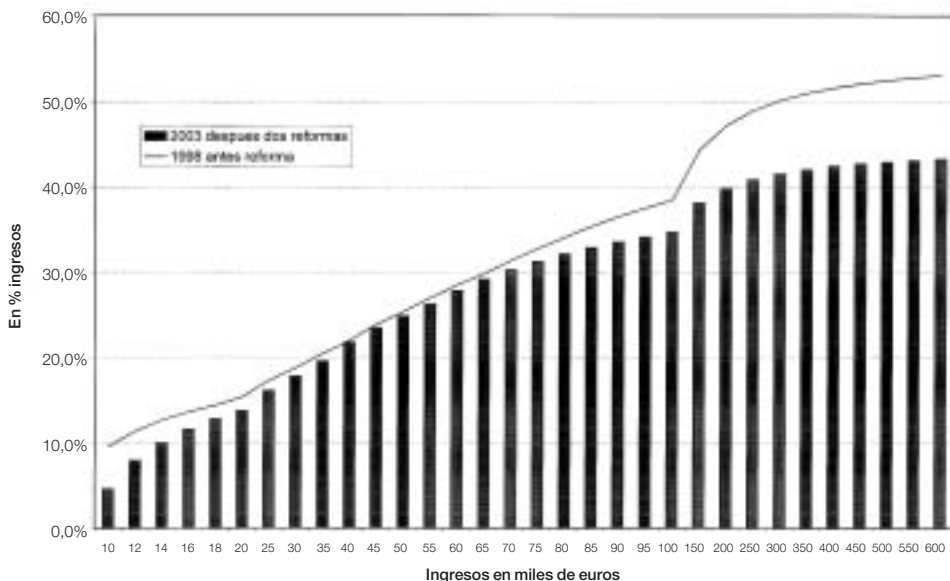
hijos realizaba una aportación real al IRPF del 15,3% o del 11,1% de sus ingresos, dependiendo de realizar su declaración bajo la fórmula individual o conjunta. Con el nuevo sistema aplicado tras las sucesivas reformas, el tipo real a pagar respecto a los ingresos ha pasado a ser del 13,70% y 9,62% respectivamente en declaración individual o conjunta. **La reforma les ha supuesto una rebaja de -1,6 y -1,5 puntos.**

Como se puede observar, las aportaciones exigidas a las personas con menores ingresos eran ya bastante reducidas 9,5% (individual) o 3,4% (conjunta) para un nivel de ingresos de 10.000,00 euros anuales (1,7 millones de pesetas). Desde este punto, cualquier rebaja incidía fuertemente en este ratio. Así, un contribuyente con este nivel de ingresos ha pasado a pagar el 4,52% y 0,00% respectivamente.

El impacto de la rebaja en el esfuerzo exigido es también elevado para los tramos superiores de ingresos, llegando a ser de -9,8 o -9,6 puntos para ingresos de 600.000 euros. Con las sucesivas reformas el tipo real ha pasado del 53,1% (52,7% en conjunta) al 43,28% (43,02% en conjunta).

Las rentas entre 35.000,00 y 45.000,00 euros han sido las peor tratadas. La aportación real se mantiene prácticamente estancada en el 21,74% o 18,59% (individual o conjunta con 40.000,00 euros de ingresos), con una leve caída del -0,2% y -0,6% respecto a la situación anterior.

IRPF. Declaración individual sin hijos. Tipo efectivo

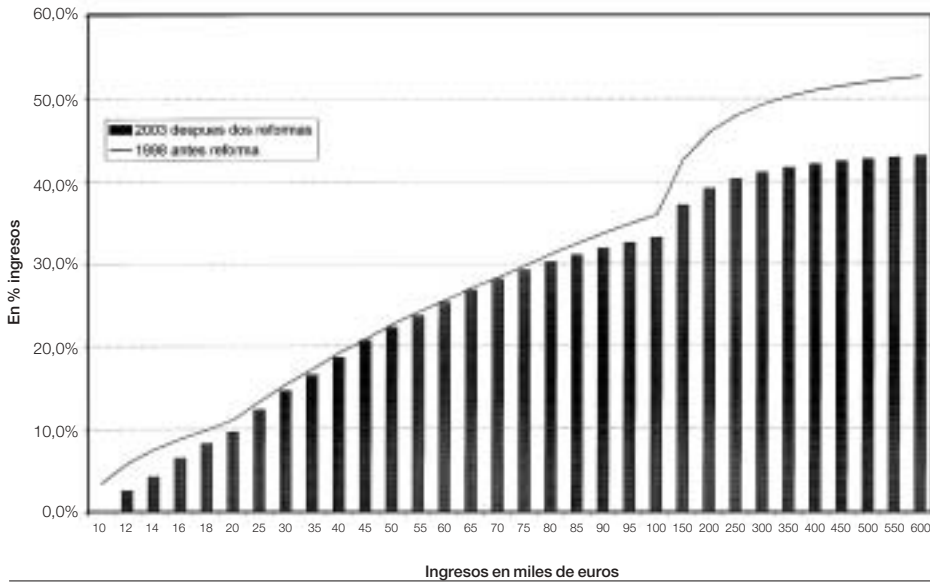


IRPF**Comparación tipo efectivo**

INGRESOS BRUTOS		SIN HIJOS					
		A. anterior a reforma		B. 2003		diferencia (B-A)	
ptas	euros	tipo efectivo en %		tipo efectivo en %		tipo efectivo en %	
		individual	conjunta	individual	conjunta	individual	conjunta
1.663.860	10.000,00	9,5%	3,4%	4,5%	0,0%	-5,0%	-3,4%
1.996.632	12.000,00	11,3%	5,8%	7,9%	2,5%	-3,4%	-3,3%
2.329.404	14.000,00	12,6%	7,5%	9,9%	4,2%	-2,6%	-3,3%
2.662.176	16.000,00	13,6%	8,8%	11,5%	6,4%	-2,1%	-2,4%
2.994.948	18.000,00	14,3%	9,9%	12,7%	8,2%	-1,6%	-1,7%
3.327.720	20.000,00	15,3%	11,1%	13,7%	9,6%	-1,6%	-1,5%
4.159.650	25.000,00	17,2%	13,3%	16,1%	12,3%	-1,2%	-1,0%
4.991.580	30.000,00	18,7%	15,3%	17,8%	14,6%	-1,0%	-0,8%
5.823.510	35.000,00	20,4%	17,2%	19,6%	16,5%	-0,8%	-0,7%
6.655.440	40.000,00	21,9%	19,2%	21,7%	18,6%	-0,2%	-0,6%
7.487.370	45.000,00	23,8%	20,8%	23,4%	20,6%	-0,4%	-0,2%
8.319.300	50.000,00	25,3%	22,6%	24,8%	22,3%	-0,5%	-0,4%
9.151.230	55.000,00	27,0%	24,1%	26,2%	23,6%	-0,7%	-0,5%
9.983.160	60.000,00	28,5%	25,5%	27,8%	25,2%	-0,7%	-0,3%
10.815.090	65.000,00	29,8%	27,0%	29,1%	26,8%	-0,7%	-0,3%
11.647.020	70.000,00	31,4%	28,3%	30,2%	28,1%	-1,1%	-0,2%
12.478.950	75.000,00	32,7%	29,7%	31,2%	29,2%	-1,5%	-0,5%
13.310.880	80.000,00	34,1%	31,2%	32,1%	30,2%	-2,0%	-1,0%
14.142.810	85.000,00	35,4%	32,4%	32,9%	31,1%	-2,5%	-1,4%
14.974.740	90.000,00	36,5%	33,7%	33,5%	31,8%	-3,0%	-1,8%
15.806.670	95.000,00	37,5%	34,8%	34,1%	32,5%	-3,4%	-2,3%
16.638.600	100.000,00	38,5%	35,9%	34,7%	33,1%	-3,8%	-2,8%
24.957.900	150.000,00	44,3%	42,6%	38,1%	37,1%	-6,2%	-5,5%
33.277.200	200.000,00	47,2%	46,0%	39,8%	39,1%	-7,4%	-6,9%
41.596.500	250.000,00	49,0%	48,0%	40,9%	40,3%	-8,1%	-7,7%
49.915.800	300.000,00	50,2%	49,3%	41,6%	41,0%	-8,6%	-8,3%
58.235.100	350.000,00	51,0%	50,3%	42,0%	41,6%	-8,9%	-8,6%
66.554.400	400.000,00	51,6%	51,0%	42,4%	42,0%	-9,2%	-8,9%
74.873.700	450.000,00	52,1%	51,5%	42,7%	42,4%	-9,4%	-9,2%
83.193.000	500.000,00	52,5%	52,0%	42,9%	42,6%	-9,6%	-9,4%
91.512.300	550.000,00	52,8%	52,3%	43,1%	42,8%	-9,7%	-9,5%
99.831.600	600.000,00	53,1%	52,7%	43,3%	43,0%	-9,8%	-9,6%

Se compara cuota líquida en sistema anterior con cuota íntegra en nuevo sistema para homogeneizar los modelos.

IRPF. Declaración conjunta sin hijos. Tipo efectivo



- La estructura distributiva de las rebajas para las rentas del trabajo dependiente **con un hijo a cargo** es muy similar a lo mencionado anteriormente, aunque las cantidades obtenidas son superiores en algunos tramos de ingresos.

La menor aportación al IRPF para un trabajador con ingresos de 10.000 euros en declaración individual es de -515,25 euros. La rebaja en declaración conjunta (-168,43 euros de rebaja en conjunta) es inferior a la declaración individual por la ventaja disponible en el anterior sistema derivada de la disponibilidad de una tarifa menor para esta circunstancia familiar.

Comparación propuesta para 2003 con sistema vigente en 1998 actualizado con IPC
Rentas del trabajo dependiente

INGRESOS BRUTOS		1 HIJO					
		Diferencia en 2003 respecto a 1998					
		en euros		% sobre cuota íntegra		puntos de cuota íntegra	
ptas	euros	individual	conjunta	individual	conjunta	individual	conjunta
998.316,00	6.000,00	-132,49	0,00	0,0%	0,0%	-2,2%	0,0%
1.331.088,00	8.000,00	-486,89	0,00	0,0%	0,0%	-6,1%	0,0%
1.663.860,00	10.000,00	-515,25	-168,43	-59,8%	-100,0%	-5,2%	-1,7%
1.996.632,00	12.000,00	-493,63	-428,03	-38,9%	-81,9%	-4,1%	-3,6%
2.329.404,00	14.000,00	-451,91	-501,63	-26,9%	-57,2%	-3,2%	-3,6%
2.662.176,00	16.000,00	-410,19	-541,39	-19,7%	-44,0%	-2,6%	-3,4%
2.994.948,00	18.000,00	-368,47	-466,93	-14,8%	-29,1%	-2,0%	-2,6%
3.327.720,00	20.000,00	-404,43	-453,57	-13,6%	-22,2%	-2,0%	-2,3%
4.159.650,00	25.000,00	-397,63	-432,71	-9,4%	-13,8%	-1,6%	-1,7%
4.991.580,00	30.000,00	-406,07	-447,01	-7,3%	-10,1%	-1,4%	-1,5%
5.823.510,00	35.000,00	-465,49	-470,39	-6,6%	-8,1%	-1,3%	-1,3%
6.655.440,00	40.000,00	-245,00	-572,98	-2,8%	-7,6%	-0,6%	-1,4%
7.487.370,00	45.000,00	-345,00	-421,03	-3,2%	-4,6%	-0,8%	-0,9%
8.319.300,00	50.000,00	-445,00	-521,03	-3,5%	-4,7%	-0,9%	-1,0%
9.151.230,00	55.000,00	-628,77	-621,03	-4,3%	-4,7%	-1,1%	-1,1%
9.983.160,00	60.000,00	-628,77	-630,83	-3,7%	-4,2%	-1,0%	-1,1%
10.815.090,00	65.000,00	-667,68	-630,83	-3,5%	-3,6%	-1,0%	-1,0%
11.647.020,00	70.000,00	-1.017,68	-630,83	-4,7%	-3,2%	-1,5%	-0,9%
12.478.950,00	75.000,00	-1.367,68	-846,29	-5,6%	-3,8%	-1,8%	-1,1%
13.310.880,00	80.000,00	-1.811,60	-1.246,29	-6,7%	-5,0%	-2,3%	-1,6%
14.142.810,00	85.000,00	-2.361,60	-1.646,29	-7,9%	-6,0%	-2,8%	-1,9%
14.974.740,00	90.000,00	-2.911,60	-2.121,30	-8,9%	-7,0%	-3,2%	-2,4%
15.806.670,00	95.000,00	-3.461,60	-2.671,30	-9,7%	-8,1%	-3,6%	-2,8%
16.638.600,00	100.000,00	-4.011,60	-3.221,30	-10,5%	-9,0%	-4,0%	-3,2%
24.957.900,00	150.000,00	-9.511,60	-8.721,30	-14,3%	-13,7%	-6,3%	-5,8%
33.277.200,00	200.000,00	-15.011,60	-14.221,30	-15,9%	-15,5%	-7,5%	-7,1%
41.596.500,00	250.000,00	-20.511,60	-19.721,30	-16,8%	-16,5%	-8,2%	-7,9%
49.915.800,00	300.000,00	-26.011,60	-25.221,30	-17,3%	-17,1%	-8,7%	-8,4%
58.235.100,00	350.000,00	-31.511,60	-30.721,30	-17,7%	-17,5%	-9,0%	-8,8%
66.554.400,00	400.000,00	-37.011,60	-36.221,30	-17,9%	-17,8%	-9,3%	-9,1%
74.873.700,00	450.000,00	-42.511,60	-41.721,30	-18,1%	-18,0%	-9,4%	-9,3%
83.193.000,00	500.000,00	-47.696,60	-46.591,30	-18,2%	-17,9%	-9,5%	-9,3%
91.512.300,00	550.000,00	-53.196,60	-52.091,30	-18,3%	-18,1%	-9,7%	-9,5%
99.831.600,00	600.000,00	-58.696,60	-57.591,30	-18,4%	-18,2%	-9,8%	-9,6%

La rebaja en porcentaje de la cuota íntegra es sin embargo más favorable para la declaración conjunta (-100%) que en individual (-59,8%) al constituir la rebaja el monto total pagado anteriormente.

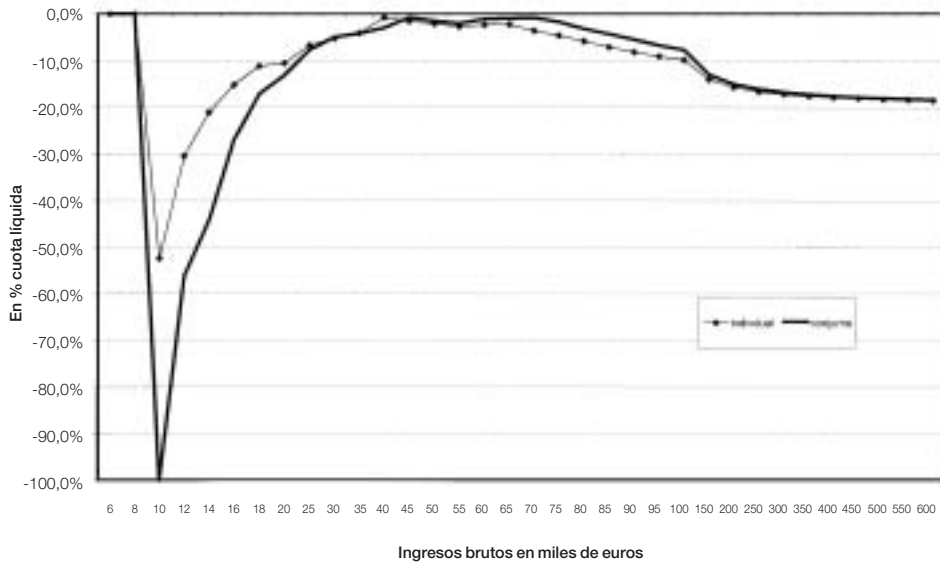
A medida que crecen los ingresos, el volumen de la rebaja medida en euros va disminuyendo hasta alcanzar un punto donde comienza a repuntar la cantidad rebajada (50.000 euros de ingresos). **La rebaja en euros de 2003 para una persona con un hijo a cargo y un nivel de ingresos equivalente a la media marcada por la Encuesta de Salarios será de -453,57 euros (conjunta) o -404,43 euros (individual).**

La disminución para una persona con rentas del trabajo dependiente por valor de 100.000 euros anuales será de 3.221,30 euros (conjunta) o 4.011,60 euros (conjunta).

La distribución medida en porcentaje de la rebaja sobre la cuota íntegra muestra un perfil similar a la situación sin hijos, aunque el punto mínimo de inflexión (-2,8% de rebaja porcentual) se sitúa en un nivel inferior de ingresos (40.000 euros de renta).

La rebaja sobre la cuota a pagar para un salario medio es del -22,2% (conjunta) o -13,6% (individual). En el caso de declaración individual, la rebaja es superior a este porcentaje a partir de 150.000 euros de ingresos.

IRPF. Comparación actual (2003) y sistema anterior (1998) para 1 hijo



IRPF**Comparación tipo efectivo**

INGRESOS BRUTOS		1 HIJO					
		A. anterior a reforma		B. 2003		diferencia (B-A)	
ptas	euros	tipo efectivo en %		tipo efectivo en %		tipo efectivo en %	
		individual	conjunta	individual	conjunta	individual	conjunta
1.663.860	10.000,00	9,5%	3,4%	4,5%	0,0%	-5,0%	-3,4%
1.663.860	10.000,00	8,6%	1,7%	3,47%	0,00%	-5,2%	-1,7%
1.996.632	12.000,00	10,6%	4,4%	6,46%	0,79%	-4,1%	-3,6%
2.329.404	14.000,00	12,0%	6,3%	8,75%	2,68%	-3,2%	-3,6%
2.662.176	16.000,00	13,0%	7,7%	10,46%	4,31%	-2,6%	-3,4%
2.994.948	18.000,00	13,8%	8,9%	11,80%	6,33%	-2,0%	-2,6%
3.327.720	20.000,00	14,9%	10,2%	12,86%	7,94%	-2,0%	-2,3%
4.159.650	25.000,00	16,9%	12,6%	15,28%	10,85%	-1,6%	-1,7%
4.991.580	30.000,00	18,5%	14,8%	17,10%	13,27%	-1,4%	-1,5%
5.823.510	35.000,00	20,1%	16,7%	18,81%	15,34%	-1,3%	-1,3%
6.655.440	40.000,00	21,7%	18,7%	21,09%	17,30%	-0,6%	-1,4%
7.487.370	45.000,00	23,6%	20,4%	22,86%	19,48%	-0,8%	-0,9%
8.319.300	50.000,00	25,2%	22,3%	24,27%	21,24%	-0,9%	-1,0%
9.151.230	55.000,00	26,8%	23,8%	25,65%	22,67%	-1,1%	-1,1%
9.983.160	60.000,00	28,3%	25,2%	27,26%	24,19%	-1,0%	-1,1%
10.815.090	65.000,00	29,7%	26,8%	28,63%	25,79%	-1,0%	-1,0%
11.647.020	70.000,00	31,3%	28,1%	29,80%	27,16%	-1,5%	-0,9%
12.478.950	75.000,00	32,6%	29,5%	30,81%	28,35%	-1,8%	-1,1%
13.310.880	80.000,00	34,0%	30,9%	31,70%	29,39%	-2,3%	-1,6%
14.142.810	85.000,00	35,3%	32,2%	32,48%	30,31%	-2,8%	-1,9%
14.974.740	90.000,00	36,4%	33,5%	33,18%	31,13%	-3,2%	-2,4%
15.806.670	95.000,00	37,4%	34,7%	33,80%	31,86%	-3,6%	-2,8%
16.638.600	100.000,00	38,4%	35,7%	34,36%	32,51%	-4,0%	-3,2%
24.957.900	150.000,00	44,2%	42,5%	37,91%	36,68%	-6,3%	-5,8%
33.277.200	200.000,00	47,2%	45,9%	39,68%	38,76%	-7,5%	-7,1%
41.596.500	250.000,00	48,9%	47,9%	40,74%	40,01%	-8,2%	-7,9%
49.915.800	300.000,00	50,1%	49,2%	41,45%	40,84%	-8,7%	-8,4%
58.235.100	350.000,00	51,0%	50,2%	41,96%	41,43%	-9,0%	-8,8%
66.554.400	400.000,00	51,6%	50,9%	42,34%	41,88%	-9,3%	-9,1%
74.873.700	450.000,00	52,1%	51,5%	42,64%	42,23%	-9,4%	-9,3%
83.193.000	500.000,00	52,5%	51,9%	42,93%	42,63%	-9,5%	-9,3%
91.512.300	550.000,00	52,8%	52,3%	43,12%	42,84%	-9,7%	-9,5%
99.831.600	600.000,00	53,1%	52,6%	43,28%	43,02%	-9,8%	-9,6%

Se compara cuota líquida en sistema anterior con cuota íntegra en nuevo sistema para homogeneizar los modelos.

La aportación al IRPF en proporción a sus ingresos de los trabajadores dependientes con un hijo a cargo era ya muy reducida en 1998 para la situación de bajos ingresos (8,6% o 1,7% respectivamente en declaración individual o conjunta para 10.000 euros de ingresos). Con la reforma la aportación disminuye sensiblemente, hasta el punto de llegar a 0 para la situación de declaración conjunta. El impacto en términos porcentuales (% de rebaja en la cuota íntegra) es elevado al alcanzar el 100%, pero medido en puntos de aportación real las ventajas son menores (tan solo -1,7 puntos).

Las ventajas se anulan prácticamente para los trabajadores con ingresos anuales de 40.000 euros (-0,6% y -1,4% en individual y conjunta).

El resultado con un hijo es prácticamente similar al supuesto sin hijos a medida que aumenta el nivel de renta alcanzando una rebaja de la cuota a pagar de casi diez puntos cuando los ingresos superan los 600.000 euros al año.

El estudio presentado por el IEF en marzo de 2002⁸ afirma en su capítulo III.2 la mejora de la progresividad del impuesto gracias a las reformas aplicadas desde 1999. Su afirmación se apoya en la evolución de la curva de Lorenz y del índice de Kakwani, dos funciones estadísticas para medir la desviación sobre la proporcionalidad. **La no publicación de los datos brutos de la distribución de la carga fiscal por tramos de renta impide a cualquier otro analista confirmar estas aseveraciones o realizar cualquier otra presentación.** La aparición de la Memoria Tributaria, sin motivo aparente para justificar la demora en su presentación, sería el mecanismo óptimo para poder analizar el impuesto antes y después de la reforma.

El IEF sólo presenta resultados por decilas. Este método tiene fuertes limitaciones en el análisis que nos ocupa debido a la irregular distribución de la cuota líquida por decilas. Mientras en algunas es muy elevada (la sexta y décima), en otras la aportación de los contribuyentes incluidas en la misma es muy baja (la primera, segunda, tercera, cuarta y quinta).

De esta forma, una acumulación de las ventajas en las primeras decilas (las de menos renta) pueden tener una influencia en la progresividad formal del impuesto, pero relativamente escasa en la real.

Las cinco primeras decilas del impuesto (cincuenta por ciento de contribuyentes) aportaron en 1998 el 7,25% de la recaudación. La incidencia de la reforma es, por tanto, reducida para el conjunto del tributo.

La renta salarial media recogida por el INE estaría ubicada entre la séptima y la octava decila por contribuyentes. Estas rentas no son precisamente las mejor tratadas en la reforma del impuesto.

Por otra parte, el uso de las decilas en la distribución de las cargas es poco representativo en bastantes tramos de renta. Aunque se atribuye un mayor esfuerzo dentro del impuesto a la última decila, la de los más ricos, la opinión puede cambiar si se analiza su distribución interna. El 1% de los contribuyentes de esta decila, los más ricos de los mejor situados, obtienen rebajas muy elevadas medidas en porcentaje de su cuota íntegra pagada (superiores al -10%) antes de la reforma, mientras el restante 9% ha tenido rebajas muy inferio-

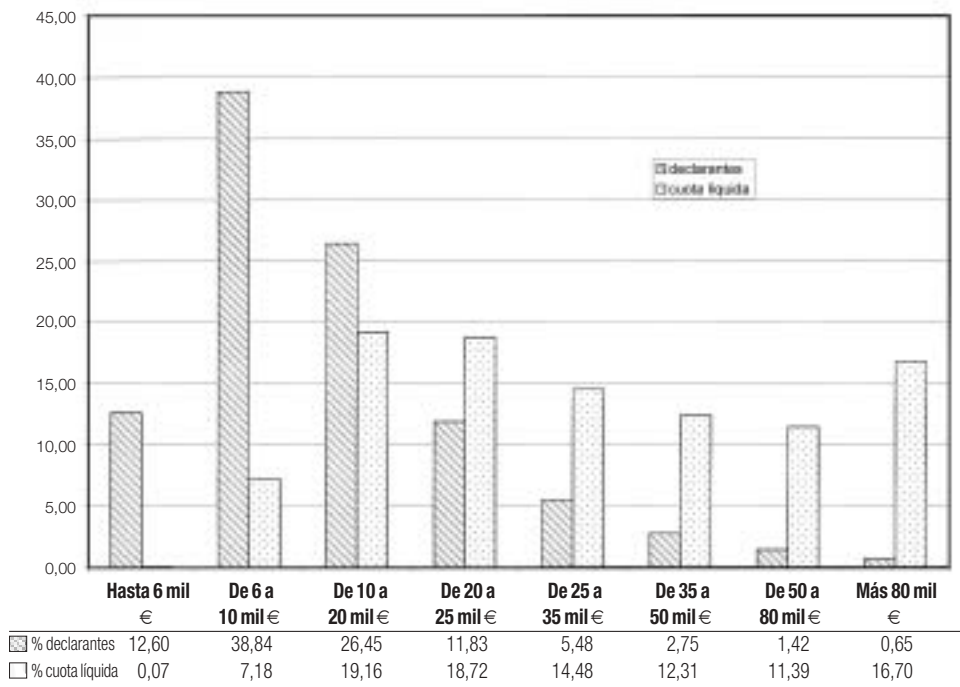
⁸ Evaluación de los efectos de la reforma del IRPF en la Ley 40/1998. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda.

res. Como se demuestra en el presente capítulo algún grupo porcentual de esta decila con ingresos más elevados ha mantenido su situación (-0,5% de rebaja) aunque sus ingresos tampoco son disparatados (40.000 euros anuales).

Memoria tributaria 1998

INGRESOS BRUTOS		nº declarantes		base imponible		cuota líquida	
euros	pesetas	por tramo	acumulado	por tramo	acumulado	por tramo	acumulado
2.404,05	400.000	3,84	4,58	0,35	0,14	0,00	0,00
3.606,07	600.000	3,02	7,60	0,65	0,79	0,01	0,01
4.808,10	800.000	5,00	12,60	1,52	2,31	0,06	0,07
6.010,12	1.000.000	6,86	19,46	2,63	4,94	0,17	0,24
8.414,17	1.400.000	15,91	35,37	8,23	13,17	1,99	2,23
10.818,22	1.800.000	16,07	51,44	10,92	24,09	5,02	7,25
13.222,27	2.200.000	11,60	63,04	9,85	33,94	6,10	13,35
15.626,31	2.600.000	8,43	71,47	8,60	42,54	6,40	19,75
18.030,36	3.000.000	6,42	77,89	7,65	50,19	6,66	26,41
20.434,41	3.400.000	4,99	82,88	6,80	56,99	6,62	33,03
22.838,46	3.800.000	3,89	86,77	5,96	62,95	6,35	39,38
25.242,51	4.200.000	2,95	89,72	5,02	67,97	5,75	45,13
27.646,56	4.600.000	2,02	91,74	3,78	71,75	4,55	49,68
30.050,61	5.000.000	1,47	93,21	3,01	74,76	3,79	53,47
32.454,65	5.400.000	1,11	94,32	2,46	77,22	3,25	56,72
34.858,70	5.800.000	0,88	95,20	2,10	79,32	2,89	59,61
37.262,75	6.200.000	0,71	95,91	1,81	81,13	2,59	62,20
39.666,80	6.600.000	0,57	96,48	1,57	82,70	2,33	64,53
42.070,85	7.000.000	0,47	96,95	1,37	84,07	2,11	66,64
44.474,90	7.400.000	0,39	97,34	1,20	85,27	1,90	68,54
46.878,94	7.800.000	0,33	97,67	1,08	86,35	1,76	70,30
49.282,99	8.200.000	0,28	97,95	0,97	87,32	1,62	71,92
51.687,04	8.600.000	0,24	98,19	0,85	88,17	1,46	73,38
54.091,09	9.000.000	0,20	98,39	0,75	88,92	1,32	74,70
56.495,14	9.400.000	0,17	98,56	0,67	89,59	1,21	75,91
58.899,19	9.800.000	0,15	98,71	0,61	90,20	1,11	77,02
66.111,33	11.000.000	0,33	99,04	1,47	91,67	2,82	79,84
72.121,45	12.000.000	0,19	99,23	0,94	92,61	1,90	81,74
78.131,57	13.000.000	0,14	99,37	0,75	93,36	1,57	83,31
84.141,69	14.000.000	0,11	99,48	0,61	93,97	1,33	84,64
90.151,82	15.000.000	0,08	99,56	0,50	94,47	1,11	85,75
120.202,42	20.000.000	0,22	99,78	1,58	96,05	3,74	89,49
150.253,03	25.000.000	0,09	99,87	0,88	96,93	2,22	91,71
180.303,63	30.000.000	0,05	99,92	0,53	97,46	1,38	93,09
	+	0,10	100,02	2,55	100,01	6,92	100,01

IRPF 1998. Distribución declarantes y cuota líquida para tramos de renta



Tratamiento de los incrementos patrimoniales

La Encuesta de Presupuestos Familiares recoge que sólo un 38% de la población tiene capacidad de ahorrar. Aunque la decisión de ahorrar es muy compleja y no siempre puede asimilarse al nivel de renta de los ciudadanos, parece lógico atribuir un menor esfuerzo a quienes tienen más renta y, en lógica, estas personas deben acumular un mayor porcentaje del ahorro bruto nacional.

Los resultados de la Memoria Tributaria del ejercicio fiscal 1998 avalan este razonamiento. El 65% de los aumentos patrimoniales declarados se concentra en el 10% de los contribuyentes con más renta. A mayor abundamiento, 15.200 contribuyentes (0,1% de los declarantes) acumulaban el casi el 16% del total de las plusvalías declaradas en el IRPF.

El nuevo modelo de tributación aplicado desde 1996 establece un sistema de base dual, donde las plusvalías creadas por inversiones de duración superior a un año disfrutaban de un tipo único (15% en 2003) con independencia del volumen de las mismas y del resto de los ingresos del contribuyente.

Este método crea consecuencias regresivas en la distribución de la carga fiscal, cualquiera que sea el método de comparación utilizado. En este trabajo se han utilizado tres: el anterior a 1996, una corrección del 30% de las cantidades percibidas y una tributación según el tipo medio efectivo del contribuyente.

1. **Comparación con el sistema anterior a 1996** de tributación de plusvalías bajo el criterio de acumulación de rentas (atribuir al IRPF un carácter sintético) previa aplicación de un coeficiente reductor del aumento patrimonial por cada año que supere los dos ejercicios desde el inicio de la inversión.

Ejemplo a) Plusvalía generada en dos años (no tenía derecho a coeficiente reductor con el sistema anterior y con el nuevo tributa al 15%). **Como se aprecia en la tabla siguiente, el nuevo sistema de base dual con tipo único para los incrementos patrimoniales es inocuo para las personas con rentas bajas.** Hasta 15.000 euros anuales de ingresos (2,5 mill de ptas) pagan exactamente igual por las plusvalías con el nuevo sistema respecto a otro de acumulación del ingresos.

A medida que aumentan los ingresos totales del contribuyente aparecen las ventajas con la nueva tributación de las plusvalías. **El máximo ahorro alcanzado es de 30 euros por cada 100 recibidos como plusvalía (30 puntos menos de presión fiscal) a partir de los 60.000 euros totales de ingresos (aproximadamente 10 millones de ptas).**

Esta distribución de la rebaja en la tributación es muy significativa al incidir en una excesiva concentración de ventajas en los tramos más elevados de renta. La pérdida de recaudación, menor presión fiscal para los afectados, creada por esta modificación puede ser elevada. Los contribuyentes con rentas superiores a 60.000 euros, aunque son sólo el 2% de los contribuyentes, aportaban en 1998 el 28% de la cuota líquida.

Ejemplo b) Plusvalía generada por una inversión cuya duración ha sido de cinco ejercicios fiscales. Con la legislación anterior la plusvalía se reducía en un porcentaje del 11,11%, por cada año superior a dos. Por tanto, la plusvalía tributaba según tarifa por un valor del 66,67% de la cantidad original.

Con la legislación propuesta para 2003 de un tipo único del 15% con independencia de su duración y del resto de los ingresos del propietario, se mantiene el trato privilegiado mostrado en el ejemplo anterior pero con una menor pendiente en la curva de ganancia. Para las renta más bajas, la incidencia del nuevo modelo de tipo único sigue siendo inocua.

El máximo ahorro conseguido en comparación con el sistema anterior es de 15 euros por cada 100 euros de la plusvalía (15%) a partir de 60.000 euros de ingresos.

En sentido contrario, el nuevo sistema se muestra más injusto con las rentas inferiores cuando perciben este tipo de plusvalías. Un contribuyente con 15.000 euros de ingresos

tiene que pagar con el nuevo sistema +5 euros adicionales respecto al sistema antiguo por cada 100 euros recibidos de plusvalías. La tarifa dual incorpora una pérdida del -5% para este nivel de rentas relativamente bajo, punto en el cual comienzan a aparecer beneficios respecto al sistema de tributación anterior.

2. Comparación del sistema de tipo único del 15% en el tratamiento de las plusvalías con un modelo de acumulación de rentas en el que se aplica una disminución del 30% sobre la plusvalía percibida. Un modelo de estas características permite conjugar un trato preferencial al ahorro sin renunciar a una determinada progresividad en las aportaciones

Un sistema de tratamiento de las plusvalías de estas características concede un carácter más progresivo al conjunto del IRPF al exigir un mayor esfuerzo a las personas con ingresos más elevados.

Como se puede apreciar, **el sistema de tipo único del 15% para las plusvalías crea una situación injusta comparada con el método mencionado para las rentas inferiores.** Una persona con rentas por valor de 15.000 euros debe ingresar con el sistema de tipo único +4,50 euros por cada 100 euros percibidos como plusvalías respecto al método comentado.

Mientras tanto, el sistema dual de tipo único para las plusvalías aumenta sus beneficios con los ingresos del declarante hasta alcanzar un ahorro máximo del 16,50% a partir de los 60.000 euros de ingresos totales. Una persona con rentas totales por ese valor se ahorra -16,50 euros por cada 100 euros percibidos como plusvalía respecto al sistema comentado de aplicar una reducción igual del 30% a todos los contribuyentes por este tipo de rentas del capital.

3. Comparación con un sistema de tributación de plusvalías con una tributación igual al tipo medio efectivo de cada tramo de renta. Los resultados del nuevo sistema de tipo único respecto a este método son los más regresivos de los utilizados en este capítulo.

Las personas con menores ingresos tienen pérdidas de hasta el -15%, pagan con el sistema de tipo único 15 euros más por cada 100 euros de plusvalías. Mientras tanto, las personas con superior renta acumulan una rebaja con el sistema de tipo único de hasta el -28,3% respecto al método comentado.

Comparacion sistema dual (2003) y de acumulacion de rentas (1998)

Plusvalía generada en 2 años

	IRPF 2003. Tipo único incrementos patrimoniales del 15%				Sistema dual (dos bases imponibles y dos tarifas)					
	10.000,00	15.000,00	20.000,00	25.000,00	30.000,00	35.000,00	40.000,00	50.000,00	75.000,00	100.000,00
ingresos trabajo	10.000,00	15.000,00	20.000,00	25.000,00	30.000,00	35.000,00	40.000,00	50.000,00	75.000,00	100.000,00
base imponible	-1.235,00	3.448,50	8.130,00	12.813,50	17.496,00	22.179,50	26.862,00	36.228,00	62.437,85	87.437,85
cuota líquida	0,00	517,28	1.591,20	2.715,24	3.986,88	5.298,26	6.704,94	10.170,36	21.263,03	32.513,03
tipo efectivo	0,0%	3,4%	8,0%	10,9%	13,3%	15,1%	16,8%	20,3%	28,4%	32,5%
plusvalía	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€
cuota por plusvalía	0,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00
tipo plusvalías	0,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%
total cuota integra	0,00	532,28	1.606,20	2.730,24	4.001,88	5.313,26	6.719,94	10.185,36	21.278,03	32.528,03
tipo efectivo agregado	0,0%	3,5%	8,0%	10,9%	13,3%	15,1%	16,8%	20,3%	28,3%	32,5%
ganancia en €uros	0,00	0,00	9,24	9,24	13,28	13,28	22,37	22,37	30,00	30,00
Simulación acumular rentas en una sola base										
ingresos del trabajo	10.000,00	15.000,00	20.000,00	25.000,00	30.000,00	35.000,00	40.000,00	50.000,00	75.000,00	100.000,00
plusvalía	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
total ingresos	10.100,00	15.100,00	20.100,00	25.100,00	30.100,00	35.100,00	40.100,00	50.100,00	75.100,00	100.100,00
base imponible	-1.135,00	3.548,50	8.231,00	12.914,50	17.597,00	22.280,50	26.963,00	36.329,00	62.537,85	87.537,85
cuota integra	0,00	532,28	1.615,44	2.739,48	4.015,16	5.326,54	6.742,31	10.207,73	21.308,03	32.558,03

Comparacion sistema dual (2003) y de acumulacion de rentas (1998)

Plusvalía generada en 5 años

	IRPF 2003. Tipo único incrementos patrimoniales del 15%				Sistema dual (dos bases imponibles y dos tarifas)					
	10.000,00	15.000,00	20.000,00	25.000,00	30.000,00	35.000,00	40.000,00	50.000,00	75.000,00	100.000,00
ingresos trabajo	10.000,00	15.000,00	20.000,00	25.000,00	30.000,00	35.000,00	40.000,00	50.000,00	75.000,00	100.000,00
base imponible	-1.235,00	3.448,50	8.130,00	12.813,50	17.496,00	22.179,50	26.862,00	36.228,00	62.437,85	87.437,85
cuota líquida	0,00	517,28	1.591,20	2.715,24	3.986,88	5.298,26	6.704,94	10.170,36	21.263,03	32.513,03
tipo efectivo	0,0%	3,4%	8,0%	10,9%	13,3%	15,1%	16,8%	20,3%	28,4%	32,5%
plusvalía	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€
cuota por plusvalía	0,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00
tipo plusvalías	0,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%
total cuota integra	0,00	532,28	1.606,20	2.730,24	4.001,88	5.313,26	6.719,94	10.185,36	21.278,03	32.528,03
tipo efectivo agregado	0,0%	3,5%	8,0%	10,9%	13,3%	15,1%	16,8%	20,3%	28,3%	32,5%
ganancia en €uros	0,00	-5,00	1,24	1,24	3,95	3,95	10,04	10,04	15,00	15,00

Con coeficiente reductor del 11,12% por año después del segundo

	10.000,00	15.000,00	20.000,00	25.000,00	30.000,00	35.000,00	40.000,00	50.000,00	75.000,00	100.000,00
ingresos del trabajo	10.000,00	15.000,00	20.000,00	25.000,00	30.000,00	35.000,00	40.000,00	50.000,00	75.000,00	100.000,00
plusvalía	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€
plusvalía corregida	66,67	66,67	66,67	66,67	66,67	66,67	66,67	66,67	66,67	66,67
total ingresos	10.066,67	15.066,67	20.066,67	25.066,67	30.066,67	35.066,67	40.066,67	50.066,67	75.066,67	100.066,67
base imponible	-1.168,33	3.515,17	8.197,67	12.881,17	17.563,67	22.247,17	26.929,67	36.295,67	62.504,52	87.504,52
cuota integra	0,00	527,28	1.607,44	2.731,48	4.005,83	5.317,21	6.729,98	10.195,40	21.293,03	32.543,03

Comparacion sistema dual (2003) y de acumulacion de rentas (1998)

Plusvalía generada en 5 años

	IRPF 2003. Tipo único incrementos patrimoniales del 15%				Sistema dual (dos bases imponibles y dos tarifas)					
	10.000,00	15.000,00	20.000,00	25.000,00	30.000,00	35.000,00	40.000,00	50.000,00	75.000,00	100.000,00
ingresos trabajo	10.000,00	15.000,00	20.000,00	25.000,00	30.000,00	35.000,00	40.000,00	50.000,00	75.000,00	100.000,00
base imponible	-1.235,00	3.448,50	8.130,00	12.813,50	17.496,00	22.179,50	26.862,00	36.228,00	62.437,85	87.437,85
cuota líquida	0,00	517,28	1.591,20	2.715,24	3.986,88	5.298,26	6.704,94	10.170,36	21.263,03	32.513,03
tipo efectivo	0,0%	3,4%	8,0%	10,9%	13,3%	15,1%	16,8%	20,3%	28,4%	32,5%
plusvalía	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€
cuota por plusvalía	0,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00
tipo plusvalías	0,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%
total cuota integra	0,00	532,28	1.606,20	2.730,24	4.001,88	5.313,26	6.719,94	10.185,36	21.278,03	32.528,03
tipo efectivo agregado	0,0%	3,5%	8,0%	10,9%	13,3%	15,1%	16,8%	20,3%	28,3%	32,5%
ganancia en €uros	0,00	-4,50	2,04	2,04	4,88	4,88	11,27	11,27	16,50	16,50

Acumulación de rentas con coeficiente reductor general del 30% sobre la plusvalía generada

	10.000,00	15.000,00	20.000,00	25.000,00	30.000,00	35.000,00	40.000,00	50.000,00	75.000,00	100.000,00
ingresos del trabajo	10.000,00	15.000,00	20.000,00	25.000,00	30.000,00	35.000,00	40.000,00	50.000,00	75.000,00	100.000,00
plusvalía	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€	100,00€
plusvalía corregida	70,00	70,00	70,00	70,00	70,00	70,00	70,00	70,00	70,00	70,00
total ingresos	10.070,00	15.070,00	20.070,00	25.070,00	30.070,00	35.070,00	40.070,00	50.070,00	75.070,00	100.070,00
base imponible	-1.165,00	3.518,50	8.201,00	12.884,50	17.567,00	22.250,50	26.933,00	36.299,00	62.507,85	87.507,85
cuota integra	0,00	527,78	1.608,24	2.732,28	4.006,76	5.318,14	6.731,21	10.196,63	21.294,53	32.544,53

**Comparación tipo único plusvalías y sistema alternativo de tipo medio
Unidad familiar con un solo conyuge con ingresos y un hijo mayor de 3 años**

ingresos brutos		tipo medio efectivo		diferencia con tipo único 15%	
ptas	euros	individual	conjunta	individual	conjunta
998.316	6.000,00	0,0%	0,0%	15,0%	15,0%
1.331.088	8.000,00	0,0%	0,0%	15,0%	15,0%
1.663.860	10.000,00	3,5%	0,0%	11,5%	15,0%
1.996.632	12.000,00	6,5%	0,8%	8,5%	14,2%
2.329.404	14.000,00	8,7%	2,7%	6,3%	12,3%
2.662.176	16.000,00	10,5%	4,3%	4,5%	10,7%
2.994.948	18.000,00	11,8%	6,3%	3,2%	8,7%
3.327.720	20.000,00	12,9%	7,9%	2,1%	7,1%
4.159.650	25.000,00	15,3%	10,8%	-0,3%	4,2%
4.991.580	30.000,00	17,1%	13,3%	-2,1%	1,7%
5.823.510	35.000,00	18,8%	15,3%	-3,8%	-0,3%
6.655.440	40.000,00	21,1%	17,3%	-6,1%	-2,3%
7.487.370	45.000,00	22,9%	19,5%	-7,9%	-4,5%
8.319.300	50.000,00	24,3%	21,2%	-9,3%	-6,2%
9.151.230	55.000,00	25,7%	22,7%	-10,7%	-7,7%
9.983.160	60.000,00	27,3%	24,2%	-12,3%	-9,2%
10.815.090	65.000,00	28,6%	25,8%	-13,6%	-10,8%
11.647.020	70.000,00	29,8%	27,2%	-14,8%	-12,2%
12.478.950	75.000,00	30,8%	28,4%	-15,8%	-13,4%
13.310.880	80.000,00	31,7%	29,4%	-16,7%	-14,4%
14.142.810	85.000,00	32,5%	30,3%	-17,5%	-15,3%
14.974.740	90.000,00	33,2%	31,1%	-18,2%	-16,1%
15.806.670	95.000,00	33,8%	31,9%	-18,8%	-16,9%
16.638.600	100.000,00	34,4%	32,5%	-19,4%	-17,5%
24.957.900	150.000,00	37,9%	36,7%	-22,9%	-21,7%
33.277.200	200.000,00	39,7%	38,8%	-24,7%	-23,8%
41.596.500	250.000,00	40,7%	40,0%	-25,7%	-25,0%
49.915.800	300.000,00	41,5%	40,8%	-26,5%	-25,8%
58.235.100	350.000,00	42,0%	41,4%	-27,0%	-26,4%
66.554.400	400.000,00	42,3%	41,9%	-27,3%	-26,9%
74.873.700	450.000,00	42,6%	42,2%	-27,6%	-27,2%
83.193.000	500.000,00	42,9%	42,6%	-27,9%	-27,6%
91.512.300	550.000,00	43,1%	42,8%	-28,1%	-27,8%
99.831.600	600.000,00	43,3%	43,0%	-28,3%	-28,0%

5. CONCLUSIONES

- La identificación de las reformas del IRPF aplicadas desde 1996 como variable principal en la mejora en el crecimiento económico y el empleo en España es muy dudosa. Por el contrario, es más fácil de demostrar una superior correlación de la reforma con un aumento de la inflación y un empeoramiento del saldo por balanza de pagos. Por otra parte, una política tributaria alternativa con una reforma del IRPF sin pérdida de recaudación habría colaborado positivamente sobre la actividad productiva y el empleo con un mayor equilibrio en otros aspectos sociales y económicos.
- Las sucesivas reformas aplicadas desde 1996 han disminuido sensiblemente la recaudación potencial del IRPF. Hasta 2002 la pérdida anual era de 4.800 millones de euros (800.000 pesetas). Las modificaciones propuestas para 2003 disminuirán adicionalmente la recaudación en un mínimo de 3.000 millones de euros anuales (500.000 millones de pesetas). Los conceptos manejados, muy electoralistas, y el método elegido, muy caro técnicamente, implican renunciar a 7.800 millones de euros anuales (1,3 billones de pesetas) para desarrollar políticas públicas.
- Las reformas del IRPF han influido en mantener una menor presión tributaria respecto a la media de la Unión Europea (siete puntos del PIB). En coherencia, el menor gasto público es similar, con especial afectación al capítulo social (- 6 puntos del PIB). Las necesidades de la sociedad española exigen disponer de mayores recursos financieros públicos para poder afrontarlas, sin poner en peligro unas cuentas públicas saneadas ni la competitividad de los bienes y servicios españoles.
- Las reformas del IRPF han coincidido con aumentos en la tributación de algunos impuestos sobre el consumo, convirtiendo a estos últimos en hegemónicos dentro del sistema tributario español. Los sistemas tributarios con predominio de los impuestos sobre la renta son más justos y tienen mayor capacidad de redistribuir la renta entre la población.
- La utilización de los gastos deducibles en base imponible como método para reconocer las circunstancias familiares de los contribuyentes beneficia 2,7 veces más a las rentas afectas por el tipo máximo de gravamen. El reconocimiento del mayor esfuerzo por circunstancias familiares o la discriminación positiva de las rentas del trabajo tiene más equidad si se realiza mediante deducciones en la cuota del impuesto.
- La profusión de los gastos deducibles intenta justificar la ausencia de políticas directas específicas para proteger a la familia (hijos a cargo, guarderías, ascendientes mayores) o el acceso a una vivienda digna con un precio razonable. Todos los ciudadanos con ingresos inferiores a los mínimos establecidos para declarar en el IRPF no reciben ninguna ayuda del sector público aunque tengan los mismos problemas y menores ingresos para afrontarlos. Las políticas de ayuda a la familia o de incentivo sectorial deben realizarse a través de las políticas directas de gasto público.

- La reducción del número de tramos de la tarifa no mejora la simplicidad del impuesto (cada contribuyente tiene sólo uno en cualquier circunstancia) y limita la progresividad del mismo al tratar de la misma forma a tramos cada vez más amplios de renta.
- Los contribuyentes con rentas del trabajo dependiente inferiores a 8.400 euros (1,4 millones de pesetas) no han obtenido ninguna ventaja con la reformas del IRPF. Dentro de este colectivo están el 70% de los jubilados y pensionistas.
- El resto de los contribuyentes han obtenido ventajas, pero con una distribución muy irregular de las mismas. La distribución de las rebajas por tramos de renta, consecuencia del sistema del IRPF utilizado, es sin duda uno de los elementos más cuestionables de la reforma realizada. La comparación con la situación anterior realizada en este trabajo permite confirmar que el 1% de los contribuyentes, los de rentas más altas, han absorbido el 20% de las rebajas. Este porcentaje aumenta si se incluyen las ventajas derivadas del privilegiado tratamiento de las plusvalías.
 - La disminución de la aportación de los trabajadores con rentas comprendidas entre 10.000,00 y 16.000,00 euros anuales es elevada (entre el -100% y el 26,9%).
 - La rebaja media para un trabajador asalariado sin hijos (20.000 euros de ingresos al año) respecto al modelo del IRPF anterior será en 2003 de -290,21 euros al año (4.023 pesetas al mes). La rebaja media con hijo a cargo será de -453,57 euros (6.288 pesetas al mes).
 - La rebaja media para un declarante con rentas elevadas (100.000,00 euros de ingresos) sin hijos es de 2.763,00 a 3.782,00 euros al año (de 38.310 ptas a 52.400 pesetas al mes) en declaración individual o conjunta.
 - Todas las personas con rentas del trabajo dependiente superiores a 100.000 euros al año obtienen una rebaja superior a los trabajadores con una renta media (20.000,00 euros), medida la rebaja como porcentaje de rebaja sobre la cuota a pagar.
 - Las rentas medias altas son las más penalizadas con el nuevo sistema. Para un nivel de renta de 40.000 euros, la tributación en 2003 medida en términos constantes es prácticamente igual a la de 1996.
- El sistema de tributación de los rendimientos de capital no fomenta el ahorro sino que provoca desplazamientos de los volúmenes ya existentes hacia los instrumentos mejores tratados fiscalmente.
 - El método de tributación utilizada con los aumentos patrimoniales (plusvalías) de tipo único del 15% concede excesivas ventajas a sus propietarios. Entre todos los métodos comparados en este trabajo el utilizado es el más regresivo en la fijación de

los esfuerzos por niveles de renta. El tratamiento de las plusvalías elegido es inocuo para ingresos de 10.000 euros y, sin embargo, conlleva una rebaja de 30 puntos para las rentas superiores a 75.000 euros.

- La tributación de los rendimientos del capital mobiliario puede llegar a ser de tan sólo el 12% con independencia del nivel agregado de ingresos del propietario.
- Hay indicios suficientes para pensar que la reforma del IRPF ha empeorado su grado de equidad, tanto vertical al reducir de forma abultada las aportaciones de los mejor situados como en su vertiente horizontal al tratar de forma distinta a las diferentes fuentes de renta concediendo excesivas ventajas a los rendimientos del capital y los rendimientos empresariales y profesionales.
- El número de declaraciones con derecho a devolución ha aumentado respecto a 1998 (71% de las presentadas en el ejercicio fiscal de 2000), a pesar de haber aplicado un sistema de retenciones muy complejo técnicamente, de dudosa calidad para el contribuyente (retención excesiva premeditada para el 38% de los contribuyentes) y de elevado coste administrativo para las empresas.
- El interés del Gobierno en la lucha contra el fraude fiscal ha disminuido sobre el ya de por sí escaso nivel de partida. Mas al contrario, las decisiones adoptadas como la reducción de cinco a cuatro años en el período de prescripción del fraude fiscal incorpora un incentivo adicional a los que incumplen las normas tributarias.

4.4. Presupuesto consolidado de gastos para 2003

El presupuesto consolidado de gastos de la Administración Central previsto por los autores para 2003 asciende a 209.168,00 millones, con un crecimiento anual del $-0,3\%$ real sobre la dotación inicial de 2002 ($+2,5\%$ nominal). Incluyendo el Fondo de Contingencia la previsión de gasto aumenta hasta los 211.458,33 millones, con una evolución anual del $+0,8\%$ real ($+3,6\%$ nominal) siempre sobre la dotación inicial del presente año 2002.

Utilizando la previsión de liquidación en 2002 manejada en este trabajo, la dotación de gasto prevista para 2003 se mantiene prácticamente igual en términos constantes al crecer un reducido $+0,1\%$ ($+2,9\%$ nominal). **La evolución anual aumenta hasta $+1,2\%$ real incluyendo el Fondo de Contingencia ($+4\%$ nominal).**

Después de algunos ejercicios donde los gastos financieros mantenían una senda descendente en su cuantía nominal, en % del PIB se había estancado desde 2000; la tendencia se ha quebrado en el presente año y, según las previsiones, también lo hará en 2003. Esta circunstancia hace que los recursos presupuestarios reales dirigidos a la economía real en el próximo año sean inferiores en relación al ejercicio anterior ($-0,1\%$ real sobre liquidación de 2002).

En sentido estricto, el presupuesto consolidado de gasto presentado crece menos que la previsión de aumento de riqueza, tratándose, por tanto, de un presupuesto restrictivo. Pero en la práctica, el análisis es bastante más complejo. La comparación en términos anuales, utilizando la dotación del año precedente, no es representativa al haberse convertido en práctica muy habitual las desviaciones sobre las asignaciones previstas en el momento de elaboración de los presupuestos. Una práctica resultado en algunas ocasiones de un mal ejercicio de elaboración, pero en otros por ser la respuesta lógica a cambios en la coyuntura económica. En esta ocasión, el análisis interanual no aporta nada, al haberse modificado la estructura del presupuesto con motivo de la finalización del proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas de la prestación sanitaria. El resultado vendrá dado, por tanto, por la comparación medida en términos homogéneos y, sobre todo, del grado de ejecución del presupuesto de gasto el próximo año si la economía española crece por debajo de la previsión manejada por el Gobierno ($+3\%$ real, $+5,8\%$ nominal).

PGE CONSOLIDADO (Estado, Organismos Autónomos y Seguridad Social)

Gasto por capítulos (millones euros corrientes)

CAPITULOS	1990	1995	2000	2001	2002		2003
					inicial	previsión	
I. Personal	18.497,35	24.821,20	24.614,45	25.454,10	26.759,22	27.003,42	22.983,96
II. Compra bienes y servicios	5.008,23	6.712,70	7.776,50	8.093,85	8.542,45	9.118,45	6.043,22
III. Gastos financieros	8.810,84	17.993,70	16.961,76	18.119,14	17.841,83	19.000,03	19.763,74
IV Transferencias corrientes	61.020,76	104.030,99	135.870,81	144.106,96	134.880,28	132.971,80	143.641,83
OP. CORRIENTES	93.337,18	153.558,59	185.223,52	195.774,06	188.023,78	188.093,70	192.432,75
VI Inversiones reales	8.864,93	7.865,45	8.211,63	8.877,67	9.745,89	9.457,49	9.997,22
VII Transferencias capital	4.531,63	4.848,36	5.570,18	6.097,50	6.289,66	5.794,86	6.738,03
OP. DE CAPITAL	13.396,56	12.713,81	13.781,81	14.975,17	16.035,55	15.252,35	16.735,25
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	106.733,74	166.272,40	199.005,32	210.749,23	204.059,33	203.346,05	209.168,00
(-) gastos financieros	8.810,84	17.993,70	16.961,76	18.119,14	17.841,83	19.000,03	19.763,74
TOTAL gastos economía real	97.922,90	148.278,70	182.043,56	192.630,08	186.217,50	184.346,02	189.404,26

PGE consolidado de gastos

Evolución real en %	2002		2003
	inicial	previsión	
I. Personal	1,6%	2,5%	-17,2%
II. Compra bienes y servicios	2,0%	8,8%	-35,5%
III. Gastos financieros	-4,9%	1,3%	1,2%
IV Transferencias corrientes	-9,6%	-10,8%	5,1%
OP. CORRIENTES	-7,2%	-7,2%	-0,5%
VI Inversiones reales	6,1%	2,9%	2,8%
VII Transferencias capital	-0,3%	-8,2%	13,1%
OP. DE CAPITAL	3,5%	-1,6%	6,7%
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	-6,4%	-6,8%	0,1%
(-) gastos financieros	-4,9%	1,3%	1,2%
TOTAL gastos economía real	-6,6%	-7,5%	-0,1%

% sobre OP. no FINANCIERAS	1990	1995	2000	2001	2002	2003
I. Personal	17,3%	14,9%	12,4%	12,1%	13,3%	11,0%
II. Compra bienes y servicios	4,7%	4,0%	3,9%	3,8%	4,5%	2,9%
III. Gastos financieros	8,3%	10,8%	8,5%	8,6%	9,3%	9,4%
IV Transferencias corrientes	57,2%	62,6%	68,3%	68,4%	65,4%	68,7%
OP. CORRIENTES	87,4%	92,4%	93,1%	92,9%	92,5%	92,0%
VI Inversiones reales	8,3%	4,7%	4,1%	4,2%	4,7%	4,8%
VII Transferencias capital	4,2%	2,9%	2,8%	2,9%	2,8%	3,2%
OP. DE CAPITAL	12,6%	7,6%	6,9%	7,1%	7,5%	8,0%
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

% sobre el PIB	1990	1995	2000	2001	2002	2003
I.PERSONAL	5,9%	5,7%	4,0%	3,9%	3,9%	3,2%
II.COMPRAS BIENES Y SERVICIOS	1,6%	1,5%	1,3%	1,2%	1,3%	0,8%
III.GASTOS FINANCIEROS	2,8%	4,1%	2,8%	2,8%	2,8%	2,7%
IV.TRANSFERENCIAS CORR.	19,5%	23,8%	22,3%	22,1%	19,3%	19,7%
TOTAL OPER.CORRIENTES	29,9%	35,1%	30,4%	30,0%	27,3%	26,5%
VI.INVERSIONES REALES	2,8%	1,8%	1,3%	1,4%	1,4%	1,4%
VII.TRANSFERENCIAS CAPITAL	1,5%	1,1%	0,9%	0,9%	0,8%	0,9%
TOTAL OPER. CAPITAL	4,3%	2,9%	2,3%	2,3%	2,2%	2,3%
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	34,2%	38,0%	32,7%	32,3%	29,5%	28,8%

Gasto por capítulos

El capítulo de *gastos de personal* dispondrá de 22.984 millones en 2003 (3,2% del PIB), un descenso del -17,2% en términos constantes (-14,8% nominal). La menor cuantía viene dada por el traspaso a las Comunidades Autónomas del personal anteriormente encuadrado en el INSALUD y la evolución de salarios y plantillas decidida para el resto que permanece en la Administración Central.

Capítulo I Estado	En millones	% sobre total
Pensiones	6.325,54	27,52
Asistencia sanitaria	1.492,65	6,5
Salarios	15.165,81	65,9
<i>Sueldos</i>	14.631,17	63,6
<i>Cuotas sociales</i>	534,62	2,3
Total	22.984,00	100

Del total de gastos de personal el 27,5% (6.325,54 millones) corresponde a las pensiones de los empleados públicos (clases pasivas)⁴⁷, con un crecimiento anual muy importante del +7,3% real. El aumento respecto a 2002 viene motivado por la subida de las pensiones vigentes del +2% (120,37 millones), adecuación de las bases de cálculo (285,66 millones) y variaciones netas del colectivo y efecto sustitución (186,77 millones). A estas causas se debe añadir, según la explicación oficial, el coste del acceso a la jubilación anticipada del personal docente al amparo de la LOGSE

La aportación del Estado a las entidades gestoras del sistema de previsión social del personal funcionario (MUFACE, MUGEJU e ISFAS) será de 1.492,65 millones (+3,8% real).

Las cuotas a cargo del empleador por prestaciones sociales (pensiones) de los empleados públicos ascenderán a 534,62 millones.

La evolución del gasto del personal en activo viene marcada por un incremento salarial del +2% y el mantenimiento de una tasa de reposición del 25% para buena parte de la administración. Las únicas excepciones respecto al año anterior se centran en el Ministerio del Interior para un incremento de las ofertas de empleo público de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en el Ministerio de Justicia para afrontar el programa de mejora y modernización que requiere el nuevo modelo de justicia.

Los gastos de personal incluidos en la política de Seguridad Ciudadana e instituciones penitenciarias ascenderán a 4.133,41 millones (+4,6 real, +7,3% nominal). En una primera valoración, parece insuficiente para afrontar los objetivos explicitados de ampliar las plantillas de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (Cuerpo Nacional de Policía: 39,41 millones y Guardia Civil: 13,42 millones). Menos todavía, cuando una parte se debe dedicar a los compromisos pendientes en materia penitenciaria (0,77 millones).

⁴⁷ En la presentación por políticas aumenta la dotación hasta los 6.378,51 millones.

Los gastos de personal en política de justicia previstos en 2003 serán de 918,61 millones, superiores en +2% real (+4,8% nominal) respecto a la dotación inicial del presente año 2002 (+16,77 millones). La conclusión anterior es extensible a esta materia, donde los propios autores reconocen las graves deficiencias existentes en una área básica para la defensa de los derechos de los ciudadanos.

En ambos casos, el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas está prácticamente finalizado, por lo que no caben excusas para no afrontar las medidas necesarias para solucionar los muy graves problemas que acumulan, de los cuales una parte sólo se puede hacer ampliando sensiblemente las plantillas.

En la documentación aportada al Parlamento no se hace ninguna referencia a la posibilidad de reponer, por lo menos parcialmente, la pérdida de poder adquisitivo acumulada en los últimos años por los empleados públicos (más de cuatro puntos en los últimos tres años), consecuencia del diferencial entre el IPC real y la previsión inicial del Gobierno utilizada como único incremento retributivo. Cada punto adicional de subida incorporaría un coste adicional de 152 millones.

Sin embargo, a principio del mes de noviembre se ha alcanzado un acuerdo con Gobierno-Sindicatos (CC.OO.-UGT) para los dos próximos años con subidas superiores a las previstas inicialmente en los PGE (3,3% para 2003 y +1,2 puntos sobre IPC previsto en 2004).

La **compra de bienes y servicios** contará en 2003 con 6.043,20 millones (0,8% del PIB), el -35% menos sobre la ejecución del año anterior en términos constantes. La causa de esta espectacular disminución de créditos estriba en la transferencia de la sanidad, una materia con una importante repercusión en este capítulo.

Los gastos incluidos dentro de este capítulo son los siguientes: Material, suministros y otros; indemnizaciones por razón de servicio; reparaciones, mantenimiento y conservación; arrendamientos y cánones; publicaciones y conciertos de asistencia sanitaria.

En términos homogéneos, sin gastos en sanidad, la falta de información fiable sobre la ejecución real de este capítulo en el presente ejercicio también entorpece la valoración. De ser el 106% para el Estado como se acompaña en la documentación oficial, la evolución en el próximo año sería negativa en términos reales (-1,3%, +2,5% nominal) cambiando el signo sobre el anunciado crecimiento oficial (+7,6% nominal).

Las amplias necesidades detectadas en múltiples áreas de actuación reconocidas por los propios responsables convierten en insuficiente la dotación asignada:

Ministerio de Defensa (836,21 millones).

Policía (195,90 millones), Guardia Civil (198,60 millones), Instituciones Penitenciarias (189,45 millones), Resto Ministerio del Interior (268,99 millones).

Tribunales de Justicia y Ministerio Fiscal (72,67 millones).

Recordar tan sólo las reclamaciones sobre la necesidad de incrementar significativamente los medios técnicos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el estamento judicial, el Ministerio de Defensa, el INEM y la Tesorería General de la Seguridad Social.

El capítulo de **gastos financieros** del Estado previsto para 2003 asciende a 19.671,65 millones (2,7% del PIB). La cantidad prevista para el próximo año aumenta el +8,1% real (+10,9% nominal) sobre la dotación inicial establecida para el presente año.

Sin embargo, de cumplirse el avance de liquidación manejado para este año, los gastos financieros crecerían en el próximo el +1,2% real (+4% nominal). Aunque se trata de cifras no preocupantes, surge la pregunta sobre cómo puede aumentar el coste de la deuda cuando existe un abultado superávit primario (+2,3% del PIB bajo criterio de caja, +3% del PIB en Contabilidad Nacional), el tipo de interés permanece estable en tasas muy reducidas y en los últimos años se han realizado amortizaciones anticipadas de la deuda para reducir su coste.

Los autores reflejan un aumento del coste de la deuda pública en moneda nacional (1.924,03 millones) debido a la posible amortización de bonos, obligaciones y eurobonos. Aún así, las condiciones mencionadas deben permitir seguir reduciendo los gastos de financiación de la deuda pública. Más aún, cuando el Estado ha recaudado 25.600 millones por privatizaciones desde 1996, cuyo destino siguiendo las normas del SEC95 debería ser la amortización de deuda en circulación.

El misterio se resuelve al comprobar que la deuda nominal en circulación ha crecido +15.200 millones desde el año 2000, momento en el que se declara equilibrio presupuestario en la Administración Central y que el saldo de la deuda emitida por el Estado ha sido muy superior a los déficit declarados en el período 1996-2002 (+40.650 millones). De haberse emitido deuda tan sólo por la cantidad declarada como déficit anual, los gastos financieros en 2003 disminuirían 2.032 millones, el 0,28% del PIB.

El gasto en **transferencias corrientes** previsto para el año 2003 asciende a 143.641,80 millones (19,7% del PIB), con un importante crecimiento en términos anuales (+5,1% real), bastante por encima del aumento de la riqueza considerado inicialmente.

La distribución de las dotaciones por agentes de gasto muestra a las familias e instituciones sin ánimo de lucro (86.602,63 millones) como el principal destino de esta partida. Las pensiones (61.827 millones) y las prestaciones económicas por desempleo (10.507 millones) son las políticas con mayor volumen de recursos. Le siguen el resto de las prestaciones sociales no contributivas (hijo a cargo, servicios sociales, afectados síndrome tóxico, etcétera)⁴⁸.

⁴⁸ Detalle de gasto en prestaciones sociales en los capítulos dedicados al presupuesto de la Seguridad Social y del INEM.

Las Administraciones Territoriales son el siguiente destino por volumen de las transferencias corrientes realizadas por la Administración Central.

Las Comunidades Autónomas (28.232,89 millones, +10% real) las recibirán básicamente a través del Fondo de Suficiencia (23.852,97 millones). Las Corporaciones Locales tienen asignada una cantidad más reducida con un crecimiento anual también inferior (11.115,77 millones, +2,5% real) a pesar de las significativas modificaciones anunciadas por el titular de Hacienda.

La Unión Europea será el destino de una importante partida (8.956,67 millones, +2,6% real) como aportación del Estado español al presupuesto comunitario. En este apartado, no conviene olvidar que España compensa con creces esta aportación, recibiendo financiación por un importe que genera un saldo positivo del 1,05% del PIB español.

Las empresas privadas son las receptoras de una notable transferencia corriente (7.423,67 millones) cuyo destino principal son las ayudas al sector agrícola incluidas en la Política Agraria Comunitaria. Como curiosidad, las autopistas de peaje recibirán una nada desdeñable cantidad en concepto de diferencia de cambio (429,44 millones).

Las sociedades mercantiles estatales, entidades públicas empresariales y otros organismos públicos recogen también una transferencia del Estado (1.197,12 millones). Los principales destinatarios son: Agencia Tributaria (949,16 millones), RENFE (694,87 millones), Centro Nacional de Inteligencia (113,39 millones), RTVE (75,00 millones) y FEVE (73,56 millones). El origen de estas cantidades es una subvención para los gastos corrientes de estas empresas, considerando su servicio de utilidad pública sin ser conveniente trasladar el total de su coste a los usuarios.

Dentro de las transferencias dirigidas a los Organismos Autónomos destacan las dirigidas al Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón (652,57 millones, los mismos que el año anterior), la Agencia Española de Cooperación Internacional (239,20 millones), el CESIC (238,52 millones) y la Entidad Estatal de Seguros Agrarios (196,34 millones).

El gasto en **operaciones de capital** recoge las inversiones financiadas desde la Administración Central, ya sean las gestionadas por el propio Estado (inversiones reales) o las realizadas por otras Administraciones o empresas (transferencias de capital).

El gasto total en operaciones de capital previsto para el año 2003 asciende a 16.735,30 millones, con una evolución anual relativamente pequeña respecto a la dotación inicial de 2002 (+1,5% real).

No obstante, la repercusión en la economía real de la dotación del año próximo dependerá del nivel de ejecución alcanzado en el presente año y el que se decida en 2003. Con la información disponible, el gasto previsto para el próximo tendría un crecimiento del +6,7% consecuencia de la no ejecución total de las dotaciones disponibles en el actual ejercicio. El

aumento sería muy superior en el capítulo de transferencia de capital (+13,1%) que en inversiones reales (+2,8%).

Esfuerzo inversor del sector público estatal

Datos en millones de euros

Concepto	2002	2003	variación (%) 2002/2003
Total esfuerzo del Estado	15.536,9	16.735,2	7,7
Inversiones reales	(1) 9.277,2	9.997,2	7,8
Transferencias de capital (*)	6.259,7	6.738,0	7,6
Sector público empresarial (**)	8.590,2	10.446,7	21,6
*Sociedades Mercantiles Estatales	1.987,1	2.496,2	25,6
*Entidades Públicas Empresariales	6.549,6	7.886,6	20,4
*Fundaciones Públicas	53,6	64,0	19,4
TOTAL ESFUERZO INVERSOR	24.127,1	27.181,9	12,7

(1) Cifra de inversiones homogeneizada por traspasos a CC.AA.

(*) La cifra de transferencias internas está sobreestimada al no haber sido eliminadas las transferencias internas del sector público.

(**) El sector público empresarial se halla fuera del ámbito de consolidación de los PGE.

Fuente: PGE 2002 y 2003: Informe Económico y Financiero y Presentación de PGE

La cantidad asignada para 2003 en los capítulos seis y siete del presupuesto de la Administración Central es equivalente al 2,3% del PIB, dos puntos inferior a la contabilizada en 1990. No obstante, esta cantidad no refleja el posible nivel de inversiones promovido por todos los organismos de carácter estatal. De acuerdo a la información facilitada en el libro de presentación de los presupuestos 2003, el sector público empresarial tiene previsto realizar proyectos adicionales por valor de 10.446,70 millones (el esfuerzo neto se reduciría en 1.209,30 millones al coincidir con proyectos incluidos en el capítulo de transferencias de capital del Estado). Estas cantidades serían equivalentes al cincuenta por ciento de las incluidas dentro del presupuesto.

De cumplirse estos criterios, el esfuerzo inversor estatal sería de 25.976,60 millones, el equivalente al 3,57% del PIB. Un porcentaje todavía algunas décimas inferior a la inversión realizada en 1990, en esta ocasión toda incluida dentro del presupuesto.

Tampoco es factible evaluar la evolución anual prevista para el próximo año del conjunto de inversiones del estado, dentro y fuera del presupuesto, al no conocer el grado de ejecución de las mismas en el presente ejercicio.

INVERSIÓN PÚBLICA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Para analizar e interpretar correctamente los datos recogidos en este apartado, deben tenerse en cuenta las limitaciones existentes y que impiden tener una imagen territorializada de la inversión pública:

En los Presupuestos no se ofrece información sobre la distribución por Comunidades Autónomas de las transferencias de capital. El valor de estas transferencias de capital asciende a 5.587 millones de euros (antes de ajustar esta cifra por transferencias internas), lo que supone un porcentaje elevado del conjunto de la inversión pública, por lo que la omisión de su distribución por territorios implica una fuerte distorsión en los resultados.

La cuantía de 9.997 millones de euros corresponde al capítulo de inversiones reales en el ámbito del presupuesto consolidado. Para obtener el volumen global de inversión que financia directamente el Estado han de añadirse, al menos, los recursos que los PGE destinan a la realización de inversiones reales en el territorio de las Comunidades Autónomas y que se canalizan a través de los Fondos de Compensación Interterritorial que financian las inversiones, así como los gastos de entrada en funcionamiento hasta un 25%, que son gestionadas directamente por las propias CC.AA. El importe conjunto de estos fondos asciende a 956 millones de euros.

El epígrafe «no regionalizable» (ver tabla) incluye distintos tipos de inversiones: compras centralizadas en el lugar sede del organismo que las realiza, con independencia de dónde vayan a utilizarse; inversiones inmateriales a las que, por su propia naturaleza, no es posible localizar en un lugar concreto, e inversiones, especialmente del Ministerio de Defensa, cuyo lugar de producción o fabricación es distinto de aquel en el que se formaliza la compra y del de utilización de tales bienes.

Con todas estas salvedades, se puede realizar un análisis de la distribución por territorios de la inversión pública con la información disponible. Se analizan los datos conjuntos de la inversión pública estatal, independientemente de si estas inversiones consolidan o no en el presupuesto o del organismo encargado de llevarlas a cabo. Lo importante para cada Comunidad Autónoma es el volumen de inversión pública, y no tanto la institución pública que las realiza.

Madrid es la comunidad que recibe un mayor volumen de inversión pública, seguida por Cataluña y Andalucía. Entre estas tres Comunidades Autónomas concentran casi el 40% de la inversión real del sector público, porcentaje que aumenta hasta cerca del 50% si tenemos únicamente en cuenta las inversiones regionalizables. La Comunidad Valenciana y Castilla y León son otros de los territorios que, aunque en menor medida, igualmente concentran una parte significativa de la inversión pública.

Destacan los importantes crecimientos de la inversión pública en los PGE 2003 en la Comunidad Valenciana, Cataluña y Andalucía, con respecto a los del año 2002. Por el contrario, la inversión pública estatal en Aragón ha disminuido significativamente con respecto a la previsión de gasto en inversión del año 2002.

Estas fuertes variaciones del gasto en inversión en estas cuatro Comunidades Autónomas va asociado principalmente a modificaciones en la distribución de las inversiones públicas que se realizan fuera del ámbito de consolidación de los Presupuestos, es decir, en las inver-

siones realizadas por los Organismos y Sociedades Públicas (Puertos del Estado, AENA, RENFE, GIF...). Este presupuesto de inversión va asociado a grandes proyectos de actuación que cuando finalizan se termina el flujo de inversión. No son inversiones permanentes o consolidadas.

Total inversiones reales sector público estatal
Millones de euros

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL	PGE 2003 INVERSIÓN DIRECTA (REALES) (1)	fuera de los PGE 2003		TOTAL (1+2+3)	% s/ total
		PUERTOS, GIF, AENA, RENFE (2)	Resto organismos y soc. pub. (3)		
ANDALUCÍA	1.145,1	713,1	490,2	2.348,4	11,5
ARAGÓN	544,3	34,0	357,9	936,2	4,6
ASTURIAS	360,4	98,0	51,2	509,6	2,5
ILLES BALEARS	141,4	106,3	15,6	263,2	1,3
CANARIAS	194,0	211,9	25,3	431,2	2,1
CANTABRIA	181,5	23,2	27,4	232,1	1,1
CASTILLA Y LEÓN	681,4	440,9	165,9	1.288,1	6,3
CASTILLA-LA MANCHA	394,6	394,9	114,1	903,5	4,4
CATALUÑA	355,5	2.534,7	-332,3	2.557,9	12,5
EXTREMADURA	266,4	25,5	42,3	334,2	1,6
GALICIA	520,7	187,7	53,9	762,3	3,7
MADRID	913,0	1.845,0	354,0	3.112,0	15,2
MURCIA	235,9	87,3	102,8	426,0	2,1
NAVARRA	34,1	8,1	69,6	111,8	0,5
LA RIOJA	89,0	5,2	39,0	133,2	0,7
COMUNIDAD VALENCIANA	493,6	450,9	355,3	1.299,8	6,4
PAÍS VASCO	113,7	96,9	47,3	257,9	1,3
MELILLA	42,0	12,6	9,0	63,6	0,3
CEUTA	28,6	21,3	2,4	52,3	0,3
NO REGIONALIZABLE	2.800,6	775,1	262,8	3838,4	18,8
EXTRANJERO	461,7	0,0	120,7	582,4	2,8
TOTAL	9.997,2	8.072,4	2.374,3	2.0443,9	100,0
DISTRIBUCIÓN RELATIVA	48,9	39,4	11,6	100	

Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2003.

Las operaciones financieras del presupuesto consolidado de gasto no se utilizan para la obtención del saldo. Estas operaciones recogen por un lado a los activos financieros (créditos, préstamos y compra de valores patrimoniales por parte del Estado a terceros), por otro a los pasivos financieros (recursos solicitados por el Estado a terceros para hacer frente a sus necesidades).

Presupuesto consolidado A. Central

Gastos operaciones financieras	Consolidado	
	2002	2003
activos financieros	10.148,96	9.725,70
pasivos financieros	24.711,52	37.602,44
	Estado	
	2002	2003
préstamos al sector público	1.059,15	1.074,28
préstamos fuera del sector público	1.602,32	1.795,12
depósitos y fianzas	0,21	0,21
compra acciones dentro sector público	661,41	519,55
compra acciones fuera sector público	125,29	115,84
aportaciones patrimoniales	1.830,08	1.908,21
Total activos financieros	5.278,46	5.413,21
	Seguridad Social	
	2002	2003
provisión de fondos	3.927,22	4.032,14

El total de activos financieros en 2003 asciende a 9.725,70 millones. Del total, el Estado es responsable de algo más de la mitad de los mismos (5.413,21 millones) quedando la Seguridad Social como origen del resto (4.032,14 millones).

De acuerdo a la información facilitada en la documentación presentada al Parlamento, el principal destino de los activos financieros del Estado es una aportación patrimonial al Ente Público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (1.268,14 millones). También se incluyen las dirigidas al Fondo de Ayuda al Desarrollo (480,81 millones), Fondo de Inversiones en el Exterior (90,15 millones) y Fondo de Operaciones de Inversiones en el Exterior (9,02 millones).

Los préstamos a empresas del sector público (1.074,28 millones) están gestionados en su mayoría por el Ministerio de Ciencia y Tecnología. Los préstamos a empresas fuera del sector público (1.795,12 millones) se dirigen al programa de Fomento de Investigación Técnica (338,98 millones), proyectos técnicos industriales cualificados de carácter civil (191,85 millones), programas de potenciación de parques científicos y tecnológicos (30,05 millones), programas de defensa de agentes de fuera del sector público (557,44 millones) y programas dirigidos a promotores de infraestructuras de carretera y ferroviarias (150,25 y 90,00 millones).

Las adquisiciones de acciones y participaciones es otro de los segmentos en los que se utilizan los activos financieros del Estado junto a la constitución de depósitos y fianzas.

La justificación de los activos de la Seguridad Social es realizar una aportación al Fondo de Reserva del sistema contributivo de pensiones (1.202 millones) y una provisión a Otros fondos (1.291 millones).

Gasto por políticas

El gasto consolidado previsto para 2003 asciende a 209.168,00 millones (28,8% del PIB). Esta cantidad es superior en un +4,4% real (7,2% nominal) respecto a la dotación inicial de 2002 elaborada de forma homogénea a la presentación para el próximo año 2003. No obstante, la comparación anual no reúne las condiciones para obtener una valoración por diversos motivos. Como elemento principal, las cantidades corresponden a dotaciones iniciales sin incluir las desviaciones que con certeza se van a producir en el presente ejercicio presupuestario.

Pero más importante, las cifras del presente ejercicio 2002 son inferiores en -9.102,44 millones a las utilizadas en la presentación del presupuesto por capítulos. De esta forma, la evolución anual por capítulos es del +0,1% real y el resultado por políticas aumenta hasta el +3,3% real, incluso teniendo en cuenta algunas desviaciones detectadas en el presente ejercicio. Estas discrepancias tan abultadas entorpecen el análisis de forma muy seria.

En paralelo, los activos financieros han desaparecido en la presentación general por políticas (9.725 millones en 2003). La no ubicación por políticas de estas abultadas cantidades, como se hacía en años anteriores, dificulta averiguar el destino final de estos créditos del Estado obteniéndose resultados diferentes a los reales. Para solventar esta deficiencia es preciso buscar en cada uno de los centros gestores (Ministerios) intentando asignar las cantidades a políticas determinadas.

La tabla referida a la evolución anual bajo la perspectiva de políticas nos muestra un crecimiento casi generalizado en la mayoría de las mismas, con excepción de las de vivienda, defensa y Administración Tributaria. La prudencia debe presidir la valoración de los resultados por los elementos mencionados, a los que se pueden añadir algunos adicionales. Como ejemplo, la política de defensa recibe financiación mediante activos financieros aumentando su crédito presupuestario. En sentido contrario, algunas políticas, como las prestaciones económicas por desempleo, presentan un fuerte incremento (+16,5% real) aunque en la práctica la evolución anual es negativa (-1,5% real) utilizando la previsión de liquidación para el presente año. La desviación es extensible a la política de incapacidad temporal y pensiones contributivas.

PGE consolidado por políticas. Dotaciones iniciales en millones de euros nominales

Políticas	1990	1995	2001	2002			2003 inicial
				inicial	homogéneo	(1)	
Pensiones	25.668,63	42.227,11	58.994,75	62.451,35	62.451,35	63.451,35	66.880,61
Sanidad	11.926,48	20.019,71	13.056,50	13.963,81	3.130,22	3.130,22	3.369,52
Prestaciones por desempleo	9.623,41	17.515,30	8.257,31	8.928,44	8.928,44	10.428,44	10.690,88
Otras prestaciones sociales	0,00	0,00	6.848,11	7.839,43	7.012,91	7.012,91	7.291,25
Incapacidad laboral	2.486,99	3.375,88	3.557,39	4.026,79	4.026,79	4.429,47	4.622,75
Educación	5.406,10	6.545,02	1.532,58	1.670,42	1.366,02	1.366,02	1.498,26
Vivienda	533,10	685,15	661,34	649,63	649,63	649,63	657,63
Agricultura	2.627,62	6.418,81	7.680,73	7.598,86	7.598,86	7.598,86	8.030,06
P. Industrial y energética	1.232,68	1.202,02	1.398,02	1.289,22	1.289,22	1.289,22	1.326,06
Subvenciones transporte	1.500,13	1.514,55	1.599,67	1.639,57	1.639,57	1.639,57	1.796,99
Comercio, turismo y PYMES	0,00	0,00	1.082,61	1.193,01	505,53	505,53	524,94
Investigación + Desarrollo	1.249,50	1.244,10	3.522,79	3.790,58	1.802,28	1.802,28	1.951,50
Fomento de empleo	1.922,64	2.139,60	4.968,57	5.148,12	5.148,12	5.148,12	5.357,22
Infraestructuras	4.749,80	5.553,35	7.887,05	8.710,72	7.109,83	6.398,85	7.696,58
Justicia	1.022,32	1.490,51	1.057,11	1.065,89	1.065,89	1.065,89	1.137,23
Seguridad Ciudadana	2.727,99	3.359,66	4.824,70	5.047,93	5.047,93	5.047,93	5.424,12
Defensa	4.899,45	5.553,35	5.867,68	6.155,57	6.155,57	6.155,57	6.212,77
Exterior	0,00	0,00	908,22	897,77	897,77	897,77	1.001,10
Ad. Tributaria	778,31	817,38	977,33	1.270,72	1.270,72	1.270,72	1.294,49
Unión Europea	2.245,38	5.150,67	7.414,09	8.086,55	8.086,55	8.086,55	8.496,65
AA.TT.	12.046,69	19.677,14	31.023,64	32.488,62	35.846,00	35.846,00	37.539,36
Deuda Pública	8.810,84	17.555,56	17.038,69	17.729,86	17.729,86	17.729,86	19.632,01
Resto	7.116,58	8.191,79	8.867,90	10.801,73	6.197,66	6.197,66	6.736,00
TOTAL	108.574,64	170.236,68	199.026,77	212.444,59	194.956,72	197.148,42	209.167,98
PIB	312.422,32	437.786,83	651.641,00	688.784,54	688.784,54	688.784,54	727.356,47

(1) Homogeneo oficial con desviaciones conocidas.

PGE consolidado de gasto por políticas. Evolución anual. Defactor del PIB

Políticas	2002		2003	
	inicial	homogéneo	(1)	inicial
Pensiones	2,3%	2,3%	4,2%	2,5%
Sanidad	3,3%	-76,8%	4,7%	4,7%
Desempleo	4,5%	4,5%	16,5%	-0,3%
Otras prestaciones sociales	10,6%	-1,1%	1,1%	1,1%
Incapacidad laboral	9,4%	9,4%	11,7%	1,5%
Educación	5,3%	-13,9%	6,7%	6,7%
Vivienda	-5,1%	-5,1%	-1,5%	-1,5%
Agricultura	-4,4%	-4,4%	2,8%	2,8%
P. Industrial y energética	-10,9%	-10,9%	0,1%	0,1%
Subvenciones transporte	-1,0%	-1,0%	6,6%	6,6%
Comercio, turismo y PYMES	6,5%	-54,9%	1,0%	1,0%
Investigación + Desarrollo	4,0%	-50,6%	5,3%	5,3%
Promoción empleo	0,1%	0,1%	1,2%	1,2%
Infraestructuras	6,7%	-12,9%	5,3%	17,0%
Justicia	-2,6%	-2,6%	3,8%	3,8%
Seguridad Ciudadana	1,1%	1,1%	4,5%	4,5%
Defensa	1,4%	1,4%	-1,8%	-1,8%
Exterior	-4,5%	-4,5%	8,5%	8,5%
Ad. Tributaria	25,6%	25,6%	-0,9%	-0,9%
Unión Europea	5,4%	5,4%	2,2%	2,2%
AA.TT.	1,2%	11,6%	1,9%	1,9%
Deuda Pública	0,5%	0,5%	7,7%	7,7%
Resto	17,7%	-32,5%	5,7%	5,7%
TOTAL	3,1%	-5,4%	4,4%	3,2%
PIB	1,8%	1,8%	3,0%	3,0%

En contraposición, la falta de ejecución de las dotaciones en el ejercicio actual, como suele ser la situación de la política de infraestructuras o I + D, aumenta el crecimiento de los créditos para el año próximo, siempre y cuando no se vea reducida también por la disposición de menores ingresos o desviaciones en otros capítulos.

Desafortunadamente, los factores mencionados dificultan bastante la evaluación del presupuesto por políticas bajo la presentación utilizada por sus autores. De este modo, se ha evitado realizar comentarios únicamente bajo esta fórmula (inicial sobre inicial), para concentrar la atención en la evolución más detallada de algunas de las principales políticas, después de incorporar la información disponible de ejecución en el presente año.

Dentro del gasto social, las pensiones recogen la partida presupuestaria más abultada. El gasto total en pensiones previsto para el año 2003 asciende a 66.402,60 millones, con una evolución anual del +1,7% real (+4,5% nominal). Esta cantidad agrupadora de todas las prestaciones consideradas pensiones en un sentido amplio es equivalente al 9,8% del PIB, un porcentaje igual al del año anterior.

La cantidad de gasto prevista para el próximo año se modificará al alza por la repercusión de la desviación en 2002 entre el IPC utilizado inicialmente para la subida de las pensiones (2%) y su evolución a final de año (noviembre / noviembre) y el incremento en las pensiones de viudedad (la Base Reguladora pasará probablemente del 46% al 49%)⁴⁹. Por otra parte, las dudas razonables sobre el incumplimiento de la previsión oficial de crecimiento de la riqueza apunta hacia un aumento en la relación gasto en pensiones / PIB.

La partida de mayor volumen viene dada por las pensiones contributivas de la Seguridad Social (84,4% del total). La segunda partida corresponde a las pensiones pagadas a los funcionarios públicos dentro del sistema denominado de clases pasivas (9% del total).

⁴⁹ Pendiente de aprobar en la Comisión de Seguimiento del Acuerdo para la mejora de la protección social.

Gasto total en pensiones públicas**En millones de euros nominales**

	1995	2001	2002	2003
Contributivas	41.495,2	58.893,7	63.121,1	66.402,6
Seguridad Social	37.204,0	53.374,6	57.242,7	60.024,1
Clases Pasivas	4.291,2	5.519,1	5.878,4	6.378,5
No contributivas	1.740,5	1.914,7	2.010,2	2.020,0
PNC	967,0	1.618,1	1.755,2	1.803,6
FAS	397,3	118,3	100,5	88,5
LISMI	376,2	178,3	154,5	128,0
pensiones guerra	684,6	665,7	638,5	606,7
Total	43.896,1	61.262,4	67.780,1	71.049,4
En % PIB	1995	2001	2002	2003
Contributivas	9,5%	9,0%	9,2%	9,1%
Seguridad Social	8,5%	8,2%	8,3%	8,3%
Clases Pasivas	1,0%	0,8%	0,9%	0,9%
No contributivas	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%
PNC	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%
FAS	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
LISMI	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
pensiones guerra	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
Total	10,0%	9,4%	9,8%	9,8%
Evolución real	2002	2003		
Contributivas	3,4%	2,0%		
Seguridad Social	3,4%	1,7%		
Clases Pasivas	2,7%	5,2%		
No contributivas	1,2%	-2,5%		
PNC	4,6%	-0,3%		
FAS	-18,0%	-14,7%		
LISMI	-16,4%	-19,7%		
pensiones guerra	-7,5%	-7,8%		
Total	6,7%	1,7%		

Fuente: Informe Económico y financiero PGE

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

Pensiones no contributivas y asistenciales

Número de beneficiarios

	PNC	PAS	LISMI	Total
1992	12.9147	313.198	233.371	675.716
1993	23.2991	257.761	203.089	693.841
1994	29.3650	214.765	177.856	686.271
1995	34.8864	180.120	155.522	684.506
1996	39.1586	140.532	136.709	668.827
1997	42.2504	116.368	116.245	655.117
1998	43.5048	93.360	102.440	630.848
1999	44.9890	77.927	101.534	629.351
2000	46.2128	65.246	105.801	633.175
2001	48.2837	56.723	95.339	634.899
2002 junio	48.5484	48.000	89.505	622.989
2003 i	48.3273	46.000	77.412	606.685

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	3,0%	-19,8%	-11,9%	-3,7%
1999	3,4%	-16,5%	-0,9%	-0,2%
2000	2,7%	-16,3%	4,2%	0,6%
2001	4,5%	-13,1%	-9,9%	0,3%
2002	0,5%	-15,4%	-6,1%	-1,9%
2003	-0,5%	-4,2%	-13,5%	-2,6%

Las pensiones no contributivas (PNC) recogen pensiones por jubilación e incapacidad permanente dirigidas a las personas cuya carrera profesional no ha sido suficiente para acceder a una pensión contributiva (15 años de cotización) y no disponen de rentas alternativas por encima de la cuantía delimitada por la legislación vigente.

Desde hace algunos años se está produciendo un traspaso hacia las PNC de una parte de los perceptores de las Pensiones Asistenciales y la LISMI provocado por la congelación de sus cuantías. Como se ha mencionado en otros trabajos, esta decisión parece lógica para las PAS al tener una concepción similar a las PNC, pero no lo es tanto para una prestación como la LISMI cuyo destino son personas con minusvalías. Sería razonable analizar la situación de las personas afectadas para buscar una solución que les garantizara una protección adecuada.

El total de gasto destinado a las pensiones de carácter no contributivo asciende a 2.020 millones⁵⁰ (-2,5% real sobre el año anterior). En esta cantidad, la dirigida a PNC es la de mayor volumen con un casi estancamiento en términos interanuales (-0,3% real) mientras

⁵⁰ No incluye las del País Vasco y Navarra pagadas directamente por las Comunidades Autónomas y después incorporadas al cálculo del saldo (Cupo).

disminuyen las dotaciones dirigidas a PAS y LISMI (-14,7% y -19,7% en términos interanuales).

El número total de beneficiarios de las pensiones no contributivas tomadas en sentido amplio fue de 634.899 personas en 2001, último ejercicio con cierre definitivo. Después de un período de descenso en el número total de beneficiarios, cambió en 2001 con un ligero aumento. La cifra para el presente año se inclina hacia una nueva caída originada por un descenso superior de los perceptores de la PAS y LISMI al aumento de las PNC, pero es preciso disponer de la cifra cierta para el conjunto del año antes de obtener una valoración definitiva.

Las pensiones de guerra incluyen las pensiones e indemnizaciones cuyo origen es la guerra civil española. Los colectivos afectados son: personal mutilado o incapacitado y sus familiares, con ocasión o como consecuencia de la guerra; personal ingresado al servicio de la República en las Fuerzas Armadas con un empleo o grado de al menos suboficial; y aquellas personas que sufrieron privación de libertad en establecimientos penitenciarios durante tres o más años. Las pensiones de guerra en 2003 tienen una asignación de 606,70 millones (-7,8% real sobre 2002). El número de beneficiarios previstos son 93.615 personas (-9,6%). La causa de la evolución a la baja del coste y número de beneficiarios viene dado por el saldo vegetativo.

La siguiente partida por dimensión dentro del gasto social son las **prestaciones económicas por desempleo** con una dotación de 10.690,90 millones, el equivalente al 1,5% del PIB (detalle sobre la distribución de la prestación en el capítulo de análisis del presupuesto del INEM). La evolución anual sobre la previsión de ejecución es ligeramente negativa en términos reales (-0,3%). La asignación inicial de gasto no era un problema hasta la fecha, al tratarse de créditos con ampliación automática, pero queda la interpretación del contenido de la nueva Ley General de Estabilidad Presupuestaria. En un sentido literal parece que conservan esta característica pero podría aparecer alguna otra interpretación más estricta.

El gasto en **incapacidad temporal** tiene una asignación prevista para 2003 de 4.622,80 millones, con una evolución muy dispar dependiendo de si se compara con la dotación inicial (+11,7% real) o con el avance de liquidación (+1,5% real). El gasto final en 2003 dependerá de múltiples circunstancias, pero, a legislación constante, todo apunta hacia una cantidad superior a la prevista (detalle en presupuesto de la Seguridad Social).

La partida dirigida a **sanidad** (3.369,00 millones) presenta un descenso muy importante respecto a lo acostumbrado en años anteriores, consecuencia de la finalización del traspaso a las Comunidades Autónomas de la competencia sanitaria (13.056,50 millones en 2001).

Con la finalización del traspaso de la competencia sanitaria, desde enero del presente año 2002 existe un Sistema Regional de Salud en cada una de las Comunidades Autónomas, habiéndose transformado el INSALUD, anterior gestor en diez territorios, en el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria. Así, desde el próximo año el grueso del gasto en asistencia sanitaria está ubicado en los presupuestos de las Comunidades Autónomas.

El presupuesto incluido en la Administración Central (detalle en presupuesto de la Seguridad Social) recoge las actuaciones del nuevo organismo y determinadas prestaciones contributivas de una parte de los afiliados a la Seguridad Social (ISM y Mutuas de Accidentes de Trabajo) junto a los recursos económicos del Mutualismo Administrativo (MUFACE, MUGEJU e ISFAS). Estos últimos (1.629,90 millones) facilitan los servicios a sus afiliados mediante contrato con entidades privadas.

La política de **educación** dispondrá en 2003 de 1.498,26 millones, con una evolución anual del +6,7% real realizando la comparación con la dotación homogénea presentada oficialmente para el presente año. El descenso entre la dotación inicialmente presentada para 2002 (1.670,40 millones) y la nueva (1.366,00 millones) aparecida en la documentación entregada con el presupuesto de 2003 viene dado por «*el traspaso de créditos por transferencias a las Comunidades Autónomas*». Ratificar este hecho es siempre importante, más en un momento como el actual con importante polémica, al incidir decisivamente sobre la evolución real del presupuesto.

El grueso del gasto educativo está recogido en los presupuestos autonómicos, al disponer sus gobiernos de la competencia en la materia. La Administración Central, no obstante, tiene márgenes para realizar políticas complementarias o de cofinanciación. Dentro de esas políticas se encuentran las becas, un elemento capital para garantizar la igualdad de oportunidades. La documentación oficial menciona un aumento en la dotación de la política de promoción educativa (becas, exención de precios, transporte, comedor y otras ayudas) por valor de 58,3 millones hasta alcanzar los 763,32 millones.

La opinión de los afectados es distinta. Como ejemplo, los rectores universitarios destacan que sólo el 15% de los universitarios estudian con algún tipo de beca, mientras la media de la UE es del 40%. Además, el esfuerzo presupuestario en becas en España es dos veces y medio inferior a la media comunitaria (0,1% frente a 0,25% del PIB). En la misma línea, consideran que se ha aplicado un recorte en las becas compensatorias debido a la modificación introducida en los requisitos exigidos para la concesión de ayudas.

La política de **vivienda** de la Administración Central dispondrá de 657,63 millones presentando una evolución anual del -1,5%. Dada la importancia del tema y el espectacular aumento de los precios en los últimos años se acompaña un análisis más detallado de este tema.

El acceso a la vivienda (en propiedad o en alquiler) es un factor que determina de un modo decisivo la vida de las personas, sin el cual difícilmente pueden desarrollar un proyecto autónomo de vida. La compra de una vivienda es la inversión material más importante que realizan, a lo largo de su vida, la inmensa mayoría de los ciudadanos de este país, y su pago condicionará las decisiones que tomen durante buena parte de su vida posterior.

Dada las dificultades de gran parte de la población para poder acceder a una vivienda, sería exigible una mayor atención y actuación de las Administraciones Públicas para asegurar esta necesidad básica. Máxime cuando la Constitución, dentro de los principios rectores de

la política social y económica, deja bien claro cuál debe ser el papel del Estado para garantizar este derecho:

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (artículo 47 Constitución Española).

La iniciativa pública se ha desentendido de la promoción y/o construcción de vivienda pública (en propiedad o en régimen de alquiler). La otra modalidad de edificación asequible, la vivienda protegida (V.P.O), se sitúa igualmente en unas cifras meramente testimoniales y las perspectivas no son muy favorables. El número de ayudas a la compra de vivienda protegida incluidas en el Plan de vivienda 2002/2005 se sitúa por debajo de las 45.000 anuales, lo que con el actual volumen de edificación supone menos del 10% de las viviendas construidas cada año.

La falta de viviendas a precios asequibles ha excluido del acceso a una vivienda en propiedad a la mayor parte de la población con un poder adquisitivo bajo o medio-bajo, y ha obligado a incurrir en fuertes niveles de endeudamiento a aquellos que se han podido aventurar a adquirirla (clase media y media-alta).

Esta situación se ha agravado con el acusado encarecimiento de la vivienda en los últimos años (con subidas medias del 15% anual), y que ha llevado a calificar de «burbuja especulativa» la evolución del precio de la vivienda.

El precio del suelo es un factor decisivo, que llega a suponer más del 50% del precio final de la vivienda. Ante este problema, desde todas las instancias se reclaman soluciones. Las diferencias surgen al explicar las razones del elevado precio del suelo y las formas de atajarlo. Existen distintas opiniones sobre si el precio del suelo es causa o consecuencia del precio de la vivienda. Es decir, si la subida del precio de la vivienda es fruto del encarecimiento del suelo, o si son precisamente los elevados precios de venta de las viviendas los que están impulsando el precio del suelo edificable.

Frente a la compra, la alternativa lógica de acceso a una vivienda debiera ser el alquiler, ya sea como elección voluntaria o forzada ante el precio de la vivienda. Este Gobierno, al igual que los anteriores en las últimas décadas, sigue apostando por la construcción de vivienda en propiedad (la economía del ladrillo) como objetivo de su política, en lugar de promover el acceso asequible a una vivienda digna. Este objetivo podría lograrse con el impulso de la vivienda en alquiler y de una política de alquileres sociales.

España es el país de la Unión Europea donde mayor peso tienen las viviendas en propiedad (86% del total) y menor las de alquiler (14%), con una nula presencia pública en estas últimas (el alquiler público sólo supone un 2% de las viviendas en alquiler). En la UE la importancia de la vivienda en alquiler es muy superior: el 39% de las viviendas está en régimen de alquiler y, además, el 18% de ellas son de alquiler social –público- .

Las inversiones públicas en vivienda en España no han contemplado en ningún momento una oferta seria y efectiva de alquiler social a precios asequibles. España es el único país europeo que no presta ningún tipo de ayudas a los inquilinos de las viviendas en alquiler. Las reformas introducidas en el IRPF para «fomentar» el alquiler beneficiarán únicamente a los propietarios, desgravando fiscalmente la cuantía que cobran en concepto de alquiler. El Gobierno intenta solucionar el problema desde el lado de la oferta, incentivando que los propietarios saquen sus viviendas al mercado de alquiler. Esta medida no garantiza el descenso de los alquileres que cobrarán a los nuevos inquilinos.

Una evidencia de la apuesta de los sucesivos gobiernos por la propiedad frente al alquiler es la evolución del parque de viviendas. En 1950 las viviendas en alquiler superaban a las viviendas en propiedad. En los últimos cincuenta años las primeras no han dejado de disminuir y las segundas de aumentar. El resultado es que en el año 2000, por cada vivienda en alquiler existían ocho en propiedad.

A esto se une el aumento del número de viviendas desocupadas. Las últimas estimaciones cifran en unos 3 millones las viviendas vacías (un 15% del total), una cantidad equivalente a las viviendas nuevas construidas entre 1995 y 2001. Según una estimación del responsable de la principal empresa inmobiliaria del país, el mercado de alquiler arrastraría un déficit de 800.000 viviendas, cifra que simplemente podría ser cubierta sacando al mercado de alquiler una cuarta parte de las viviendas desocupadas que existen.

El Estado ha renunciado a intervenir de un modo directo en la vivienda y materializa su aportación a través de los Presupuestos. Básicamente se limita a subvencionar una pequeña parte de la compra de la primera vivienda. Las competencias en materia de vivienda están transferidas a las Comunidades Autónomas, encargadas además de gestionar las ayudas incluidas para este fin en los PGE. Pero ello no es óbice para que, por un lado, el Gobierno haya reducido el presupuesto destinado a vivienda en los últimos años y, por otro, vista la problemática de la vivienda en España, no se haya decidido a impulsar y coordinar medidas que pongan freno a esta situación, que es en gran medida fruto de la visión y la actuación (o falta de actuación) del Gobierno al respecto.

Las ayudas al acceso de la vivienda que ofrece el Estado se articulan a través de «Planes de vivienda» plurianuales. El plan actualmente en vigor (2002/2005) vuelve a situar sus prioridades de actuación en la construcción y venta de nuevas viviendas, marginando nuevamente mejorar el aprovechamiento de las ya existentes e impulsar la opción del alquiler. El objetivo sigue siendo favorecer el negocio constructor en lugar de facilitar el acceso a la vivienda.

Ante esta situación de fuerte encarecimiento de la vivienda, impulsada por la especulación inmobiliaria, no se observa que el Gobierno haya adoptado o promovido ninguna medida de calado que pueda poner freno a esta burbuja de precios. Más bien, parece mirar para otro lado y esperar a que la coyuntura le sea más favorable y cuando esto ya no es posible,

adoptar el discurso de que la excesiva subida de los precios de la vivienda (varias veces superior a la de los salarios) es fruto de la mayor riqueza de los españoles y un signo de la buena marcha de la economía.

POLÍTICA DE VIVIENDA en los PGE 2003⁵¹

El presupuesto destinado a la política de vivienda lleva varios años acumulando suaves descensos en términos nominales, descensos que son más acusados en términos reales, y que se reflejan en la pérdida de peso de esta política en relación al Producto Interior Bruto (PIB).

En el año 2003 la cuantía asignada a la política de vivienda aumenta ligeramente en términos nominales, gracias a la inclusión de un nuevo programa (458C). Esta inclusión compensa la reducción del presupuesto del principal programa de esta política, 431A Promoción, administración y ayudas para rehabilitación y acceso vivienda, que pese a todo sigue concentrando nueve de cada diez euros destinados a la vivienda.

Programas de vivienda **Clasificación funcional**

	PGE 2002		PGE 2003		Variación % 2003/2002
	importe	% s/ total	importe	% s/ total	
431A Promoción, administración y ayudas para rehabilitación y acceso vivienda	589,95	90,8	585,82	89,1	-0,7
432A Ordenación y fomento de la edificación	59,67	9,2	59,79	9,1	0,2
458C Conservación y restauración de bienes culturales	0	0	12,02	1,8	.
TOTAL	649,62	100	657,63	100	1,2

Fuente: PGE 2003. Datos en millones de euros y en porcentaje

PROGRAMA 431A: PROMOCIÓN, ADMINISTRACIÓN Y AYUDAS PARA REHABILITACIÓN Y ACCESO A LA VIVIENDA

El presupuesto de este año ya incorpora los efectos del nuevo Plan de vivienda 2002/2005. Con el nuevo plan, un año más se siguen reduciendo los fondos disponibles por este programa, lo que dificulta cumplir los objetivos «oficiales» del Gobierno de apoyar a los sectores sociales más desfavorecidos en su acceso a la vivienda.

Si analizamos el presupuesto de este programa en función de la clasificación económica de sus gastos, la mayor parte se articula a través de transferencias de capital. Las más numerosas son las que se realizan a familias e instituciones sin fines de lucro, que pueden ser para

⁵¹ Este año se ha reducido la información disponible en el Informe Económico y Financiero sobre el presupuesto asignado a la política de vivienda, al haberse eliminado los datos referidos a los capítulos VIII y IX, que siguen existiendo a pesar de que no se incluyan.

subsidiar intereses de préstamos (196 millones de euros) o como ayuda directa a la adquisición de vivienda (143 millones de euros). Tras ellas se sitúan las transferencias de capital a Comunidades Autónomas destinadas a subvencionar la adquisición y rehabilitación de viviendas (176 millones de euros).

Una tendencia ya observada en los Presupuestos del año pasado es la reordenación de los fondos asignados a este programa: disminuyen las transferencias de capital a las Comunidades Autónomas, destinadas a subvencionar la promoción, adquisición y rehabilitación de viviendas, en beneficio de los fondos destinados a las familias e instituciones sin fines de lucro para subsidiar los tipos de interés y como ayuda directa a la entrada.

BENEFICIOS FISCALES⁵²

Además de los fondos asignados a la política de vivienda, los Presupuestos Generales del Estado también destinan, de un modo indirecto, una cantidad elevada de recursos financieros a la vivienda, a través de los denominados beneficios fiscales (antiguamente llamados gastos fiscales). El dinero destinado a la vivienda a través de este mecanismo multiplica por ocho el presupuesto de la política de vivienda y se sitúa en 4.788 millones de euros en el año 2003.

No obstante, de esa cantidad sólo pueden ser considerados como auténticos beneficios fiscales los 2.781 millones de euros que figuran como deducciones en la cuota íntegra del IRPF por adquisición y rehabilitación de vivienda habitual y que verdaderamente constituyen una ayuda a los ciudadanos. El resto (2.007 millones de euros) son supuestos «beneficios fiscales» que proceden del hecho de que a la adquisición de vivienda se le aplica un tipo de IVA reducido, inferior al tipo medio, lo que no puede ser considerado como una ayuda fiscal por parte del Estado a los ciudadanos.

PRECIO DE LA VIVIENDA Y ACCESIBILIDAD

El precio de la vivienda está experimentando un crecimiento muy acusado en los últimos años (entre 1998 y 2001 ha aumentado un 48%, según datos del Banco de España). Si extrapolamos al conjunto del año la subida acumulada hasta junio de 2002 (15% interanual), en los últimos cuatro años el precio medio de la vivienda habría aumentado cerca de un 70%. Este porcentaje es aún mayor si tomamos como referencia de partida la llegada del Partido Popular al Gobierno⁵³.

En los últimos cinco años la variación del precio de la vivienda ha multiplicado por cuatro la subida de los salarios, lo que ha aumentado el elevado esfuerzo que tenían que realizar

⁵² Al haberse traspasado un tercio de la recaudación del IRPF a las Comunidades Autónomas ha disminuido el presupuesto de beneficios fiscales recogido dentro de los PGE 2003 con respecto a los del año anterior.

⁵³ Tomando el año 1996=base 100 los precios habrían aumentado más de un 60% hasta el año 2001, porcentaje que se eleva hasta el 85% si extrapolamos para el conjunto del año 2002 la subida del 15% que se ha registrado en el primer semestre del año.

las familias para poder adquirir una vivienda en propiedad. Con los datos disponibles de 2002 (ver tabla), una familia con un ingreso salarial igual a la media necesitaría destinar durante más de siete años todos sus ingresos salariales brutos a la compra de una vivienda (si sólo tuvieramos en cuenta el salario neto que recibe un trabajador, el número de años requeridos para hacer frente a la compra sería muy superior).

Esto pone de manifiesto el enorme esfuerzo que supone adquirir una vivienda (el más elevado de los últimos 15 años) y que ha anulado el efecto favorable de la caída de los tipos de interés.

El proceso de bajada de los tipos de interés ha posibilitado el acceso a la vivienda a una parte de la población, que a través de una hipoteca han podido financiar su compra. Sin embargo, la espectacular escalada de los precios de la vivienda ha incrementado la cuantía a financiar mediante la hipoteca (y con ella la de las letras a pagar) y ha alargado los plazos medios de devolución de los préstamos. Esto implica, en un momento en el que el saldo hipotecario de las familias alcanza máximos históricos, una gran exposición de éstas a situaciones de riesgo, en un entorno económico no muy favorable. El menor crecimiento del empleo (con aumentos de la cifra de parados) y la peor situación económica (desaparecido el efecto riqueza que propiciaron las subidas de la renta variable) reducen la solvencia de los individuos para hacer frente a sus préstamos. Si a estos factores le unimos que la gran mayoría de las hipotecas están referenciadas a un tipo de interés variable, cualquier subida de los tipos tendría graves consecuencias en la situación financiera de las familias y, por tanto, en las entidades que les han concedido los préstamos hipotecarios.

El precio de la vivienda en España

AÑO	precio de la vivienda			salario			relación precio vivienda salario bruto (*)
	precio por m ² euros	variación 1987=100		salario bruto anual euros	variación 1987+100		
		anual	acumulada		anual	acumulada	
1987	317,3	0,0	0,0	8.396,4	0,0	0,0	3,8
1988	396,6	25,0	25,0	8.899,7	6,0	6,0	4,5
1989	489,0	23,3	54,1	9.411,8	5,8	12,1	5,2
1990	565,4	15,6	78,2	10.217,0	8,6	21,7	5,5
1991	646,3	14,3	103,7	10.989,5	7,6	30,9	5,9
1992	637,7	-1,3	101,0	11.817,1	7,5	40,7	5,4
1993	635,1	-0,4	100,2	12.569,2	6,4	49,7	5,1
1994	639,6	0,7	101,6	13.166,3	4,8	56,8	4,9
1995	661,7	3,5	108,6	13.760,6	4,5	63,9	4,8
1996	674,1	1,9	112,5	14.375,6	4,5	71,2	4,7
1997	684,8	1,6	115,8	14.870,5	3,4	77,1	4,6
1998	716,6	4,6	125,9	15.211,7	2,3	81,2	4,7
1999	792,3	10,6	149,7	15.558,8	2,3	85,3	5,1
2000	907,2	14,5	185,9	15.916,9	2,3	89,6	5,7
2001	1.046,9	15,4	230,0	16.468,5	3,5	96,1	6,4
en-jun 2002	1.203,9	15,0	279,5	17.023,2	3,4	102,7	7,1

Fuente: Ministerio de Fomento, INE y elaboración propia, tomando como año base 1987

(*) suponiendo una vivienda media de 100 m² construidos

El vertiginoso crecimiento de los precios de la vivienda en estos últimos quince años ha triplicado prácticamente el aumento de los salarios en ese mismo período (ver tabla). Así, mientras que los salarios se han duplicado, el precio de la vivienda se ha multiplicado por cuatro: un piso de cien metros cuadrados, que en 1987 costaba de media 31.700 euros, cuesta actualmente 120.400 euros, sin perspectivas de que a corto plazo se frene este crecimiento.

Las respuestas y actuaciones del Gobierno ante este explosivo crecimiento del precio de la vivienda han brillado por su ausencia. La especulación a la que se ve sometido el suelo urbanizable es responsable del excesivo encarecimiento del precio del suelo, un factor decisivo que se traslada al precio de la vivienda, elevándolo considerablemente.

Las distintas Administraciones Públicas implicadas no han podido o no han querido dar solución a la problemática del suelo, con los resultados de sobra conocidos. Es necesario que el Gobierno Central, las Comunidades Autónomas (que tienen las competencias en materia de regulación del mercado del suelo) y las Corporaciones Locales (con responsabilidad de la puesta a disposición de suelo urbanizable) lleguen a un acuerdo que limite la especulación con el suelo, que abarate el precio de la vivienda, posibilitando el acceso a la vivienda del conjunto de los ciudadanos y, por último, que asegure una financiación estable de las Corporaciones Locales, que no dependa de los ingresos que obtiene del mercado del suelo.

CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

El ciclo de construcción de la vivienda se puede analizar en función de su grado de cercanía a la finalización de la obra. Así analizaremos, sucesivamente, la cifra de viviendas terminadas, viviendas en construcción, viviendas iniciadas y viviendas proyectadas. La situación en cada etapa del ciclo de la construcción depende de la evolución de la inmediatamente anterior.

En estos últimos años se ha vivido un gran auge de la edificación residencial en España, multiplicándose la construcción de viviendas. Sin embargo, esta expansión ha estado guiada exclusivamente por los criterios de lucro excesivo de los diferentes agentes vinculados a la construcción y venta de viviendas.

Actualmente se percibe una cierta ralentización de la edificación residencial en España, con suaves descensos en el número de viviendas que se construyen. No obstante no se prevé a corto plazo un desplome de la construcción de viviendas, y sí un aterrizaje suave, tras un lustro de muy intensa actividad.

Por lo general, el desfase entre el inicio y la finalización de la construcción de una vivienda se sitúa en unos 18 meses. En períodos de fuerte crecimiento de la demanda de nuevas viviendas, como viene ocurriendo en los últimos años, este período suele reducirse.

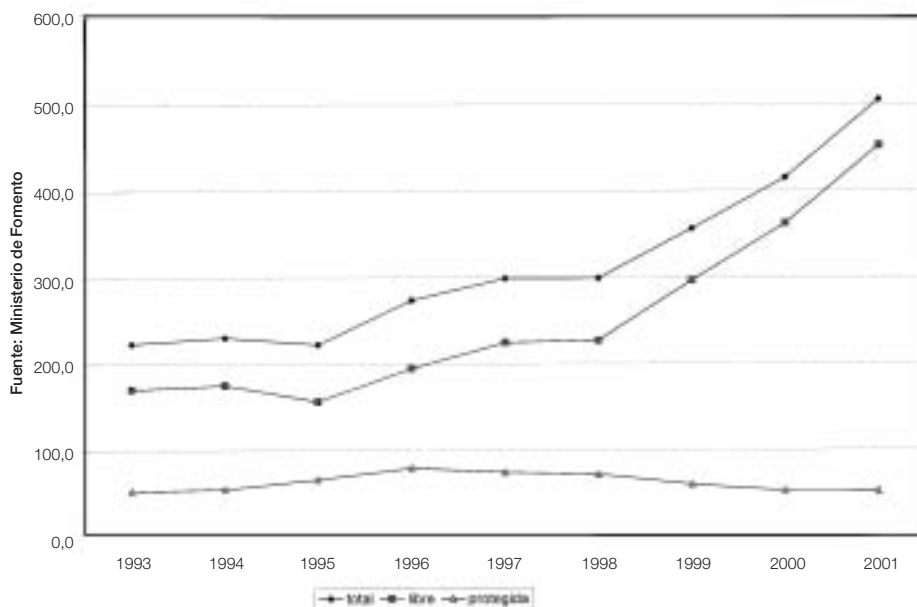
Viviendas terminadas

En el año 2001 se ha superado por primera vez la cifra de medio millón de viviendas terminadas, con tasas de crecimiento muy elevadas por tercer año consecutivo. Esto ha permitido que en 2001 el número de viviendas finalizadas haya duplicado con creces al de 1995 (ver tablas).

Este aumento del número de viviendas construidas no se ha producido en todas las modalidades analizadas (precio libre o protegida). Así, todo el crecimiento de la edificación residencial se ha concentrado en las viviendas terminadas de precio libre, que han triplicado su número entre 1995 y 2001. Por el contrario, el número de viviendas protegidas finalizadas en el mismo período se ha reducido significativamente.

En 1995 el 30% de las viviendas terminadas eran protegidas. En 2001 ese porcentaje se había reducido hasta el 10%. El declive de la construcción de vivienda protegida se ha producido en el momento en el que más necesario hubiera sido su impulso, como forma de contrarrestar los perjudiciales efectos que está teniendo sobre los sectores menos favorecidos el fuerte crecimiento de los precios de la vivienda.

Evolución de la cifra anual de viviendas terminadas



Fuente: Ministerio de Fomento.

Con los datos disponibles de 2002 (primer trimestre) se aprecia una ralentización en el ritmo de crecimiento del número de viviendas terminadas, tendencia que ya se observaba desde mediados del año anterior. Si tenemos en cuenta la actual moderación del incremento de las viviendas en fase de construcción, la previsión para el conjunto de 2002 es que se suavice aun más el aumento de la cifra de viviendas terminadas.

Viviendas en construcción

El elevado número de viviendas terminadas debe buscar su inmediato origen en las cifras de las viviendas que se encontraban en fase de construcción en los años anteriores, y que registraron un importante crecimiento entre 1998 y 2000 (ambos incluidos). En el año 2001 (ver tablas anexas) se ha desacelerado claramente el aumento de la cifra de viviendas en construcción, y en el primer trimestre de 2002 apenas ha crecido. Parece que la ralentización empieza a trasladarse ya a los inmuebles en construcción.

En el año 2001 el número de viviendas que se encontraban en construcción se situó en 1,25 millones, la cifra más alta de los años analizados. Sin embargo, por la evolución del volumen de viviendas iniciadas en los últimos trimestres, es previsible que en el año 2002 disminuya ligeramente el número de viviendas en construcción.

Viviendas iniciadas

El número anual de viviendas iniciadas ha registrado un fuerte impulso desde mediados de la década de los noventa, situándose en el último trienio (1999/2001) por encima de las 500.000 viviendas anuales. Este importante impulso a las viviendas iniciadas no se ha producido en todas las modalidades. Así, el número anual de viviendas de precio libre iniciadas se ha duplicado con creces en estos años, mientras que la cifra de viviendas protegidas iniciadas ha ido disminuyendo según avanzaba la expansión del ciclo constructor.

En el año 2001 ha disminuido ligeramente el número de viviendas iniciadas de precio libre y han aumentado algo las protegidas. Pese a ello, el 91% de las viviendas iniciadas siguen siendo de precio libre y sólo el 9% protegidas.

En el año 2002 parece reforzarse la desaceleración en la construcción de nuevas viviendas, con descensos ya más acusados del número de viviendas iniciadas (-11% en el primer trimestre de 2002).

La evolución del número de viviendas proyectadas ya mostraba un descenso del mismo en 2001, descenso que ahora se está trasladando más claramente al volumen de viviendas iniciadas.

Viviendas proyectadas (proyectos visados)

El número de viviendas proyectadas ha alcanzado valores muy elevados en los últimos años, con un fuerte crecimiento de los proyectos visados entre 1995 y 2001. En el año 2001

la cifra de viviendas proyectadas se situó en las 550.000, disminuyendo respecto al año anterior. No obstante este volumen sigue estando claramente por encima de la media de los años noventa, lo que permitirá mantener al menos durante el año 2002 y parte de 2003 los niveles actuales de edificación residencial y de actividad en el sector.

El fuerte aumento de las viviendas proyectadas en el período 1995/2001 se ha basado exclusivamente en la promoción de viviendas de precio libre, que han duplicado su número anual en este período. Mientras, la cifra de viviendas protegidas iniciadas se ha reducido a menos de la mitad (ver tablas anexas).

En 1995 las viviendas protegidas suponían el 25% del total de las proyectadas. En 2001 ese porcentaje ha caído por debajo del 7%, evidenciando el completo abandono de la promoción de vivienda protegida, en un momento que el acusado incremento de los precios está restringiendo el acceso a la vivienda a amplios sectores de la población.

Los datos de finales de 2001 agudizaban el descenso del número de viviendas proyectadas. Éste es un indicador adelantado de actividad y habrá que esperar a los primeros datos de 2002 para ver si se consolida esta tendencia de descenso, que de mantenerse indicaría un cambio de ciclo en la edificación residencial.

Viviendas proyectadas por año (proyectos visados)

año	datos en miles			porcentaje de variación		
	total	libre	protegida	total	libre	protegida
1993	234,0	170,4	63,6	-11,6	-14,8	-1,5
1994	295,2	219,6	75,6	26,0	29,0	18,0
1995	337,2	250,8	86,4	14,3	14,3	14,6
1996	319,2	250,8	68,4	-5,3	-0,1	-20,6
1997	402,0	330,0	72,0	25,9	31,4	5,5
1998	460,8	400,8	60,0	14,6	21,5	-16,9
1999	561,6	502,8	58,8	21,8	25,4	-2,4
2000	578,4	534,0	43,2	3,1	6,3	-25,1
2001	549,6	511,2	37,2	-5,1	-4,3	-14,8

Viviendas iniciadas por año

año	datos en miles			porcentaje de variación		
	total	libre	protegida	total	libre	protegida
1993	196,8	142,8	54,0	-6,4	-10,9	8,0
1994	235,2	180,0	55,2	19,2	25,4	2,7
1995	302,4	231,6	70,8	28,7	29,0	27,9
1996	286,8	224,4	62,4	-5,1	-3,2	-11,6
1997	322,8	258,0	64,8	12,5	15,2	2,9
1998	406,8	351,6	56,4	26,2	36,0	-13,0
1999	511,2	453,6	57,6	25,3	29,0	2,7
2000	534,0	488,4	45,6	4,5	7,7	-20,4
2001	523,2	475,2	49,2	-1,8	-2,6	6,4

Viviendas en construcción por año

año	total (en miles)	variación (en %)
1993	722,0	-2,5
1994	701,2	-2,9
1995	751,7	7,2
1996	805,0	7,1
1997	817,5	1,6
1998	898,7	9,9
1999	1048,8	16,7
2000	1195,1	14,0
2001	1247,5	4,4

Viviendas terminadas por año

año	datos en miles			porcentaje de variación			protegida/
	total	libre	protegida	total	libre	protegida	total (%)
1993	223,2	170,4	52,8	0,2	-4,1	16,9	23,7
1994	230,4	175,2	55,2	3,1	2,8	4,3	24,0
1995	222,0	156,0	66,0	-3,5	-11,0	20,3	29,7
1996	273,6	194,4	79,2	23,6	25,0	20,3	28,9
1997	298,8	224,4	74,4	9,1	15,1	-5,6	24,9
1998	298,8	226,8	72,0	-0,1	1,0	-3,4	24,1
1999	356,4	296,4	60,0	19,3	30,7	-16,7	16,8
2000	415,2	362,4	52,8	16,7	22,5	-12,1	12,7
2001	505,2	452,4	52,8	21,5	24,6	0,1	10,5

Fuente: Ministerio de Fomento y elaboración propia

Después de los gastos sociales, la política con mayor presupuesto es la dirigida a las **Administraciones Territoriales** (detalle en el capítulo de financiación de las Administraciones Territoriales) con una dotación de 37.539,40 millones (5,2% del PIB). La evolución anual de la partida es del +1,9% real medido en términos homogéneos según los autores. Desafortunadamente, la armonización no se acompaña del detalle necesario para realizar un seguimiento adecuado de las causas de esta evolución, un elemento muy importante al estar relacionado con la aplicación del nuevo sistema de financiación autonómica y la nueva Ley de Haciendas Locales presentada recientemente como proyecto por el Gobierno.

Como elementos básicos relacionados con la credibilidad y suficiencia de las dotaciones recogidas en el presupuesto se deben reseñar dos cuestiones:

- En el momento de redactar este trabajo se desconoce la valoración del coste de los bienes y servicios autonómicos, tanto en su totalidad como la distribución territorial del mismo, a pesar de haberse suscrito el Acuerdo en julio de 2001. Las modificaciones introducidas en el transcurso de la aprobación del Acuerdo, la aprobación de las leyes pertinentes y el traspaso de la sanidad en los territorios pendientes de realizarse, han

modificado las cifras publicadas inicialmente. Estas cifras son básicas para poder realizar un seguimiento del sistema de financiación vigente desde enero de 2002.

- Los PGE 2003 no recogen cantidades compensatorias ante las modificaciones contenidas en el proyecto de Ley de Haciendas Locales, entre las que destaca la eliminación del Impuesto de Actividades Económicas para el noventa y dos por ciento de los afectados.

El gasto dirigido a la **agricultura** previsto en 2003 asciende a 8.030,06 millones (1,1% del PIB), con una evolución anual del +2,8% real. El principal destino de los fondos es la política de regulación de los mercados agrarios (6.343,99 millones), seguido del desarrollo rural (774,27 millones). La práctica totalidad de la financiación de estas políticas (88,6% del total de gasto en agricultura) proviene de la Política Agrícola Comunitaria (FEOGA garantía) y los fondos estructurales de la Unión Europea (FEOGA orientación) y la evolución anual viene dada por la aplicación de las directrices comunitarias.

Se puede realizar una agrupación de la política industrial y energética, subvenciones al transporte, comercio, turismo y PYMES e Investigación al desarrollo atribuyéndoles el concepto genérico de políticas industriales. Este conjunto de políticas recoge una dotación bastante reducida (5.598 millones), aunque disfrutan de un incremento anual en sus dotaciones (+4,1% real).

La **política industrial y energética** tiene asignada una dotación para 2003 de 1.326,06 millones (0,2% del PIB), manteniendo la cantidad concedida inicialmente en el año anterior en términos constantes. Del total, algo más de la mitad se dirige al capítulo de explotación minera (692,78 millones). Las siguientes partidas por volumen de recursos son los Incentivos regionales a la localización industrial (270,81 millones) y la Reconversión y reindustrialización (204,83 millones).

El conjunto del gasto (público y privado) destinado en España a **investigación y desarrollo** se situó en el año 2001 en el 0,97% del PIB, la mitad del porcentaje que se asigna en el conjunto de la Unión Europea (1,94% del PIB), muy lejos de los objetivos oficiales fijados por el Gobierno, recogidos en el Plan Nacional de I+D+i 2000-2003⁵⁴. Solamente Grecia y Portugal destinan un porcentaje más reducido de su riqueza a investigación y desarrollo.

Los PGE de 2003 no mejoran la situación. El presupuesto asignado a la política de investigación científica, técnica y aplicada para el año 2003 se sitúa en 4.000 millones de euros⁵⁵, con un aumento nominal del 3,9%, inferior al previsto para el conjunto de la economía.

⁵⁴ Este Plan preveía que en el año 2001 el porcentaje del PIB destinado a I+D se situase en el 1,23%, con un objetivo final a la finalización del Plan en 2003 del 1,29%, porcentaje casi imposible de cumplir ya.

⁵⁵ El informe Económico y Financiero de los PGE de 2003 sólo hace referencia a los gastos no financieros (1.951,5 millones de euros) y no menciona los activos financieros, que suponen más de la mitad del gasto asignado a esta política. La imagen que se ofrece en los PGE 2003 de la política de investigación está cuando menos distorsionada, ocultando los datos sobre las principales partidas de gasto que incluye.

Con esta dotación, los fondos asignados por el Estado a I+D+i disminuirán en relación al Producto Interior Bruto (PIB) previsto en 2003, hasta situarse en el 0,55%.

Las cifras de gasto en investigación son muy reducidas, a pesar de estar «infladas» por algunas partidas que difícilmente pueden tener la consideración de I + D, al ser en realidad gastos de fabricación. Estos últimos gastos, de contenido militar en su mayoría, tienen un peso elevado en la política de investigación, que puede oscilar entre un tercio y la mitad del presupuesto asignado a dicha política.

Descontados los gastos ficticios, el porcentaje del PIB destinado por el Estado a investigación y desarrollo se reduce a la mitad (0,27%), evidenciando en mayor medida el abandono que sufre la investigación en este país por parte del Gobierno. No obstante, si la observación se limita a las operaciones no financieras de la política de investigación, el presupuesto de gasto sí que aumentaría en 2003 a tasas nominales superiores a las del conjunto de la economía. (ver tabla sobre investigación).

Más de la mitad del presupuesto de la política de investigación corresponde a activos financieros (préstamos del Estado). Al dotarse como préstamo y no como gasto, el Gobierno, en un claro ejemplo de contabilidad creativa y de maquillaje de las cuentas públicas, consigue no incluirlos dentro del saldo de los Presupuestos (donde sólo se incluyen las operaciones no financieras). De esta manera rebaja la cifra de gasto y, por tanto, del déficit público. El problema es que es dudoso que los préstamos lleguen a ser devueltos al Estado, por lo que en realidad se convertirán en un gasto no contabilizado.

Los activos financieros incluidos en esta política ascienden a 2.047 millones de euros, el 0,28% del PIB previsto para el año 2003. Se concentran en el programa 542E Investigación

Investigación científica, técnica y aplicada

Millones de euros

PROGRAMAS DE INVESTIGACIÓN PGE 2002 Clasificación funcional	PGE 2003		Variación %		
	importe	% s/ total	importe	% s/ total	2003/2002
542E Investigación y desarrollo tecnológico (*)	2.004,2	52,1	2.009,4	50,2	0,3
541A Investigación científica	385,0	10,0	415,8	10,4	8,0
542N Investigación y desarrollo Soc. de la Información (*)	411,9	10,7	412,1	10,3	0,0
542M Fomento y coord.investigación científica y técnica	340,3	8,8	363,8	9,1	6,9
542C Investigación y estudio de las fuerzas armadas	313,8	8,2	322,7	8,1	2,8
542H Investigación sanitaria	120,5	3,1	197,2	4,9	63,7
Resto de programas (**)	274,5	7,1	275,1	6,9	0,2
TOTAL (incluyendo activos financieros)	3.850,1	100,0	4.000,1	100,0	3,9
total (sin incluir activos financieros)	1.802,3		1.951,5		8,3

(*) Estos programas incluyen el importe de los activos financieros.

(**) Programas: 541B, 542B,D,G,I,J,K,L,N,P, 543A

Fuente: PGE 2002 y 2003 y elaboración propia

y Desarrollo Tecnológico y, en menor medida, en el 542N Investigación y Desarrollo en la Sociedad de la Información.

El Ministerio de Ciencia y Tecnología concentra la mayoría de los fondos destinados a I + D, seguido a gran distancia por el Ministerio de Defensa y por el Ministerio de Sanidad y Consumo.

El principal problema de la política de investigación reside en el reducido presupuesto del que dispone, especialmente la investigación civil. La prioridad debe ser aumentar el gasto en I+D, impulsando la investigación civil.

El presupuesto de gasto de la política de investigación incluye 1.373 millones de euros destinados a la investigación militar, a la compra y fabricación de armamento. Esta cantidad supone más de un tercio de los recursos previstos por el Estado para la investigación en el año 2003.

La inclusión de este gasto en fabricación de armamento dentro del presupuesto asignado a investigación genera algunas disquisiciones:

- Los gastos refabricación no son I + D con independencia del destino final de los mismos. Los préstamos concedidos por los programas de defensa a empresas (públicas y privadas) son destinados tanto a I + D como a gastos de fabricación. El porcentaje real del presupuesto de esos proyectos dedicado a investigación y desarrollo es muy reducido, siendo la gran mayoría gasto de fabricación. Esto es más evidente todavía en aquellos programas en los que simplemente se financia la compra de equipos a otros países.
- La investigación civil se convierte un año más en la gran olvidada de la política de I + D, con unos presupuestos raquíticos, buena parte de los cuales queda además sin ejecutar posteriormente. El presupuesto de gasto en investigación civil debería contar con un nivel superior de recursos en consonancia con las importantes deficiencias en múltiples áreas de actuación.

El inconveniente de las previsiones de gasto de investigación y desarrollo recogidas en los PGE 2003 es, precisamente, su carácter de meras previsiones, que luego no guardan necesariamente relación con la posterior ejecución del presupuesto de esta política, especialmente en la investigación civil. Este incumplimiento de las previsiones oficiales es, desafortunadamente, una práctica generalizada al conjunto de los Presupuestos.

PROGRAMA 542E: INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

El presupuesto no financiero de este programa se sitúa en los 311 millones de euros. Sin embargo, el presupuesto real supera los 2.000 millones de euros. Esta gran diferencia se debe a que en el primero, el Gobierno no ha incluido los gastos dotados mediante activos financieros y que suponen 1.700 millones de euros (el 0,23 del PIB previsto para el año que viene).

«El programa 542E “Investigación y Desarrollo Tecnológico” tiene como objetivo básico el incremento del nivel tecnológico de las empresas españolas y el fortalecimiento del carácter innovador del tejido productivo». PGE 2003.

Este programa depende del Ministerio de Ciencia y Tecnología y los encargados de gestionarlo son la Dirección General de Política Tecnológica (que dispone de la mayor parte del presupuesto) y la Secretaría de Estado de Política Científica y Tecnológica. Su presupuesto se articula a través de tres subprogramas:

- 542E.1 – Promoción de la Innovación Industrial y Tecnológica.
- 542E.2 – Programa de Fomento de la Investigación Técnica (PROFIT).
- 542E.3 – Apoyo a la Innovación Tecnológica en Diversos Sectores.

La mayor parte de los activos financieros incluidos en este programa corresponden a concesión de préstamos fuera del Sector Público y, en menor medida, a concesión de préstamos al Sector Público. La partida más importante de los préstamos concedidos (tanto dentro como fuera del Sector Público) son los destinados a Defensa (aportaciones reembolsables a empresas para desarrollo de proyectos tecnológicos industriales cualificados relacionados con los programas de Defensa). Estos préstamos financian la participación española en programas militares internacionales (los más importantes por su coste económico son el avión Eurofighter 2000, los carros de combate Leopard, las fragatas F-100, avión de transporte militar A400M).

Más de la mitad del presupuesto real del programa 542E Investigación y Desarrollo Tecnológico (1.050 millones de euros) son aportaciones a programas de Defensa. Estos fondos se articulan a través del subprograma 542E.3, mediante la concesión de anticipos reembolsables sin intereses que supuestamente serán devueltos cuando se produzca la comercialización de los productos desarrollados.

PROGRAMA 541A: INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

Es el programa de la política de investigación que cuenta con una mayor asignación de fondos no financieros (416 millones de euros) según los datos facilitados en el Informe Económico y Financiero de los PGE⁵⁶.

El Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), organismo dependiente del Ministerio de Ciencia y Tecnología, es el encargado de ejecutar y gestionar el presupuesto de este programa, que ha aumentado en un porcentaje superior al del conjunto de la política de investigación.

⁵⁶ Sin embargo, si acudimos al presupuesto de este programa, incluido igualmente en la información de los PGE, donde se ofrece un desglose de los gastos que incorpora, los recursos con los que contaría se reducen hasta los 334 millones de euros. Hemos optado por la otra cifra (416 millones de euros), dado que al ser la más agregada, su grado de fiabilidad y de cercanía a la «realidad» final de los PGE es mayor.

Los objetivos de la investigación científica promovida a través de este programa y del CSIC van orientados a fortalecer el desarrollo productivo y económico de los sectores industriales implicados en las investigaciones.

Si analizamos el presupuesto de este programa en función de la clasificación económica (por capítulos de gasto), la mayor parte de los fondos van destinados a cubrir los gastos de personal dependiente del CSIC.

PROGRAMA 542N: INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

El presupuesto no financiero de este programa se sitúa en 63,5 millones de euros. Sin embargo, la mayor parte de los fondos asignados se dotan mediante activos financieros, elevando el presupuesto real hasta 412 millones de euros. Esta cantidad es similar a la del año anterior, por lo que este programa ha perdido peso en la política de investigación y con relación al PIB, cuando debería ser una prioridad de actuación, a tenor de los ambiciosos objetivos que se plantea:

«Un objetivo fundamental es impulsar el proceso de desarrollo e implantación de la Sociedad de la Información en España, promocionando las tecnologías de la información y las comunicaciones en la empresa y en el conjunto de la sociedad e incentivando el proceso de generación y desarrollo de estas tecnologías (...)». PGE 2003.

La Dirección General para el Desarrollo de la Sociedad de la Información, dependiente del Ministerio de Ciencia y Tecnología, es la encargada de gestionar los fondos asignados a este programa, la mayor parte de los cuales están incluidos dentro del Programa de Fomento de la Investigación Técnica (PROFIT).

Desde el punto de vista económico, la mayoría de los gastos del programa 542E se dotan a través del capítulo de activos financieros, mediante la concesión de préstamos a largo plazo fuera del Sector Público. Aunque su cuantía es menor, destaca igualmente el importe de las transferencias de capital. En el año 2003, los fondos asignados a ambos capítulos no aumentan respecto al año anterior.

El problema de este programa (al igual que el 542E) es la inclusión de partidas de gasto como investigación que difícilmente pueden justificar ese calificativo. Este programa, que es de reciente creación, ha pasado a contener partidas que anteriormente no se contabilizaban como gasto de I+D⁵⁷, lo que cuestiona su inclusión dentro de la política de investigación.

⁵⁷ El programa 542N *Investigación y Desarrollo de la Sociedad de la Información* se incluyó por primera vez en los PGE de 2001. Este programa se formó a partir de una reordenación de fondos incluidos anteriormente en otros dos programas: el 542E (de donde incorpora una parte de los fondos destinados al programa PROFIT) y que ya figuraban dentro de la política de investigación, y el 722D *Competitividad de la Empresa Industrial*. El problema es que los fondos incluidos en el programa 722D no tenían la consideración de gasto en I+D con anterioridad, y es a raíz de su inclusión en otro programa con otro nombre cuando el Gobierno los hace pasar por gasto en investigación.

PROGRAMA 542M: FOMENTO Y COORDINACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TÉCNICA

Este programa cuenta con una previsión de fondos de 364 millones de euros, lo que supone un aumento de sus recursos superior al del conjunto de la política de investigación.

La Dirección General de Investigación, dependiente del Ministerio de Ciencia y Tecnología, es el organismo encargado de gestionar la distribución de la mayor parte del presupuesto de este programa.

El programa 542M financia a través de convocatorias públicas las actividades de investigación y desarrollo tecnológico de los centros públicos de I+D a través de proyectos de I+D, formación de recursos humanos en ciencia y tecnología, y colaboración y transferencia de tecnología con el sector privado, en todas las áreas del conocimiento y, en especial, en las líneas prioritarias de los programas del Plan (PGE 2003).

En consonancia con los objetivos de este programa, recogidos en el párrafo anterior, la mayor parte de su presupuesto de gastos se articula mediante el capítulo de transferencias de capital a familias e instituciones sin fines de lucro, que serán las encargadas de realizar los proyectos de I + D.

PROGRAMA 542C: INVESTIGACIÓN Y ESTUDIO DE LAS FUERZAS ARMADAS

Los fondos asignados en el año 2003 a este programa se sitúan en los 323 millones de euros, con un crecimiento inferior al del conjunto de la política de investigación.

La mayor parte del presupuesto de este programa se ejecuta a través de la Secretaría de Estado de la Defensa (destinada a gastos militares de inversiones de carácter inmaterial). Destaca igualmente el presupuesto asignado al Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Estaban Terradas, que supone un tercio de los fondos destinados al programa 542C.

Las actividades de I+D de Defensa tienen por finalidad contribuir a dotar a las Fuerzas Armadas españolas de sistemas de armas y equipos con nivel tecnológico y las características de todo orden más adecuadas para futuras misiones, y ayudar a preservar y fomentar la base industrial y tecnológica española de defensa (PGE 2003).

Desde el punto de vista de la clasificación económica de los gastos por capítulos, tres cuartas partes del presupuesto de este programa se dota mediante inversiones reales, dentro de las cuales las destinadas a gastos militares de inversiones de carácter inmaterial son mayoritarias.

PROGRAMA 542H: INVESTIGACIÓN SANITARIA

El Instituto de salud Carlos III, dependiente del Ministerio de Sanidad y Consumo, es el encargado de gestionar el presupuesto asignado a este programa, cuya parte principal se ejecuta mediante transferencias de capital, y en menor medida, transferencias corrientes.

Este programa cuenta con 197 millones de euros y, dentro de la política de investigación, es el que más ha incrementado sus recursos disponibles (+64%) en relación a la previsión recogida en los PGE del año anterior.

Este espectacular crecimiento de la dotación de este programa se ha debido al incremento de los fondos asignados al capítulo de transferencias de capital a familias e instituciones sin fines de lucro (Fondo de investigación sanitaria. Programa de fomento de la investigación. Concesión de ayudas de investigación e infraestructuras)⁵⁸.

Las **subvenciones corrientes al transporte** cubren la necesidad de prestar servicios públicos de carácter deficitario (RENFE, FEVE, Ferrocarriles de la Comunidad Valenciana, Transporte metropolitano de Barcelona y Consorcio de Transportes de Madrid). La dotación prevista para 2003 asciende a 1.797 millones (+6,8% real sobre dotación inicial). El principal destinatario es RENFE (694,87 millones), el Consorcio de Transportes de Madrid (153,60 millones) y Autoridad del transporte de Barcelona (94,21 millones). Las ayudas al sector marítimo (173,62 millones) y al aéreo (24,04 millones) completan las subvenciones.

La política dirigida al **comercio, turismo y PYME** tiene asignada una partida de 524,94 millones (+0,9% real). El destino principal es el programa para la promoción comercial e internacionalización de la empresa (274,73 millones) y la de coordinación y promoción del turismo (133,55 millones). El gasto total es equivalente al 0,1% del PIB, una prueba de la falta de confianza del Gobierno en este tipo de políticas de apoyo directo con capacidad de discriminar positivamente a los empresarios más emprendedores. El actual Ejecutivo se decanta por la bajada discrecional de impuestos como prueba su decisión de eliminar el Impuesto de Actividades Económicas (890 millones de pérdida de recaudación).

Las políticas de **fomento de empleo** (detalle en presupuesto del INEM) tienen una dotación de gasto en 2003 de 5.357,20 millones, con una evolución del +1,2% real. La iniciativa pública en esta materia es equivalente tan solo al 0,7% del PIB.

La política de **infraestructuras básicas y transporte** tienen como función aumentar el bienestar de los ciudadanos que las utilizan, además de potenciar el desarrollo de la economía española, la creación de empleo y la generación de riqueza. Las infraestructuras pueden (y deben) también ser un instrumento para reducir las diferencias interregionales, permitiendo un mayor equilibrio y cohesión territorial entre las Comunidades Autónomas.

Dos son los ministerios que se encargan de canalizar la mayor parte del gasto destinado a infraestructuras: el Ministerio de Fomento, que se encuentra actualmente inmerso en la realización del «Plan de infraestructuras 2000/2007», y el de Medio Ambiente, en plena ejecución del Plan Hidrológico Nacional.

⁵⁸ Este concepto ha aumentado su presupuesto de gasto desde los 25 millones de euros en 2002 hasta los 87 millones en 2003, explicando el incremento de la dotación de fondos del programa de *Investigación Sanitaria*.

Las infraestructuras constituyen la principal partida de la inversión directa del Estado. El presupuesto no financiero asignado a infraestructuras para el año 2003 se sitúa en 7.697 millones de euros, con un aumento nominal del 8,3%. Sin embargo, el presupuesto real de esta política (incluyendo los activos financieros) alcanza 9.533 millones de euros, con un aumento del 9,4% nominal sobre la dotación inicial de 2002.

Investigación científica, técnica y aplicada

Millones de euros

PROGRAMAS DE INVESTIGACIÓN Clasificación funcional	PGE 2002		PGE 2003		Variación % 2003/2002
	importe	% s/ total	importe	% s/ total	
542E Investigación y desarrollo tecnológico (*)	2.004,2	52,1	2.009,4	50,2	0,3
541A Investigación científica	385,0	10,0	415,8	10,4	8,0
542N Investigación y desarrollo Soc. de la Información (*)	411,9	10,7	412,1	10,3	0,0

Infraestructuras

(millones de euros)

PROGRAMAS DE INFRAESTRUCTURAS Clasificación funcional	PGE 2002		PGE 2003		Variación % 2003/2002
	importe	% s/ total	importe	% s/ total	
513D Creación de infraestructura de carreteras	2.117,4	29,8	2.255,9	29,3	6,5
512A Gestión e infraestructuras de recursos hidráulicos	1.404,2	19,7	1.619,7	21,0	15,4
513A Infraestructuras del transporte ferroviario	1.268,4	17,8	1.274,9	16,6	0,5
513E Conservación y explotación de carreteras	644,0	9,1	661,7	8,6	2,8
741A Desarrollo alternativo comarcas mineras carbón	440,1	6,2	533,3	6,9	21,2
441A Infraestructura urbana de saneamiento y calidad del agua	365,7	5,1	435,6	5,7	19,1
533A Protección y mejora del medio natural	243,2	3,4	259,4	3,4	6,6
514C Actuación en la costa	177,0	2,5	189,5	2,5	7,1
511D Dirección y servicios generales de fomento (*)	109,8	1,5	117,0	1,5	6,6
514A Seguridad del tráfico marítimo y vigilancia costera	105,3	1,5	109,7	1,4	4,2
Resto de programas (**)	234,8	3,4	239,9	3,1	2,2
TOTAL	7.109,8	100,0	7.696,6	100,0	8,3
TOTAL (incluyendo activos financieros)	8.710,7		9.532,6		9,4

(*) sin incluir los activos financieros

(**) Programas: 443D, 511C, 511E, 511F, 513C, 515B.

Si el análisis se centra únicamente en el presupuesto no financiero, quedan fuera 1.836 millones de euros, una quinta parte de los fondos asignados a la política de infraestructuras. Además, en el año 2003 estos activos financieros aumentan a una tasa (14,7% nominal) que prácticamente duplica la de las aportaciones no financieras. El recurso a los activos financieros se concentra, principalmente, en las aportaciones patrimoniales realizadas al Gestor de Infraestructuras Ferroviarias, por importe de 1.268 millones de euros.

Los programas que suponen la mayor parte del presupuesto no financiero de la política de infraestructuras son los siguientes:

*La creación y el mantenimiento de infraestructura de carreteras.
La gestión e infraestructuras de recursos hidráulicos.
Las infraestructuras del transporte ferroviario. (no incluye las aportaciones al GIF)*

Los programas que han visto aumentada en mayor medida su dotación en los Presupuestos de 2003 son, por un lado, los relacionados con infraestructuras hidráulicas y de saneamiento de agua y, por otro, los destinados a apoyar a las comarcas mineras de carbón. Por el contrario, los recursos destinados a infraestructuras ferroviarias apenas han aumentado.

PROGRAMA 513D: CREACIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE CARRETERAS

Es el programa de la política de infraestructuras que cuenta con una mayor dotación presupuestaria (2.256 millones de euros), aunque sus fondos han aumentado menos que la media (ver tabla).

Las actuaciones de este programa se enmarcan dentro del Plan de Infraestructuras (2000-2007) y es la Dirección General de Carreteras, dependiente del Ministerio de Fomento, la encargada de gestionar los fondos asignados al programa.

Desde el punto de vista de la clasificación económica, la mayor parte del gasto recogido en este programa son inversiones reales, destinadas a la creación de nueva infraestructura y, en menor medida, inversión de reposición en infraestructuras.

Si desglosamos estas inversiones por objetivos, dos terceras partes van destinadas a la construcción de autovías y el resto se reparte entre la construcción de nuevas carreteras y las actuaciones en el medio urbano. Con respecto a los objetivos de gasto de años anteriores la construcción de autovías y de carreteras han seguido aumentando sus fondos disponibles, mientras que las actuaciones en el medio urbano han reducido su presupuesto.

PROGRAMA 512A: GESTIÓN E INFRAESTRUCTURAS DE RECURSOS HIDRAÚLICOS

Este programa concentra la mayor parte del aumento de los fondos asignados a infraestructuras en el año 2003, aunque en términos relativos no sea el programa que ha incrementado sus recursos a una tasa más elevada. Su presupuesto no financiero asciende a 1.620 millones de euros, con un importante aumento respecto a la dotación del año anterior (+15% nominal).

La Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente, y las Confederaciones Hidrográficas son las encargadas de gestionar los fondos de este programa. Las Confederaciones Hidrográficas ejecutan más de la mitad del presupuesto asignado.

Según la clasificación económica de los gastos la mayor parte corresponde a inversiones

reales, tanto en las partidas ejecutadas por el Ministerio directamente como en las dependientes de los organismos autónomos (Confederaciones Hidrográficas).

Dentro de estas inversiones, la mayor parte son inversiones de reposición en infraestructuras y bienes destinados al uso general y, en mucha menor medida, inversión nueva en infraestructura y bienes destinados al uso general.

PROGRAMA 513A: INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE FERROVIARIO

Es el programa de la política de infraestructuras que menos ha incrementado sus recursos. Su previsión de gasto (1.275 millones de euros) se sitúa en un nivel prácticamente similar al del año anterior, por lo que ha perdido peso dentro del presupuesto de gasto en infraestructuras.

La Dirección General de Ferrocarriles, dependiente del Ministerio de Fomento, gestiona la totalidad de los fondos asignados a este programa, aunque cerca de la mitad (680 millones de euros) son transferencias de capital, destinadas en su mayor parte a RENFE y, en mucha menor medida, a FEVE.

Del resto del presupuesto, la mayor parte va destinado a inversiones reales (inversión nueva en infraestructuras y bienes destinados al uso general). Estas inversiones se articulan a través de tres programas: alta velocidad, mejora de la red ferroviaria convencional y cercanías, concentrando los dos primeros la mayor parte de la inversión.

Como novedad este año, y fuera de las partidas que computan para el déficit público, se han dotado activos financieros, destinados a la concesión de préstamos fuera del sector público a promotores de infraestructuras ferroviarias, por importe de 90 millones de euros.

PROGRAMA 513E: CONSERVACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE CARRETERAS

El programa 513E Conservación y Explotación de Carreteras tiene asignados en los Presupuestos de este año 662 millones de euros, lo que supone un ligero avance con respecto a la cuantía asignada el año anterior, inferior no obstante al del conjunto de la política de infraestructuras.

La Dirección General de Carreteras, dependiente del Ministerio de Fomento, es la encargada de gestionar los fondos asignados de este programa. Desde el punto de vista de la clasificación económica, la práctica totalidad de los recursos de este programa son inversiones reales (inversiones de reposición en infraestructuras y bienes destinados al uso general).

Este gasto en inversión se destina a diversos objetivos de actuación, destacando por su dotación presupuestaria los de conservación ordinaria, refuerzo de firmes y seguridad vial.

Además de construir carreteras, una actuación necesaria que suele proporcionar buenos

resultados políticos por su gran visibilidad, el mantenimiento óptimo de la red de carreteras debería ser una prioridad de actuación. Éste es un aspecto menos visible social y mediáticamente, pero fundamental para que la red de carreteras mantenga su utilidad el mayor tiempo posible, en las mejores condiciones de conservación y seguridad para los usuarios. Por otro lado, el intenso incremento del volumen de tráfico en las carreteras españolas durante los últimos años, que previsiblemente se mantendrá en los próximos años, acorta de manera considerable la vida útil de una carretera, lo que refuerza aún más la necesidad de aumentar el gasto destinado a su mantenimiento.

Según un estudio realizado en el verano de 2001 por la Asociación Española de la Carretera (AEC), eran necesarios al menos 3.011 millones de euros de inversión para mantener el conjunto de la red viaria española en un nivel adecuado de conservación. Esta cantidad –que multiplica por cinco la inversión que realiza anualmente el Estado– muestra el gran déficit existente en la cobertura del mantenimiento de nuestra red de carreteras: se invierte una quinta parte de lo que sería necesario. Además, al no cubrirse las necesidades anuales de mantenimiento, cada año va empeorando el estado de conservación de las carreteras, aumentando la inversión requerida para mantenerlas en un estado óptimo de funcionamiento.

PROGRAMA 741A: DESARROLLO ALTERNATIVO DE LAS COMARCAS MINERAS DEL CARBÓN

Es el programa que ha aumentado su presupuesto a una tasa más elevada respecto a la previsión del año anterior (21% nominal), hasta situarlo en 533 millones de euros. Depende del Ministerio de Economía y su ejecución está encomendada al Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo alternativo de las Comarcas Mineras.

«Este programa tiene como objetivo fundamental la mejora de la capacidad productiva de las zonas mineras, mediante el desarrollo de infraestructuras dotacionales que faciliten la localización de proyectos empresariales, y el fomento de la inversión empresarial, como motor fundamental en el proceso de desarrollo, reactivación y diversificación de la actividad de las zonas mineras» (PGE 2003).

Desde el punto de vista económico el presupuesto de este programa se articula mediante transferencias de capital, dentro de las cuales las más numerosas son las destinadas a Comunidades Autónomas para la reactivación económica de las comarcas mineras del carbón, seguidas a gran distancia por las destinadas a empresas privadas con la misma finalidad.

PROGRAMA 441A: INFRAESTRUCTURA URBANA DE SANEAMIENTO Y CALIDAD DEL AGUA

Este programa es uno de los que ha incrementado su previsión de gasto para el año 2003 a una tasa más elevada (19% nominal), hasta situarla en 436 millones de euros.

Los recursos de este programa son gestionados por el Ministerio de Medio Ambiente y los órganos encargados de ejecutarlo son la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas (cuenta con más de la mitad del presupuesto de este programa) y seis Confederaciones Hidrográficas.

Desde el punto de vista de la clasificación económica de los gastos, la gran mayoría del presupuesto de este programa va dirigido a inversiones reales, y dentro de éstas, la mayor parte es inversión nueva en infraestructuras y bienes destinados al uso general.

PROGRAMA 511D: DIRECCIÓN Y SERVICIOS GENERALES DE FOMENTO

Este programa cuenta con una previsión de gastos por operaciones no financieras de 117 millones de euros⁵⁹ en el año 2003, una cantidad poco relevante en relación al presupuesto total de la política de infraestructuras. La importancia de este programa viene determinada por el presupuesto real que maneja, debido a la inclusión de abultadas operaciones financieras.

Dentro de este programa se incluyen activos financieros por varios conceptos:

- *1.268 millones de euros, adscritos a la Secretaría de Estado de Infraestructuras y destinados a aportaciones patrimoniales al Ente Público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF).*
- *150 millones de euros destinados a la concesión de préstamos fuera del Sector Público a promotores de infraestructuras de carreteras.*

El problema de las aportaciones patrimoniales que se realizan al GIF es la escasa probabilidad de recuperar el dinero aportado a dicho organismo. La anunciada creación de una tasa por la utilización de la infraestructura ferroviaria dependiente del GIF sólo servirá para cubrir los gastos de mantenimiento que genere dicha infraestructura, pero no para amortizar la inversión de su construcción.

El volumen de las aportaciones patrimoniales al GIF se ha incrementado un 13% nominal para el próximo año y suponen un 0,17% del PIB previsto para 2003. Es decir, se estaría reduciendo ficticiamente el déficit público en casi dos décimas del PIB.

4.5. Financiación de las Administraciones Territoriales

La aprobación de la Constitución Española en 1978 marcó el inicio de un profundo proceso de descentralización de funciones hacia las Administraciones Territoriales, en especial a

⁵⁹ Esta cantidad, incluida en el Informe Económico y Financiero de los PGE de 2003 no coincide con la cantidad que aparece en el presupuesto desglosado de este programa, información también incluida dentro de los PGE, y que cifra los fondos asignados a este programa en 1.659 millones de euros, de los que 240 millones corresponderían a operaciones financieras.

las Comunidades Autónomas. La construcción del Estado de las Autonomías ha desembocado en una amplia transferencia de competencias hacia los gobiernos autonómicos, acompañada de una importante autonomía fiscal. El modelo de financiación autonómico aprobado en julio de 2001 avanzaba significativamente en estas características, al establecer con un carácter de permanencia el coste financiero de las competencias, un sistema no discrecional de distribución del mismo en los distintos territorios junto con una ampliación de los mecanismos de financiación de las haciendas autonómicas⁶⁰.

La positiva evolución establecida con el modelo teórico está empezando a ser cuestionada por la falta de transparencia en su aplicación. Un año después de suscrito el Acuerdo y después de recibir la aprobación de las Comisiones Mixtas de todas las Comunidades Autónomas afectadas se desconocen la mayoría de las cantidades en las que se ha valorado el coste de los bienes y servicios autonómicos, especialmente relevante en el caso de la sanidad. Tampoco se conoce de forma detallada el valor de los impuestos transferidos con capacidad normativa y la recaudación líquida de los impuestos indirectos territorializados aparece con una inquietante provisionalidad. En la misma línea, se desconoce la distribución del Fondo de Suficiencia en 2002, impidiendo obtener un valoración certera sobre su evolución en 2003.

La aplicación del nuevo modelo está envuelta en un misterio achacable tanto a los altos responsables del Ministerio de Hacienda como a los de las Comunidades Autónomas. De esta forma, se está cuestionando seriamente lo que debía ser una significativo avance en el desarrollo del Estado de las Autonomías.

Las Comunidades Autónomas gobernadas por el PSOE han publicado una carta con una serie de quejas que afectan a la solvencia real del modelo y la evolución del Fondo de Suficiencia. La publicación de la cifras definitivas sobre el coste de las transferencias y el reparto territorial de las mismas ayudaría sensiblemente a obtener una opinión sobre la actual situación.

La polémica sobre la puesta en práctica del modelo autonómico está acompañada por otra relacionada con las Corporaciones Locales. Desde hace algunos años se viene hablando sobre los posibles problemas de financiación de los Ayuntamientos, entre otros motivos por no disponer de un sistema de financiación claro y estable. Sin adoptar soluciones en este sentido, el Gobierno ha decidido eliminar parcialmente una de sus principales fuentes de financiación, el Impuesto de Actividades Económicas, sin acompañar esta medida con un sistema alternativo.

La falta de información extensible a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales imposibilita realizar un análisis serio sobre las cifras asignadas para el próximo ejercicio 2003. A la vista de las grandes partidas las transferencias de la Administración Central a las

⁶⁰ Detalle en La financiación autonómica de régimen común. Perspectivas después del Acuerdo de 2001. Miguel Ángel García Díaz. Editorial Bazarzo (2002).

Administraciones Territoriales ascienden a casi 42.000 millones, con una evolución anual muy positiva (+7,7%). Sin embargo, estas cifras no permiten obtener ninguna conclusión fiable por las importantes modificaciones en los modelos de financiación.

Transferencias totales a las Administraciones Territoriales			
	2002	2003	% real
Comunidades Autonomas	27.061,63	30.489,31	9,6%
Corporaciones Locales	10.830,65	11.456,68	2,9%
Total	37.892,28	41.945,99	7,7%

El año 2002 ha sido un año transitorio en la aplicación del sistema de financiación autonómico, especialmente al no contener los presupuestos el traspaso definitivo de la competencia sanitaria a todas las Comunidades Autónomas. Los autores tampoco ayudan al análisis al negar un avance de liquidación. El ejercicio 2003 será, por tanto, el primero con plena aplicación del nuevo sistema.

Las Comunidades Autónomas recibirán de la Administración Central recursos financieros por valor de 30.488,90 millones (+9,51% real). El capítulo principal se corresponde con el Fondo de Suficiencia (23.852,97 millones) que presenta un crecimiento (+8,84% real) respecto al aplicado en 2002. Esta transferencia representa la aportación del conjunto de los territorios estatales a la financiación de los bienes y servicios de carácter autonómico para quienes no obtienen lo necesario con las figuras tributarias cedidas utilizando una normativa idéntica. Como es lógico, los territorios con más renta realizan una aportación superior al obtenerse los ingresos mediante los impuestos bajo competencia del Estado.

Financiación Comunidades Autónomas

	2002	2003	Evolución anual	
			nominal	real
Fondo de Suficiencia	21.366,45	23.852,97	11,6%	8,84%
<i>Cataluña</i>		1.973,66		
<i>Galicia</i>		2.650,10		
<i>Andalucía</i>		6.441,95		
<i>Asturias</i>		787,92		
<i>Cantabria</i>		503,89		
<i>La Rioja</i>		275,26		
<i>Murcia</i>		803,07		
<i>Comunidad Valenciana</i>		1.911,87		
<i>Aragón</i>		803,62		
<i>Castilla La Mancha</i>		1.712,45		
<i>Canarias</i>		2.334,31		
<i>Extremadura</i>		1.402,64		
<i>Castilla León</i>		2.232,82		
<i>Melilla</i>		8,60		
<i>Ceuta</i>		10,81		
Liquidación definitiva ejerc anteriores	68,82	689,92	902,5%	899,70%
Fondo de Garantía Liquidación	740,88	614,23	-17,1%	-19,89%
Otras transferencias	306,28	406,58	32,7%	29,95%
Otras aportaciones	606,28	247,82	-59,1%	-61,92%
Transferencias O. Autonomos	1.499,35	1.771,38	18,1%	15,34%
Transferencias Seguridad Social	513,18	650,00	26,7%	23,86%
Total transferencias corrientes	25.101,24	28.232,90	12,5%	9,68%
FCI	894,70	955,77	6,8%	4,03%
Otras transferencias capital (1)	1.150,66	1300,23	13,0%	10,20%
Total transferencias capital	2.045,36	2.256,00	10,3%	7,50%
Total Transferencias A. Central	27.146,60	30.488,90	12,3%	9,51%
IRPF 33%	12.066,70	13.502,60	11,9%	9,10%
IVA	11.184,40	13.439,00	20,2%	17,36%
Impptos Especiales	5.767,40	7.065,70	22,5%	19,71%
<i>alcohol y bebidas derivadas</i>	260,70	361,30	38,6%	35,79%
<i>cerveza</i>	67,80	88,30	30,2%	27,44%
<i>productos intermedios</i>	6,00	6,60	10,0%	7,20%
<i>hidrocarburos</i>	3.159,00	3.841,40	21,6%	18,80%
<i>labores del tabaco</i>	1.701,30	2.062,40	21,2%	18,42%
<i>determinados medios transporte</i>	0,00	0,00		-2,80%
<i>electricidad</i>	572,60	705,70	23,2%	20,44%
Total impuestos territorializados	16.951,80	20.504,70	21,0%	18,16%
Total IRPF e impptos. territorializados	29.018,50	34.007,30	17,2%	14,39%
TOTAL	56.165,10	64.496,20	14,8%	12,03%

Faltan los impuestos anteriormente cedidos con normativa

(1) artículo 75 y 76 Presupuesto Estado y Org Autonomos

El Fondo de Compensación Interterritorial forma parte de las transferencias recibidas por las Comunidades Autónomas cuando su renta por habitante es inferior al 75% de la media comunitaria. La dotación prevista para 2003 es de 955,77 millones (0,13% del PIB), con una evolución del +4,1% respecto a la dotación inicial fijada para el presente año.

El setenta y cinco por ciento del total de recursos debe dirigirse a proyectos de inversión, pudiendo, de acuerdo a la nueva Ley 22/2001, destinar el veinticinco por ciento restante a gastos de funcionamiento asociados a la inversión.

Fondos de Compensación Interterritorial
Año 2003

	FCI	Fondo Complementario	TOTAL millones euros	% total
Andalucía	283,16	94,39	377,55	39,5%
Asturias	31,93	10,64	42,57	4,5%
Canarias	31,18	10,39	41,57	4,3%
Cantabria	7,15	2,38	9,53	1,0%
Castilla-La Mancha	53,83	17,94	71,77	7,5%
Castilla y León	51,13	17,04	68,17	7,1%
Comunidad Valenciana	43,55	14,52	58,07	6,1%
Extremadura	57,43	19,14	76,57	8,0%
Galicia	116,46	38,82	155,28	16,2%
Murcia	29,94	9,98	39,92	4,2%
Total CC.AA.	705,76	235,24	941	98,5%
Ceuta	5,54	1,85	7,39	0,8%
Melilla	5,54	1,85	7,39	0,8%
Total CC.AA.	716,84	238,94	955,78	100,0%

Entre el resto de transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas se reseñan las siguientes:

- Asignación de niveles de servicios públicos: 42,07 millones. Sería conveniente conocer qué circunstancias se han modificado y en qué territorio se han producido para aplicar este fondo pensado inicialmente para cambios significativos en la situación utilizada para distribución territorial inicial del coste de los bienes y servicios.
- Fondo de cohesión sanitaria: 54,09 millones. La total descentralización de la asistencia sanitaria tiene una corta vida, lo que impide conocer los posibles problemas aparecidos. No obstante, la cantidad parece un tanto escasa para su ambicioso objetivo «*Corregir desigualdades sanitarias y garantizar la igualdad de acceso a los servicios sanitarios públicos en todo el territorio español*».
- Financiación coste provisional de la policía autonómica de Cataluña (223,24 millones).
- Consorcio Regional de Transportes de Madrid (53,60 millones).
- Subvenciones para la construcción, adquisición y rehabilitación de viviendas (225,05 millones).

Las Comunidades Autónomas disponen desde 2002 de nuevos instrumentos para la financiación de las políticas bajo su competencia: el 33% del IRPF (antes el 15%), la cesión de la recaudación del 35% del IVA ingresado en su territorio, el 40% de la recaudación de los Impuestos Especiales recaudados en su territorio, el 100% de la recaudación líquida del

impuesto especial sobre electricidad, el 100% del tramo estatal del impuesto sobre ventas minoristas y sobre determinados medios de transporte.

La recaudación inicial prevista para el tramo autonómico del IRPF asciende a 13.502,60 millones. No hay motivos que justifiquen un incremento del +9,10% real respecto a 2002 en esta partida plenamente aplicada en el presente año. La cantidad prevista puede variar con el nivel de actividad económica, pero también con posibles modificaciones normativas potestad de cada Comunidad Autónoma.

La cesión territorializada de la recaudación líquida prevista en 2003 con los impuestos sobre el consumo es de 20.504,70 millones (+17,4% y 19,7% en IVA e impuestos especiales respecto a la dotación inicial). El motivo del fuerte aumento es la no aplicación íntegra de la cesión en el presente año al no haberse previsto la transferencia sanitaria en el momento de elaborar el presupuesto. En realidad, la cifra definitiva sólo se conocerá algún tiempo después cuando se produzca la liquidación del ejercicio presupuestario. De mantenerse las costumbres del Ministerio de Hacienda, el tiempo después se puede convertir en un período bastante amplio con el consiguiente perjuicio para las haciendas autonómicas que no sabrán cómo adecuar su nivel de gasto y, además, deberán adelantar los recursos.

Para realizar sus políticas, las haciendas autonómicas dispondrán adicionalmente de los tributos cedidos anteriormente con capacidad normativa exclusiva (Impuestos sobre el Patrimonio, Sucesiones y Transmisiones, Actos Jurídicos y Juego).

Sólo un año después de su firma han aparecido voces discrepando sobre la forma de aplicación e, incluso, poniendo dudas sobre el grado de equidad del sistema⁶¹. Para obtener una conclusión definitiva sobre este tema es imprescindible conocer con detalle la aplicación del modelo.

La propuesta recogida en la documentación presentada con los PGE 2003 recordaba que en este año finalizaba el período de vigencia del sistema de financiación de las Corporaciones Locales (1999-2003), avanzando la presentación de un proyecto de ley para sustituir la actual de Haciendas Locales.

La realidad ha sido otra al adoptarse medidas con influencia en los ingresos de las Corporaciones Locales, mientras el presupuesto recogía la situación anterior. Este hecho resta credibilidad a la información presentada abriendo la duda sobre el nivel de gastos real del Estado y el grado de suficiencia en la financiación de las Corporaciones Locales.

⁶¹ Esta posibilidad viene dada por la actualización únicamente del Fondo de Suficiencia en el conjunto del modelo cuando hay variables exógenas que afectan a otros componentes de la financiación de las Comunidades Autónomas. La financiación autonómica de régimen común. Op. citada.

Transferencias totales a Corporaciones Locales
Millones de euros

	2002	2003	% real
Participación en los ingresos del Estado	10.082,43	10.691,13	3,15%
Otras transferencias corrientes	127,90	143,00	8,76%
Transferencias de capital	179,10	258,96	40,65%
Otras transferencias corrientes	166,00	22,68	-86,71%
Total	10.389,43	11.093,09	3,86%

El total de transferencias previstas para 2003 asciende a 11.093,09 millones, con una evolución anual del +3,86% sobre la dotación inicial del presente año.

Como se demuestra a continuación esta cantidad no representa la realidad a la vista de las decisiones adoptadas, en especial después de las modificaciones introducidas por el Gobierno en el Impuesto de Actividades Económicas (menor recaudación por calor de 890 millones). La reforma se ha presentando utilizando el trámite de urgencia mediante un proyecto de ley de reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Ley 39/1988, de 28 de diciembre). Las principales novedades son las siguientes:

1. Quedan exentos del IAE durante el primer período impositivo los sujetos pasivos que inicien el ejercicio de su actividad.
2. También quedan exentas de este impuesto las personas y sociedades mercantiles con establecimiento permanente en España cuyo importe neto de la cifra de negocios sea inferior a un millón de euros. El concepto de importe neto está recogido en el artículo 191 del texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas. La estimación oficial incluye en esta exención a 2.118.800 contribuyentes, el 92% del total.
3. Se crea un nuevo coeficiente en el IAE de aplicación sobre las cuotas municipales, provinciales o nacionales fijadas en la tarifa del impuesto determinado en función del importe neto de negocio (del 1,29% para uno a cinco millones a 1,35% para más de cien millones.)
4. Se modifica el coeficiente de situación en el IAE (no inferior a 0,4 ni superior a 3,8).
5. Se incorpora la posibilidad de las Corporaciones Locales para introducir bonificaciones de hasta el 50% de la cuota por diversos motivos (primeros años de actividad, creación de empleo, cambio de ubicación, uso de energías renovables...).
6. Las empresas de telefonía móvil cotizarán en función del número de usuarios (1.260,77 euros por cada mil abonados). En la actualidad hay 32,2 millones de usuarios.
7. El Impuesto de Bienes Inmuebles diferenciará los tipos de gravamen en función de los usos de los inmuebles urbanos.

8. Las capitales de provincia o de Comunidad Autónoma o aquellas que tengan población de derecho igual o superior a 100.000 habitantes se le ceden: 1,6875 de la cuota líquida del IRPF; el 1,7897 de la recaudación líquida del IVA imputable a su municipio; el 2,0454 de la recaudación líquida de los Impuestos Especiales imputable a su municipio.
9. A cada una de las provincias y entes asimilados se le cede: 0,9936% de la cuota líquida del IRPF; el 1,0538 de la recaudación líquida del IVA imputable a cada municipio; el 1,2044 de la recaudación líquida imputable a cada municipio de los Impuestos Especiales.

La exención en el IAE afecta a un colectivo, los profesionales liberales y empresarios, que realizan un menor esfuerzo en el IRPF. Con la medida se le exige de colaborar a la financiación municipal. En sentido contrario, se le aumenta el esfuerzo a las empresas más grandes. En este caso no es extensible utilizar el criterio que relaciona beneficios con tamaño de la empresa o de la actividad. La medida puede distribuir de forma injusta las ventas en términos de equidad.

A su vez, las grandes empresas pueden repercutir a precios el aumento, para ellas injustificado, de la fiscalidad. El mismo razonamiento es aplicable para las Corporaciones Locales si no consiguen compensaciones a la pérdida de recaudación. Su solución puede pasar por el aumento de otros impuestos, con la posibilidad de incurrir en una distribución más injusta de las cargas.

El IAE significa el 6% del total de ingresos municipales. La pérdida de ingresos con las modificaciones se valoran en una cantidad cercana a los 900 millones, la mitad de lo liquidado en 2001. El ministro de Hacienda, Sr. Montoro, dice comprometerse a aprobar un crédito extraordinario vía presupuestaria para compensar las pérdidas. De ser así, absorbería el 30% del Fondo de Contingencia antes de comenzar el ejercicio. Además, la cesión de la recaudación de distintos tributos a las Corporaciones Locales puede incidir también en la composición final del presupuesto de la Administración Central. Por último, se debe destacar la improvisación y las prisas de última hora en la aplicación de la reforma. Unas prisas que complican la elaboración de los presupuestos a los Ayuntamientos al desconocer las transferencias a recibir, no permitiéndoles planificar adecuadamente su modelo tributario.

4.6. Presupuesto del INEM

Liquidación definitiva del INEM en 2001

La liquidación del total de ingresos y gastos del INEM para el año 2001 muestra un gran excedente por valor 1.177,40 millones (195.902 millones de pesetas).

El saldo positivo en las cuentas del organismo se reduciría si no se hubiera diferido al año próximo una partida de 417,68 millones correspondiente a prestaciones por desempleo pagadas durante el ejercicio 2001. En todo caso, aunque se hubiera contabilizado esta partida de gasto, el superávit obtenido por el INEM en 2001 seguiría siendo cuantioso alcanzando los 759,72 millones (126.406 millones de pesetas).

Resumen INEM (millones de euros)

	ingresos	gastos	saldo	Aportación Estado	
				en presupuesto	en equilibrio
1982	2.948,6	2.949,8	-1,2	1.502,5	1.503,7
1985	4.986,0	4.611,0	375,0	2.499,0	2.124,0
1990	8.233,9	8.236,3	-2,4	2.488,8	2.491,2
1995	13.028,7	13.028,1	0,6	4.417,4	4.416,8
1996	11.327,9	11.515,4	-187,5	1.892,0	2.079,5
1997	11.707,1	11.223,3	483,8	1.670,2	1.186,4
1998	12.190,3	11.824,9	365,4	805,4	439,9
1999	13.328,6	12.706,0	622,6	896,1	273,5
2000	13.897,9	13.121,3	776,6	263,4	-513,3
2001	14.703,9	13.526,5	1.177,4	0	-1.177,4

La decisión está amparada, según los responsables del organismo público, en la falta de autorización del Parlamento para recoger estos pagos. Un argumento no demasiado entendible cuando el INEM ha disfrutado de un amplio excedente en los ingresos y el Partido Popular tiene mayoría absoluta en el Congreso con capacidad suficiente para autorizar el pago.

Esta decisión complica la gestión del actual ejercicio presupuestario 2002, al asumir como carga adicional un gasto no creado en el mismo y sin embargo no disponer como ingreso del abultado excedente obtenido por el INEM en 2001. Según la información oficial facilitada, el remanente de ejercicios anteriores disponible el año 2002 (capítulo 380) sólo es de 114.89 millones, el 9,7% del excedente declarado en 2001 (el 15,1% del superávit conseguido de haber contabilizado en su ejercicio correspondiente el total del gasto en prestaciones por desempleo).

A falta de explicaciones convincentes, no se debe despreciar como explicación a su comportamiento la de cumplir una orden del Ministerio de Hacienda dirigida a alcanzar el mayor volumen de superávit posible en este Instituto, con el propósito de alcanzar el equilibrio presupuestario en el conjunto de las Administraciones Públicas. De ser así, se comprobaría que un objetivo correcto en determinadas circunstancias de presión fiscal y cumplimiento de las necesidades de los ciudadanos, se ha convertido en un ejercicio dogmático.

El saldo financiero positivo en las cuentas del INEM en 2001, equivalente al 0,18% del PIB, ha sido utilizado junto con el obtenido por la Seguridad Social (0,66% del PIB) para cubrir el déficit del Estado (-0,47% del PIB) y de las Administraciones Territoriales (-0,49% del PIB). **De esta forma, los organismos encargados de las prestaciones sociales (INEM y Seguridad Social) se han convertido en los artífices del equilibrio presupuestario en términos de Contabilidad Nacional⁶² alcanzado por el conjunto de las Administraciones Públicas, al compensar los saldos negativos del resto de los organismos públicos.**

El artículo 206 de la Ley General de Seguridad Social, modificado en 1999 por el actual partido de Gobierno, permite la utilización de las cotizaciones sociales para pagar políticas diferentes a las prestaciones económicas por desempleo. Sin embargo, la legalidad de la decisión no implica la condición de justa, al cargar única y exclusivamente sobre los trabajadores ocupados la obligación de financiar las políticas de fomento de empleo exonerando al resto de la sociedad en una función que también les beneficia. Esta estructura de financiación profundiza en la desequilibrada distribución de los esfuerzos dentro de la sociedad española aplicada con las sucesivas reformas de los impuestos que han finalizado en un claro protagonismo de los impuestos sobre el consumo (regresivos) y las cuotas sociales (proporcionales) sobre los impuestos sobre la renta.

Los ingresos totales del INEM en 2001 ascendieron 14.703,90 millones (+3% real sobre el año anterior). La principal y casi única fuente de financiación fue la recaudación obtenida a través de las cotizaciones sociales (94,19% del total). El Fondo Social Europeo realizó una pequeña aportación (3,5% del total) para los programas de formación y, el resto (2,1% del total) correspondió a una parte del remanente obtenido en el ejercicio anterior (317,77 de los 756,60 millones).

La evolución de la recaudación por cotizaciones sociales fue muy satisfactoria por cuarto año consecutivo, creciendo en 2001 bastante por encima de la creación de riqueza (+6,6% real frente al 2,8% del PIB). La cuota por desempleo realiza una aportación (12.620,40 millones) muy superior a la de formación (1.228,90 millones). En sentido contrario, la aportación del Fondo Social Europeo se redujo en más de una quinta parte sobre la dispuesta el año anterior, posiblemente por motivos de calendario en los fondos estructurales.

⁶² Utilizando el criterio de caja no existe equilibrio presupuestario global, el resultado es un déficit como se puede comprobar en el saldo de deuda emitida por el Estado, muy superior al déficit declarado por el mismo.

Sistema de financiación del INEM

Millones de euros

	Total	cuotas sociales desempleo	formación	aportación Estado	Otros	FSE	TOTAL
1982	1.446,0	1.417,8	28,2	1.502,5	0	0	2.948,6
1985	2.487,0	2.423,9	63,1	2.499,0	0,0	0,0	4.986,0
1990	5.426,5	4.815,9	610,6	2.488,8	0,0	318,5	8.233,9
1995	8.314,4	7.530,7	783,7	4.417,4	0,0	296,9	13.028,7
1996	8.800,6	7.985,6	815,0	1.892,0	268,1	367,2	11.327,9
1997	9.402,8	8.538,6	864,3	1.670,2	108,2	525,9	11.707,1
1998	10.488,3	9.545,3	943,0	805,4	179,1	717,6	12.190,3
1999	11.572,5	10.575,4	997,1	896,1	204,9	655,1	13.328,6
2000	12.652,5	11.524,4	1.128,1	263,4	329,4	652,7	13.897,9
2001 i	12.153,1	11.002,7	1.150,3	0,0	480,8	632,9	13.266,7
2001	13.849,3	12.620,4	1.228,9	0,0	325,5	529,1	14.703,9

Evolución anual en términos reales

	Total	cuotas sociales desempleo	formación	aportación Estado	Otros	FSE	TOTAL
2000	5,1%	4,8%	8,8%	-71,7%	54,5%	-4,2%	0,3%
2001 i	-6,5%	-7,0%	-0,7%	-100,0%	42,1%	-5,6%	-7,1%
2001	6,6%	6,6%	6,1%	-100,0%	3,8%	21,1%	3,0%

La aportación del Estado al presupuesto de ingresos del INEM fue nula por segundo año consecutivo⁶³. Los trabajadores ocupados, todas las cuotas forman parte de la remuneración de asalariados, han financiado íntegramente el conjunto de políticas realizadas por el INEM, ya fueran las prestaciones económicas, las de formación o de fomento de empleo.

Los datos de liquidación facilitados para el conjunto del año confirman la extraña fórmula de elaboración de los presupuestos utilizada por los gestores del INEM. En el momento de presentar el presupuesto correspondiente al ejercicio 2001 utilizaron una previsión de ingresos por cotizaciones inferior incluso a la alcanzada el año anterior (menor en 499 millones a la recaudación de 2000), distorsionando claramente las cuentas del Instituto Nacional de Empleo. Este método ha sido utilizado también en el ejercicio 2002 y se está demostrando también erróneo.

Los gastos totales del INEM en 2001 ascendieron a 13.526,70 millones (2,250 billones de pesetas), el equivalente al 2,1% del PIB, una décima inferior al alcanzado el ejercicio anterior. Aún así, el gasto realizado es levemente superior al realizado en 2000 medido en términos reales (+0,2%).

⁶³ La aportación de 263.4 millones de euros incluida en el presupuesto de 2000 está absorbida por el excedente de 756 millones de euros obtenido por el INEM en su conjunto.

La distribución por capítulos muestra una concentración de su actividad en las transferencias corrientes (97,6% del total), lugar donde se agrupan el conjunto de las políticas dirigidas a terceros. Los gastos de estructura e inversión son el destino del restante 2,4% del presupuesto. Es representativa la caída en el gasto dirigido a personal (-5,7% real). En sentido contrario, las operaciones de capital realizadas en 2001 casi duplican las del año anterior aunque permanecen en unas cuantías muy modestas (47,6 millones) para las necesidades detectadas en el INEM.

INEM. Gasto por políticas

Millones de euros corrientes

	prestaciones desempleo	fomento empleo	formacion ocupacional	escuelas taller	gastos de estructura			total
					personal	b y servicios	op capital	
2000	8.257,3	2.862,6	1.312,6	415,3	221,7	52,3	24,0	13.145,8
2001	8.749,9	2.693,5	1.303,4	458,5	214,6	59,1	47,6	13.526,6
evolucion nominal	6,0%	-5,9%	-0,7%	10,4%	-3,2%	13,0%	98,1%	2,9%
evolucion real	3,2%	-8,4%	-3,3%	7,5%	-5,7%	10,0%	92,9%	0,2%
en % del PIB 00	1,4%	47,0%	22,0%	7,0%	4,0%	1,0%	0,0%	2,2%
en % del PIB 01	1,4%	0,4%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	2,1%
sobre total 2000	62,8%	21,8%	10,0%	3,2%	1,7%	0,4%	0,2%	100,0%
sobre total 2001	64,7%	19,9%	9,6%	3,4%	1,6%	0,4%	0,4%	100,0%

Las prestaciones por desempleo absorben el volumen más importante del presupuesto (8.749,9 millones), el equivalente al 1,35% del PIB. El gasto contabilizado en 2001 supone un crecimiento real del +3,2% respecto al año anterior.

En la información oficial se advierte sobre un traspaso al ejercicio siguiente de pagos por desempleo realizados en 2001 por valor de 417,68 millones. Con esta cantidad el total del gasto en prestaciones por desempleo aumenta hasta el +8,3% sobre el realizado en 2000.

Gasto en prestaciones por desempleo
(millones de euros corrientes)

	prestaciones contributivas	cuotas contributivas	TOTAL contributivas	subsídios	cuotas subsídios	TOTAL subsídios	REAS	Renta inserción	TOTAL
1990	4.021,9	1.301,1	5.323,0	1.558,0	231,0	1.789,0	572,9		7.684,9
1995	4.855,2	1.888,5	6.743,7	2.247,1	376,5	2.623,6	731,6		10.098,9
1996	4.584,9	1.689,9	6.274,7	2.022,4	356,2	2.378,6	757,2		9.410,5
1997	4.391,2	1.661,6	6.052,8	2.029,8	332,5	2.362,3	726,3		9.141,4
1998	3.774,6	1.543,5	5.318,1	1.783,4	321,9	2.105,3	825,7		8.249,1
1999	3.707,7	1.534,3	5.242,0	1.603,2	297,8	1.901,0	863,8		8.006,9
2000	3.894,0	1.627,9	5.522,0	1.524,9	286,8	1.811,8	923,7	1,0	8.258,4
2001 i	3.789,0	1.548,4	5.337,3	1.377,9	254,9	1.632,8	849,9	300,5	8.120,5
2001	4.271,2	1.780,1	6.051,3	1.421,5	270,4	1.691,9	972,2	29,9	8.745,3

evolucion en términos reales

	prestaciones contributivas	cuotas contributivas	TOTAL contributivas	subsídios	cuotas subsídios	TOTAL subsídios	REAS	Renta inserción	TOTAL
2000	1,0%	2,0%	1,3%	-8,5%	-7,4%	-8,4%	2,8%		-0,8%
2001 i	-5,3%	-7,4%	-5,9%	-12,0%	-13,5%	-12,2%	-10,4%		-4,3%
2001	6,8%	6,5%	6,7%	-9,2%	-8,2%	-9,1%	2,5%		3,1%

El gasto en prestaciones económicas por desempleo es resultado de una evolución diferente en sus distintas vertientes. El gasto dirigido a las de tipo contributivo han crecido respecto al año anterior (+6,7%) al igual que el subsidio agrario (+2,5%), mientras que los pagos en subsidios ordinarios por desempleo mantienen su tendencia a la baja (-9,1%) iniciada en 1993. El gasto en la nueva Renta Activa de Inserción sigue sin arrancar, recogiendo un volumen muy reducido de gasto en este ejercicio presupuestario (29,9 millones).

Beneficiarios mensuales de la prestación por desempleo en media anual

(Miles de personas al mes)

Paro Registrado INEM

AÑO	Contributivas (A)	Asistencial (B)	Renta Activa Inserción (C)	subsidio REAS (D)	TOTAL PROTEGIDO (A+B+C+D)	número parados	parados sin protección
2000	446,5	367,9		216,5	1.030,9	1.557,5	743,2
2001	501,0	357,2	7,8	233,5	1.099,4	1.529,9	663,9

Evolución anual en %

2001	12,2%	-2,9%		7,8%	6,7%	-1,8%	-10,7%
------	-------	-------	--	------	------	-------	--------

La evolución del gasto incluyendo la partida diferida para el siguiente ejercicio se ajusta a la tendencia mostrada por el número de beneficiarios. El gasto crece al haber accedido a la prestación económica un mayor número de personas como consecuencia de la caída en las demandas de empleo y la acumulación en los trabajadores de los derechos necesarios para su percepción. Los trabajadores con contratos temporales encadenados han acumulado el período de carencia a pesar de soportar una muy fuerte rotación en el mercado de trabajo.

La mayor caída en el gasto por pagos de subsidios ordinarios en relación con la evolución en el número de beneficiarios en los mismos, es muestra de la pérdida de poder adquisitivo real de esta prestación como consecuencia de la no revisión del Salario Mínimo Interprofesional de acuerdo al IPC (2% con una inflación del 2,7%).

La siguiente partida con mayor volumen de gasto es la política de **fomento de empleo** (2.693,50 millones) que reduce significativamente su dotación respecto al año anterior (-8,4% real). Más de la mitad de los recursos económicos asignados a esta política se dirigen al pago a las empresas de bonificaciones sobre la cuota por contingencias comunes para la contratación de trabajadores y conversiones de contrato (1.622,25 millones).

El siguiente destino de gasto por volumen del mismo dentro de las políticas de fomento, aunque muy lejos del anterior, es la integración laboral de minusválidos (192,17 millones), la contratación temporal en colaboración con las Corporaciones Locales y otros organismos públicos (205,77 millones), el programa de empleo agrario (152,43 millones) y la promoción del empleo autónomo (74,79 millones).

Los programas de **formación ocupacional** absorbieron 1.303,40 millones con una evolución negativa en términos reales respecto al año anterior (-3,3% real). Los programas se dirigen prácticamente a partes iguales entre la formación a desempleados y la formación continua de trabajadores ocupados.

El capítulo de **escuelas taller**, casas de oficio y talleres de empleo aumentó sus recursos respecto al año anterior (+7,5% real) hasta alcanzar los 458,5 millones.

Sistema de protección al desempleo y fuentes de financiación

En millones de Euros nominales

	TOTAL prestaciones desempleo	total cuotas desempleo (1)	prestación contributiva (2)	saldo contributivo +1 - 2	prestación asistencial (3)	subsidio agrario (4)	renta activa (5)	saldo = ap. Estado +1-(2-3-4-5)
1982	2.646,26	1.417,79						
1985	4.194,46	2.423,88	3.394,52	-970,63	819,18	257,23		-2.047,05
1990	6.636,38	4.815,91	5.322,99	-507,08	1.789,02	572,90		-2.869,00
1995	10.414,94	7.530,68	6.743,65	787,03	2.623,62	731,61		-2.568,20
1996	9.478,56	7.985,65	6.274,73	1.710,91	2.378,59	757,22		-1.424,89
1997	8.862,52	8.538,58	6.052,81	2.485,77	2.362,30	726,28		-602,82
1998	8.248,89	9.545,27	5.318,15	4.227,13	2.105,26	825,66		1.296,21
1999	8.006,68	10.575,41	5.242,02	5.333,39	1.901,03	863,83		2.568,53
2000	8.257,31	11.524,41	5.521,97	6.002,44	1.811,78	923,68	1,00	3.265,98
2001	8.749,90	12.620,40	6.051,30	6.569,10	1.691,90	972,20	29,90	3.875,10

La liquidación del presupuesto del INEM muestra su absoluta dependencia de la cuotas sociales, habiéndose desentendido totalmente el Estado de su financiación.

Realizando una simulación segmentando por tipos de políticas e ingresos propios de cada una de las mismas, se observa que **la recaudación de la cuota por desempleo no sólo es suficiente para pagar todas las prestaciones económicas dirigidas a los desempleados, contributivas y asistenciales, sino que tiene un excedente de 3.875,2 millones.**

La cuota de formación (1.228,9 millones) permitió asumir prácticamente el total del coste de las políticas de formación ocupacional (-75,5 millones de diferencia).

El resto de las políticas y los gastos de funcionamiento del INEM (3.473 millones en total) fueron pagados con el excedente conseguido con la cuota por desempleo después de pagar todas las prestaciones por desempleo.

El superávit global del INEM (1.177,4 millones) se logra con el excedente de la cuota por desempleo después de pagar el resto de las políticas (330 millones), la transferencia del Fondo Social Europeo (529,1 millones) y la parte del remante del año anterior aplicado en el ejercicio 2001 (314,16 de los 756,6 millones posibles).

Avance de ejecución del presupuesto del INEM en 2002

El análisis del presupuesto del INEM para el año 2002 está marcado por la aplicación en abril del RD 5/2002 de reforma del sistema de protección por desempleo. En el mismo, se incluyen una serie de medidas para endurecer el acceso a la prestación y, sobre todo, limitar en la práctica su duración actual.

Las medidas aprobadas excluyen de la prestación asistencial a los trabajadores fijos-discontinuos periódicos, endurecen el acceso al subsidio para mayores de 52 años y a los emigrados y, convierten en un derecho en extinción el subsidio agrícola limitando su acceso a quienes hubieran accedido al mismo en los últimos tres años. En paralelo, establecen una serie de condiciones restrictivas para la percepción de la prestación contributiva, especialmente duras para quienes superen el año de duración percibiendo el mismo. La obligada suscripción de un compromiso de actividad implica en la práctica la eliminación del derecho subjetivo para el trabajador, quedando su acceso al arbitrio de cumplir una serie de requisitos establecidos discrecionalmente por el pagador, que pueden estar elaboradas de forma contraria a su trayectoria y experiencia profesional.

La plena aplicación de su contenido a partir del segundo semestre y la disponibilidad de cifras de gasto tan sólo hasta agosto y no para todos los epígrafes, dificulta más todavía el análisis de la aplicación del presupuesto en el presente año. Como es habitual no se dispone de ningún avance oficial de liquidación de ingresos y gastos para el conjunto del año. La dificultad que entraña su elaboración no justifica dejar de presentarla en público, si se pretende elaborar un presupuesto para el próximo año en consonancia con la realidad y contar con las aportaciones de los agentes económicos y sociales en el Consejo General del INEM.

Como elemento previo, la ejecución conocida está demostrando que las dotaciones iniciales aprobadas para el INEM en el ejercicio presupuestario 2002 estaban fuera de la realidad. Como recogía el análisis presupuestario realizado por la C. S. de CC.OO. cuando se presentó la información (octubre de 2001), la dotación de ingresos manejada era incongruente con la previsión del Gobierno de crecimiento del empleo del +1,8% y de los salarios del +3%. La dotación inicial de ingresos prevista para el presente año es inferior a la recaudación alcanzada en el año precedente (14.199.41 frente a 14.703,99 millones) con una caída del -6,7% en términos reales. Un error excesivamente abultado para no ser premeditado.

La información disponible de la TGSS hasta el mes de julio confirma la crítica, al mostrar un aumento en la recaudación de las cuotas sociales bastante elevado hasta el mes de agosto (+5,98% en devengo y +6,48% en caja). En esta línea, incluso utilizando un escenario de desaceleración de los ingresos para lo que resta del año, el avance de liquidación por cuotas sociales para el total del ejercicio (14.541 millones) sería superior en 1.200 millones a la previsión inicial utilizada por los responsables del organismo. Una desviación demasiado significativa (+9% nominal) cuando se trata de evaluar los márgenes disponibles para elaborar políticas tan importantes como las incluidas en el INEM.

En condiciones normales, no cabe esperar sorpresas en el resto de los capítulos. El Fondo Social Europeo realizará las aportaciones previstas si se ponen en práctica los programas afectados y, la aportación del Estado seguirá siendo nula como el año anterior.

El uso de un remanente de tesorería (150 millones) no puede ser considerado una aportación del Estado. En primer lugar porque está encuadrado en el segmento financiero del pre-

supuesto, fuera de los componentes utilizados para conocer el saldo de las cuentas del INEM, y más importante, porque forma parte del espectacular excedente conseguido en 2001 mediante cuotas sociales (1.177 millones) que ha sido utilizado en su mayor parte para compensar el déficit del Estado en la presentación de las cuentas públicas según el criterio de Contabilidad Nacional.

La previsión inicial para el conjunto del gasto del INEM en 2002 adolecía de problemas similares a los mencionados para los ingresos. El global crecía ligeramente respecto al liquidado del año anterior (+1,68% real), pero de los 687,45 millones adicionales recogidos en el presupuesto, la mayor parte (417,68 millones) ya estaban gastados el uno de enero al corresponder a pagos en prestaciones económicas por desempleo pagados el año anterior. Una decisión extraña cuando se dispuso de un abultado excedente como el mencionado.

Este artificio contable junto a la insuficiente dotación arbitrada para el presente año (inferior en el -3,6% en términos reales respecto a la gastada en 2001) y el empeño de los autores por no reconocer el empeoramiento en el mercado laboral, ya a la vista en el momento de elaborar el presupuesto, ha provocado que a final de agosto el gasto en prestaciones por desempleo haya alcanzado el 83,65% de la dotación inicial presupuestada. El gasto ya comprometido sobre la dotación disponible aumenta hasta el 90,35% para el apartado de prestaciones contributivas.

No es fácil elaborar un avance de liquidación en las condiciones actuales, al sumarse algunas variables con fuerte influencia en el gasto de efectos contrapuestos. En mayo se aprobaron una serie de medidas con vocación de recortar el acceso y la duración práctica de alguna prestación. Pero a la vez, las dificultades para encontrar empleo están aumentando como muestra el aumento de la tasa de desempleo en tasa interanual.

Prestaciones por desempleo
Gasto corregido de contabilidad irregular

Los 417,8 mill contabilizados en 2002 se trasladan a 2001

	millones euros	% nominal	% real	% PIB
2000	8.257,31			1,4%
2001	9.167,70	11,0%	8,3%	1,4%
2002 prev	9.982,20	8,9%	5,2%	1,4%
2003 i	10.507,26	5,3%	3,3%	1,4%

Elaboración propia

La evolución del número de beneficiarios conocida hasta julio muestra una desaceleración en el ritmo de crecimiento de los mismos. Con esta tendencia hasta final de año, **el gasto final en prestaciones económicas puede estar alrededor de los 10.400 millones, +1.617 millones superior a la infradotada previsión inicial** (+18,4% en términos nominales), sin olvidar que 417 millones corresponden a gastos de 2001 imputados al presente año.

De ser cierta esta previsión, las prestaciones económicas por desempleo habrían aumentado el +14,6% real respecto al año anterior. No obstante, eliminando la trampa contable e imputando los gastos a los ejercicios donde se ha realizado, **el aumento en el gasto en prestaciones en 2002 respecto al ejercicio precedente sería sensiblemente inferior a la anterior forma de presentación (+5,2% real)**. En sentido contrario, el crecimiento del gasto en prestaciones durante el año 2001 aumentaría hasta el +8,3% real, disminuyendo el excedente del instituto hasta 760 millones. Un superávit todavía bastante abultado para justificar un recorte en la prestación como el realizado pocos meses después, cuando además la Administración General del Estado no ha realizado ninguna aportación al presupuesto.

Paro registrado INEM

	Total	Industria Construcción servicios	sector primario	sin empleo anterior	Población activa	Tasa de paro INEM	EPA
1981	1.566.208	1.156.458	83.030	326.720	12.993	12,1%	11,1%
1985	2.641.998	2.139.900	71.800	435.300	13.839	19,1%	19,7%
1990	2.350.018	1.695.100	90.200	564.700	15.019	15,6%	16,3%
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	1.651.619	1.309.613	48.763	293.239	16.423	10,1%	15,9%
2000	1.557.537	1.250.213	41.174	263.892	16.795	9,3%	13,5%
2001	1.529.884	1.251.513	40.110	238.261	16.982	9,0%	13,0%
2001 julio	1.531.908	1.249.290	41.325	241.293	18.169	9,1%	13,1%
2002 julio	1.615.417	1.337.055	41.494	236.867	18.445	8,5%	13,0%

Evolución en % anual

	Total	Industria Construcción servicios	sector primario	sin empleo anterior	Población activa	Tasa de paro INEM	EPA
1996	-7,1%	-8,2%	-11,6%	-1,4%	2,0%	-8,9%	-3,1%
1997	-6,9%	-7,4%	-2,7%	-5,3%	1,2%	-8,0%	-8,6%
1998	-10,8%	-10,9%	-4,5%	-11,5%	0,9%	-11,6%	-7,4%
1999	-12,6%	-11,7%	-11,4%	-16,5%	1,0%	-13,4%	-15,4%
2000	-5,7%	-4,5%	-15,6%	-10,0%	2,3%	-7,8%	-15,1%
2001	-1,8%	0,1%	-2,6%	-9,7%	1,1%	-2,9%	-3,5%
2002 julio	5,5%	7,0%	0,4%	-1,8%	1,5%	-6,6%	-0,8%

Evolución anual en miles

	Total	Industria Construcción servicios	sector primario	sin empleo anterior	Población activa
1996	-173.559	-159.939	-7.800	-5.800	311,0
1997	-156.669	-132.703	-1.577	-22.292	184,5
1998	-229.185	-180.879	-2.612	-45.774	144,3
1999	-237.929	-173.794	-6.248	-57.894	158,3
2000	-94.082	-59.400	-7.589	-29.347	372,0
2001	-27.653	1.300	-1.064	-25.631	186,5
2002 julio	83.509	87.766	170	-4.426	276,5

Beneficiarios mensuales de la prestación por desempleo en media anual

(Miles de personas al mes)

AÑO	Contributivas (A)	Asistencial (B)	Renta Activa Inserción (C)	subsidio REAS (D)	TOTAL PROTEGIDO (A+B+C+D)	Paro Registrado INEM	
						número parados	parados sin protección
1985	537,2	317,9		184,3	1.039,4	2.642,0	1.786,9
1990	498,6	508,5		294,7	1.301,8	2.350,0	1.342,9
1995	622,4	613,8		216,1	1.452,3	2.449,0	1.212,8
1996	590,3	556,5		192,3	1.339,1	2.275,4	1.128,6
1997	530,5	517,4		198,5	1.246,4	2.118,7	1.070,8
1998	462,2	466,2		201,6	1.129,9	1.889,5	961,2
1999	440,8	400,3		210,7	1.051,7	1.651,6	810,5
2000	446,5	367,9		216,5	1.030,9	1.557,5	743,2
2001	501,0	357,2	7,8	233,5	1.099,4	1.529,9	663,9
2001 julio	487,6	367,5	8,9	228,4	1.092,5	1.545,3	681,3
2002 julio	554,8	363,3	60,0	223,8	1.202,0	1.626,6	648,4

Evolución anual en %

1985	7,2%	108,5%		-4,1%	22,9%	6,7%	-1,9%
1990	18,8%	13,2%		-0,6%	11,7%	-7,9%	-20,1%
1995	-14,9%	-22,3%		-4,9%	-17,0%	-7,5%	7,8%
1996	-5,2%	-9,3%		-11,0%	-7,8%	-7,1%	-6,9%
1997	-10,1%	-7,0%		3,2%	-6,9%	-6,9%	-5,1%
1998	-12,9%	-9,9%		1,6%	-9,3%	-10,8%	-10,2%
1999	-4,6%	-14,1%		4,5%	-6,9%	-12,6%	-15,7%
2000	1,3%	-8,1%		2,8%	-2,0%	-5,7%	-8,3%
2001	12,2%	-2,9%		7,8%	6,7%	-1,8%	-10,7%
2002 julio	13,8%	-1,2%	577,7%	-2,0%	10,0%	5,3%	-4,8%

Evolución anual en miles

1985	36,2	165,4		-7,9	193,7	166,5	-35,1
1990	78,7	59,2		-1,9	136,0	-200,3	-338,2
1995	-109,2	-176,6		-11,1	-296,9	-198,1	87,7
1996	-32,1	-57,3		-23,8	-113,2	-173,6	-84,1
1997	-59,8	-39,1		6,2	-92,7	-156,7	-57,8
1998	-68,3	-51,2		3,1	-116,4	-229,2	-109,6
1999	-21,4	-65,9		9,1	-78,2	-237,9	-150,7
2000	5,7	-32,5		5,9	-20,8	-94,1	-67,3
2001	54,5	-10,7		17,0	68,6	-27,7	-79,3
2002 julio	67,1	-4,2	51,2	-4,6	109,5	81,3	-32,8

El número de personas inscritas en el registro de desempleados del INEM ha aumentado en los últimos meses hasta situarse en julio a niveles del año 1999 (1.548.449 personas). La negativa evolución ha incrementado el número de desempleados inscritos en 96.980 personas respecto al mismo mes del año anterior.

La media mensual de beneficiarios de prestaciones contributivas por desempleo hasta el mes de julio refleja un aumento de los mismos (+41.140 personas \pm +8%). La explicación estriba en el cambio de coyuntura en el mercado de trabajo donde han aumentado sensiblemente las dificultades para encontrar empleo. Adicionalmente, después de un buen ciclo económico los trabajadores disponen de carencia suficiente para acceder a la prestación contributiva, aunque su estancia en la misma será corta al no acumular largas carreras de cotización.

La cifras de beneficiarios correspondientes al mes de junio y julio apuntan los primeros efectos del recorte en la prestación. Así, la tasa de crecimiento ha caído desde el +17,5% en abril hasta el +8% en julio, marcando una senda de crecimiento con menor pendiente. De continuar la tendencia, al final del ejercicio la evolución en el número de beneficiarios de la prestación contributiva (550 miles de personas de media mensual) será aproximadamente de un +10% respecto a 2001, un porcentaje inferior al crecimiento del año anterior en unas circunstancias más desfavorables de crecimiento económico.

El número de beneficiarios de la prestación asistencial por desempleo (363,3 miles de personas de media entre enero y julio) continua su disminución iniciada hace algunos años. Los datos conocidos de los dos últimos meses también profundizan su evolución hacia un menor número de beneficiarios al finalizar el ejercicio (353,7 miles de personas de media para el conjunto del año).

El subsidio agrario muestra en el mes de julio una ligera evolución a la baja respecto al año anterior. En el mismo sentido, las cifras de junio y julio apuntan a una mayor caída en lo que resta de año (223 mil beneficiarios de media anual).

La Renta Activa de Inserción es la única prestación económica por desempleo con un aumento en el número de beneficiarios (de 7,8 a 60 mil) aunque la tendencia al crecimiento ha comenzado a desacelerarse en el mes de julio. De hecho, es la partida de prestaciones con menor ejecución de gasto hasta agosto (46,21%) manteniendo la posibilidad de acabar el año por debajo de la dotación inicial. Esta evolución es compatible con la estrategia apuntada por el Gobierno de potenciar una prestación desposeída del carácter de derecho subjetivo para el trabajador, con posibilidad de ser regulada según el gasto que quiera incluir en el presupuesto el gestor o ejecutar posteriormente.

Tasa de cobertura. Estadística
Prestaciones al desempleo sobre paro registrado (INEM)

	Tasa cobertura (a) beneficiarios industria + /desempleo total (INEM)		Tasa cobertura (b) cobertura (a) + REAS beneficiarios REAS	
	Tasa cobertura (a)	Parados sin protección	Tasa cobertura (b)	Parados sin protección
1984	26,40%	73,60%	31,70%	68,30%
1985	32,36%	67,64%	36,77%	63,23%
1986	31,46%	68,54%	36,78%	63,22%
1987	28,97%	71,03%	34,60%	65,40%
1988	28,78%	71,22%	35,18%	64,82%
1989	34,08%	65,92%	40,95%	59,05%
1990	42,86%	57,14%	49,22%	50,78%
1991	51,93%	48,07%	56,43%	43,57%
1992	63,23%	36,77%	66,24%	33,76%
1993	67,21%	32,79%	69,86%	30,14%
1994	57,50%	42,50%	60,86%	39,14%
1995	50,48%	49,52%	54,49%	45,51%
1996	50,40%	49,60%	54,26%	45,74%
1997	49,46%	50,54%	53,79%	46,21%
1998	49,13%	50,87%	54,03%	45,97%
1999	50,92%	49,08%	56,48%	43,52%
2000	52,28%	47,72%	58,11%	41,89%
2001	56,60%	43,40%	62,35%	37,65%
2001 julio	55,34%	44,66%	61,09%	38,91%
2002 julio	56,45%	43,55%	61,71%	38,29%

FUENTE: Elaboración propia sobre datos del INEM.

No se incluye RAI al no ser un derecho subjetivo del trabajador.

Con las cifras conocidas hasta el mes de julio, la tasa de cobertura de la protección por desempleo se mantendría en el 56,4%, sin tener en cuenta la RAI y el subsidio agrario. En el caso de tomar en cuenta, este subsidio declarado por el Gobierno como un derecho a extinguir con el paso del tiempo, la tasa de cobertura aumentaría hasta el 61,7%. Como se ha mencionado, hay indicios razonables para pensar en una disminución de las tasas de cobertura antes de finalizar el año 2002.

Para compensar la desviación en el gasto en prestaciones, los responsables del Instituto han decidido introducir algunas modificaciones. Hasta el mes de agosto, se ha reducido la dotación inicial disponible de gastos de personal (-16,2 millones \pm -6,7% del inicial), de gastos corrientes en bienes y servicios (-3,6 millones \pm -5,1% del inicial) e inversiones (-1,7 millones \pm -4,5% del inicial). El volumen de estas cantidades no es suficiente para hacer frente a la desviación en prestaciones, acumulada de forma premeditada, **pero la decisión de disminuir las respecto a las ya insuficientes dotaciones iniciales se interpreta como signo del escaso interés por potenciar un mejor funcionamiento del INEM. Precisamente, uno de los objetivos marcados dentro de la reforma que recorta las prestaciones.**

La información disponible concerniente al resto de las políticas de gasto no ayudan demasiado a obtener conclusiones presentes o futuras. Las políticas de fomento de empleo y las de contratación de trabajadores desempleados y acciones de mejora de la capacidad de ocupación de los demandantes de empleo presentan un nivel de ejecución muy reducido cuando han pasado ocho meses del año (34% y 25% respectivamente). Las políticas de formación mejoran el porcentaje de ejecución respecto a las anteriores (44,7% del total) pero están por debajo de lo previsible a estas alturas del ejercicio. Tan solo las políticas dirigidas a las escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo presentan un nivel de ejecución razonable (54%).

La baja ejecución de estas políticas puede tener varias explicaciones. A favor de finalizar el año con un alto cumplimiento de las dotaciones iniciales juega un posible retraso en la aprobación de los programas en políticas recientemente traspasadas a las Comunidades Autónomas. De ser así, sería posible resolver los problemas antes de finalizar el ejercicio liquidando lo presupuestado.

No obstante, hay varias variables que inciden en el sentido de finalizar el ejercicio con una ejecución de los programas inferior a la dotación inicial. Las bonificaciones en la cuota del empleador por creación de empleo o conversión de contratos recogen menos actuaciones debido a la actual coyuntura de desaceleración en el ritmo de actividad productiva.

Los planes de contratación temporal por parte de las Corporaciones Locales y entidades sin ánimo de lucro se pueden resentir por el descenso en la subvención pagada por el INEM. Esta partida junto con los planes de contratación temporal de agentes de empleo y desarrollo local acumulan 320,5 millones y su nivel de ejecución es nulo en agosto.

Por último, el gasto en formación profesional puede ser también inferior al previsto como resultado de la tardía aprobación del programa referido al mismo, que ha demorado seriamente su puesta en práctica.

La tesis de la menor ejecución también se apoya en la conocida actitud demostrada por los responsables del Ministerio de Hacienda para aprovechar cualquier resquicio en la dirección de cumplir con el equilibrio presupuestario global, olvidando el contenido de los programas. Así, no se debe despreciar la posibilidad de finalizar el año con una menor ejecución de algunas partidas para mantener el objetivo global de equilibrio presupuestario. Como aval de este argumento no conviene olvidar la decisión adoptada el año anterior de traspasar al siguiente ejercicio una parte del gasto en prestaciones económicas para cuadrar los PGE (superávit del INEM por valor de 0,18 puntos del PIB).

El cúmulo de circunstancias acumuladas hacen difícil realizar una previsión solvente. No obstante, el todavía elevado crecimiento en los ingresos por cotizaciones sociales y una elevada aunque incompleta ejecución de las políticas de fomento de empleo y formación ocupacional, **permitiría alcanzar incluso un nuevo superávit en las cuentas del INEM en 2002 alrededor de los 240 millones.**

De cumplirse, los escenarios manejados los ingresos obtenidos en 2002 mediante las cuotas sociales obtendrían un excedente de 2.650 millones después de asumir íntegramente el gasto en prestaciones económicas. Sin embargo, las decisiones adoptadas por el Gobierno en abril de 2002 han obviado esta situación. **La irregular elaboración del presupuesto de 2002 partiendo de premisas premeditadamente bajas de ingresos y gastos junto a la inclusión de aumentos artificiales en las prestaciones y la no utilización de los excedentes de los años anteriores, ha servido de justificación al Gobierno para aplicar recortes en las prestaciones económicas, amparándose en problemas de financiación que en la práctica no existen.**

El presupuesto del INEM para 2003

El análisis de cualquier presupuesto tiene siempre un cuota elevada de dificultad al tratarse de un hecho futuro sujeto a múltiples circunstancias, algunas imprevisibles. Como ejemplo, el intenso grado de incertidumbre donde se mueve la economía mundial que impide realizar previsiones solventes de crecimiento para el próximo año. En todo caso, con la información disponible es muy poco probable alcanzar la idílica previsión oficial de crecimiento (+3% del PIB) y de creación de empleo (+1,8%) siendo más probable caminar por un escenario de menor crecimiento de la riqueza e incluso destrucción de empleo.

El grado de dificultad en el análisis aumenta cuando la documentación presentada hurta de forma premeditada una parte sustancial de la información. La fórmula elegida por los responsables del INEM es la presentación de una serie de cifras de ingresos y gastos para el año 2003 sin compararlas con un avance de liquidación fiable del año en curso.

Así, la felicitación por el trabajo de los autores para manejar cifras más reales en la elaboración del presupuesto del INEM para 2003, queda empañada cuando se comprueba la tendenciosa forma de presentación del mismo. De igual manera que fue criticable un presupuesto para 2002 elaborado con una minusvaloración consciente, lo es presentar el presupuesto del próximo año anunciando un crecimiento del mismo cercano al 14% respecto a la dotación inicial del año presente año 2002, cuando algunas partidas de gasto acumularán desviaciones cercanas al +20% en su proceso de ejecución durante el presente año. Evitar comparar el presupuesto para el próximo año con el gasto real del ejercicio anterior, implica eludir lo obvio, eligiendo un camino más cercano a la propaganda.

Sistema de financiación del INEM
Millones de euros

	Total	cuotas sociales desempleo	formación	aportación Estado	Otros	FSE	TOTAL
2002 i	13.294,5	12.041,8	1.252,7	0,0	272,2	633,3	14.199,0
2002 prev	14.541,8	13.251,4	1.290,3	0,0	270,0	633,0	15.444,8
2003 i	15.085,7	13.757,4	1.328,3	0,0	271,7	821,1	16.178,5

Evolución anual en términos reales

	Total	cuotas sociales desempleo	formación	aportación Estado	Otros	FSE	TOTAL
03 sobre 02 i	11,2%	12,0%	4,0%		-2,1%	27,1%	11,7%
03 sobre 02 prev	1,7%	1,8%	0,9%		-1,3%	27,2%	2,7%

El total de ingresos previsto para el INEM en 2003 asciende a 16.178,5 millones, el equivalente al 2,24% del PIB. Este volumen de recursos implica un crecimiento del +11,7% real respecto a la dotación inicial asignada en el presente año 2002, **pero la evolución se convierte en un crecimiento más discreto del +2,7% medido en términos reales si la comparación se realiza sobre la previsión de liquidación manejada en este documento.** Una evolución más adecuada, por otra parte, a la posible marcha del empleo y los salarios en el próximo año.

La casi totalidad de los ingresos del Instituto se obtendrán mediante las aportaciones de los trabajadores con sus cotizaciones sociales (15.085 millones → 93% del total). El Fondo Social Europeo aportará un pequeño porcentaje dentro del presupuesto (821,1 millones ± 5,1% del total). El resto (1,6% del total) se corresponde con dos partidas un tanto atípicas: reintegros de operaciones corrientes por ejercicios cerrados (114,8 millones) y remanente de tesorería (150,2 millones). La ubicación de la última en activos financieros, fuera del contenido donde se calcula el saldo del organismo, no representa ninguna certeza en su uso.

La aportación del Estado al presupuesto del INEM será nula en 2003, por tercer año consecutivo. No se puede considerar como aportación del Estado la utilización de un remanente de otro ejercicio que no sólo es una parte del superávit, sino que se ha conseguido íntegramente con las aportaciones de los trabajadores con sus cuotas sociales.

Gasto INEM por políticas
Millones de Euros Corrientes

	Prestaciones desempleo	fomento empleo	formación ocupacional	escuelas taller	otros	TOTAL
2002 i	8.783,6	3.009,2	1.569,4	488,9	382,9	14.234,0
2002 prev	10.400,0	2.600,0	1.400,0	480,0	326,1	15.206,1
2003 i	10.507,3	3.156,3	1.644,9	488,9	381,4	16.178,8

Evolución anual

2002 prev	14,6%	-6,9%	3,6%	1,0%	-2,1%	8,4%
03 sobre 02 inicial	17,3%	2,8%	2,8%	-2,0%	-2,3%	11,4%
03 sobre 02 prev	-0,9%	19,0%	15,2%	-0,1%	14,7%	4,3%

En % del PIB

2002	1,50%	0,37%	0,20%	0,07%	0,05%	2,19%
2003	1,46%	0,44%	0,23%	0,07%	0,05%	2,24%

El total de las políticas de gasto a realizar por el INEM en 2003 de acuerdo al presupuesto presentado asciende también a 16.178,5 millones. Esta cantidad es superior en un +11,4% respecto a la dotación inicial del ejercicio 2002 después de deducir el IPC oficial (2%). **La evolución del conjunto del gasto propuesto para el próximo año en relación a 2002 disminuye hasta el +4,3% real, utilizando la previsión de liquidación manejada en este trabajo.** El resultado podría alcanzar incluso una tasa negativa en el supuesto de ejecutar en 2002 el total de las políticas de fomento de empleo y formación consideradas inicialmente.

La desagregación por políticas de gasto muestra una dotación para **prestaciones por desempleo** de 10.507,3 millones, el equivalente al 1,46% del PIB. Las declaraciones oficiales resaltan el importante incremento de gasto dirigido a esta política (+17,3%) utilizando la comparación con la dotación inicial asignada para 2002. En un intento de avanzar hacia una situación más real, **el gasto asignado a prestaciones por desempleo para 2003 supone una caída del -0,9% en términos reales respecto a la previsión de liquidación en 2002 utilizada en este trabajo.** Afinando aún más, el gasto para 2003 previsto para prestaciones económicas por desempleo crecería el +3,3% en términos reales si se le compara con la previsión de liquidación en el presente ejercicio, deducidos los gastos imputados incorrectamente a este ejercicio pertenecientes al año anterior.

La previsión manejada por los autores del presupuesto parece insuficiente en una coyuntura como la conocida de aumento del número de personas desempleadas, incluso teniendo en cuenta los efectos del recorte aplicado en abril de 2002.

**Gasto en prestaciones por desempleo
(millones de euros corrientes)**

	prestaciones contributivas	cuotas contributivas	TOTAL contributivas	subsidijs subsidijs	cuotas subsidijs	TOTAL subsidijs	REAS	Renta inserción	TOTAL
2002 i	4.088,6	1.724,3	5.812,9	1.416,2	268,5	1.684,7	985,3	300,5	8.482,9
2002 prev	5.245,5	2.192,5	7.438,0	1.691,1	316,8	2.007,9	948,0	207,0	10.393,9
2003 i	5.345,7	2.192,2	7.537,9	1.461,2	282,4	1.743,6	925,7	300,5	10.507,7

Evolucion en términos reales

	prestaciones contributivas	cuotas contributivas	TOTAL contributivas	subsidijs subsidijs	cuotas subsidijs	TOTAL subsidijs	REAS	Renta inserción	TOTAL
2002 prev	18,4%	18,8%	18,5%	14,7%	13,0%	14,4%	-6,0%	567,6%	14,6%
03 sobre 02 i	28,2%	24,6%	27,1%	1,2%	3,1%	1,5%	-7,9%	-2,0%	21,4%
03 sobre 02 prev	-0,1%	-2,0%	-0,6%	-15,3%	-12,6%	-14,9%	-4,3%	42,3%	-0,9%

Como se observa en la tabla adjunta, la previsión de gasto para el próximo año es inferior en términos reales al avance de ejecución del año actual en todos los tipos de prestación, con excepción de la Renta Activa de Inserción. La evolución positiva en esta prestación viene dada por una menor ejecución de la dotación inicial durante el presente año 2002. La falta de cobertura para el pago de las prestaciones económicas por desempleo es especialmente notable para los subsidios ordinarios, llegando a ser inferior la dotación asignada para 2003 en un -15% respecto a la previsión de liquidación en el presente año manejada en este trabajo.

La argumentación oficial para justificar su previsión de gasto en prestaciones es un escenario muy bonancible de actividad económica (+3% de aumento real del PIB) y creación de empleo (282,4 miles). Cabe preguntarse que pasará con las prestaciones si no se cumplen estas magnificas condiciones y, por el contrario la economía española tiene un menor ritmo de actividad sin llegar a crear empleo cuando en 2002 se inaugura el corsé impulsado por el propio Gobierno en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (Ley 18/2001) que impide superar en un 2% el total del gasto aprobado.

En el supuesto de afrontar una situación como la mencionada con su obligada repercusión en mayores derechos a prestación por desempleo, las opciones disponibles por el Ejecutivo son dos: volver a recortar los derechos o dejar de realizar proyectos en otros capítulos de gasto también considerados necesarios, ya que de otra forma no se hubieran presupuestado. La sensatez rechaza este mecanismo regulador impuesto por el Gobierno que limita severamente la posibilidad de utilizar el presupuesto como instrumento anticíclico.

Aplicando estrictamente la restricción se podría entender que en la práctica se ha limitado, cuando no eliminado, el derecho subjetivo del trabajador asociado al pago de sus cotizaciones, al depender la percepción de las prestaciones de la capacidad de acierto de los autores en la elaboración del presupuesto. Utilizando un planteamiento un tanto malvado,

el derecho dependería más bien del cariño que el legislador tuviera a la prestación siendo relativamente fácil reducirla con una dotación presupuestada a la baja de manera consciente.

Las políticas de **fomento y gestión de empleo** dispondrán en 2003 de una dotación de 3.156,3 millones, equivalentes al 0,44% del PIB. La evolución anual dependerá del grado de ejecución de este capítulo durante el presente año. La comparación sobre la dotación inicial en 2002 muestra un crecimiento del gasto en fomento de empleo del +2,8% detrás la inflación prevista. Si por el contrario, en el presente año se utiliza esta política para disminuir el gasto total del Instituto renunciando a ejecutar una parte del mismo como se ha mencionado anteriormente, el crecimiento del gasto previsto podría llegar a ser del +20%, siempre y cuando el año próximo no ocurra lo mismo y se dejen de desarrollar una parte de los proyectos. La distribución por subepígrafos de la política de fomento de empleo es la siguiente:

FOMENTO y GESTION de empleo						
	millones de euros		evolución anual		participación	
	2002	2003	Nominal	real	2002	2003
programas gestionados por las CC.AA.	613,1	706,8	15,3%	13,0%	20,4%	22,4%
planes de contratación de desempleados	374,1	350,9	-6,2%	-8,0%	12,4%	11,1%
mejora de la ocupación de los demandantes	37,5	27,4	-26,9%	-28,4%	1,2%	0,9%
promoción de actividad	110,6	72,8	-34,2%	-35,5%	3,7%	2,3%
bonificaciones cuotas de la Seguridad Social	1.833,1	1.869,7	2,0%	0,0%	60,9%	59,2%
financiación servicios públicos de empleo CC.AA.	40,7	128,4	215,5%	209,3%	1,4%	4,1%
TOTAL	3.009,1	3.156,0	4,9%	2,8%	100,0%	100,0%

Los programas gestionados por las Comunidades Autónomas aumentan debido al traspaso de competencias realizado, por lo que disminuyen las correspondientes partidas utilizadas anteriormente.

Concentrando la atención en destinos específicos, casi el sesenta por ciento (1.869,7 millones) del total de gasto propuesto para las políticas de fomento de empleo se dedica a bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social por creación de empleo o conversión de contratos. La dotación propuesta supone un crecimiento del +2% respecto a la dotación inicial de 2002, una cantidad que sería insuficiente de cumplirse las previsiones oficiales de creación de empleo.

A mucha distancia aparecen las ayudas y subvenciones para la integración laboral de minusválidos (140.6 millones) y los programas de fomento de empleo agrario (136,2 millones) con una discreta evolución del +2% nominal respecto al presente año.

Las partidas destinadas al fomento del desarrollo local (ADL, empresas I+E) siguen siendo escasas e incluso disminuyen en términos reales respecto a 2002, cuando deberían ser pro-

gramas impulsados para activar la oferta de empleo en el marco de nuevas iniciativas locales, en línea con lo establecido en la Estrategia Europea de Empleo.

La política de **formación profesional** dispondrá el año próximo de 1.644,8 millones, el equivalente al 0,23% del PIB. Esta cuantía implica un crecimiento del +2,8% respecto a la dotación inicial, decaído el efecto de la inflación prevista. La evolución cierta es difícil de conocer al depender del grado de ejecución de esta política durante el presente año. Utilizando una ejecución de la misma en 2002 cercana al 90%, la dotación aplicada para el próximo año sería superior en un +15,2% real.

Del total, la formación para ocupados (922.9 millones) crecerá a un mayor ritmo en comparación con la dotación inicial del presente año (+4,8% sin inflación). La formación dirigida a trabajadores desempleados (721,9 millones) mantiene un volumen de recursos constantes respecto al año precedente (+0,17% real), siempre utilizando el citado método de comparación.

La política dirigida a **las escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo** tiene asignada para el año 2003 la cantidad de 488.9 millones, el equivalente al 0,07 del PIB. Esta cantidad implica reducir los recursos en términos reales respecto a la dotación inicial del presente año (-2%) a pesar de que son programas crecientemente demandados, como reconoce el propio Instituto, y útiles para la inserción laboral de las personas desempleadas en tanto que combinan formación y empleo. La evolución definitiva, como en el resto de las políticas, dependerá del incierto grado de ejecución final decidido por los responsables del INEM para las mismas ante la fuerte desviación introducida en las prestaciones económicas, provocadas por la irregular práctica presupuestaria y el aumento del paro.

El resto de las políticas de gasto corresponden al funcionamiento del Instituto. El capítulo de personal (capítulo I) dispondrá en 2003 de 273,9 millones, un aumento del +12,4% respecto a la dotación inicial aprobada para 2002. No obstante, dado que está aprobada una modificación de crédito en el presente ejercicio rebajando el volumen de gasto (-16,2 millones) los recursos propuestos para 2003 aumentarán el +20,4% (+50,9 millones) siempre y cuando se utilicen en su totalidad.

Los informes disponibles sobre necesidades de recursos humanos para cumplir con la función intermediadora del Instituto señalan esta cantidad como insuficiente para ejercer con garantías sus teóricas obligaciones. También es claramente insuficiente la partida asignada para la «modernización de los Servicios Públicos de Empleo (+52,2 millones) para garantizar una atención integral y personalizada a las personas en paro.

El gasto en bienes y servicios propuesto para el próximo año asciende a 75,2 millones, con un aumento del +4% real sobre la dotación inicialmente asignada para el presente año. La comparación, utilizando la previsión de ejecución, aumenta el incremento hasta el +9,5%, dado que se ha autorizado una modificación a la baja del crédito disponible en 2002 (-3,6 millones).

La dotación dirigida a inversiones asciende a 30,1 millones, con una evolución negativa sobre la aprobada inicialmente para el año 2002. La menor ejecución prevista (-1,7 millones) aumenta la dotación para el próximo año en +10,3% respecto al ejercicio precedente.

Las operaciones no financieras de ingresos y gastos del presupuesto del INEM aprobado en Consejo de Ministros tiene un déficit de 150 millones. En términos de caja, el desfase quedaría cubierto con la partida de remanente de tesorería encuadrada en el capítulo de operaciones financieras.

Utilizando las cifras oficiales, **los ingresos en 2003 por cotizaciones por desempleo son suficientes para el pago de todas las prestaciones y subsidios, obteniendo un excedente de 3.294,7 millones, el equivalente al 0,45% del PIB.** La política de formación se financiará con la cuota del mismo nombre y una parte de la transferencia recibida del Fondo Social Europeo. Por último, todas las políticas de fomento y gestión de empleo se financiarán casi en su totalidad con las cotizaciones sociales por desempleo, contando con una pequeña aportación del Fondo Social Europeo. Así, los trabajadores ocupados siguen asumiendo con una parte de su salario, las cotizaciones sociales, el total de las políticas de fomento de empleo y la solidaridad con los trabajadores en desempleo.

4.7. Presupuesto de la Seguridad Social

Liquidación definitiva ejercicio 2001

La documentación presentada con el presupuesto del año 2003 incluye la liquidación definitiva correspondiente al ejercicio 2001. Los responsables han agotado el plazo máximo disponible para la presentación de las cuentas de la Seguridad Social, recientemente ampliado hasta final del mes de septiembre del año siguiente a la finalización del ejercicio.

La Seguridad Social obtuvo en 2001 ingresos no financieros por valor de 99.841 millones de euros y asumió compromisos de gasto no financieros por valor de 93.982,6 millones, lo que da como resultado **un superávit de 5.858 millones de euros (0,90% PIB).** Se debe saludar muy favorablemente el esfuerzo realizado para igualar en la práctica la recaudación por cuotas sociales en devengo y caja, para lo cual se han cancelado derechos por valor de 450,4 millones.

El excedente disminuye en términos de caja hasta los 5.384 millones de euros por una diferencia en la recaudación en el capítulo de ingresos patrimoniales⁶⁴. Como curiosidad, esta cantidad es el superávit de la Seguridad Social presentado por el Ministerio de Hacienda en términos de Contabilidad Nacional.

⁶⁴ Información facilitada en el Consejo general del INSS en marzo de 2002.

Consolidado Seguridad Social**Resumen ingresos y gastos (millones de euros)**

	Ingresos	Gastos	diferencia	préstamos
1980	10.743,09	10.015,87	727,22	
1985	21.254,79	21.584,75	-329,96	
1990	40.714,96	40.516,63	198,33	
1995	derechos 65.540,37	65.922,01	-381,64	2.670,30
	caja 62.591,05	65.922,01	-3.330,96	2.670,30
1996	derechos 70.835,29	70.910,89	-75,60	2.673,30
	caja 68.635,58	70.910,89	-2.275,31	2.673,30
1997	derechos 73.253,16	73.683,73	-430,57	935,17
	caja 73.213,49	73.683,73	-470,23	3.038,72
1998	derechos 78.737,99	78.043,76	694,23	753,67
	caja 79.286,12	78.043,76	1.242,36	2.857,21
1999	derechos 83.383,57	81.847,87	1.535,70	531,29
	caja 83.097,74	81.847,87	1.249,87	531,29
2000	derechos 92.034,76	88.775,84	3.258,92	0,00
	caja 91.627,26	88.775,84	2.851,42	0,00
2001	derechos 99.841,01	93.982,55	5.858,46	0,00
	caja 99.366,75	93.982,55	5.384,20	0,00
2002	inicial 82.702,20	79.507,04	3.195,16	0,00
	prevision 77.656,96	72.066,74	5.590,22	0,00
2003	derechos 77.102,56	73.195,10	3.907,46	0,00

La liquidación de la Seguridad Social incluyendo las operaciones financieras presenta un superávit algo inferior, de 4.794,20 millones de euros. El menor excedente respecto a la anterior presentación viene motivado fundamentalmente por el saldo positivo en activos financieros por colocación de una parte del Fondo de Reserva (395,36 millones). El excedente calculado para las operaciones financieras y no financieras es equivalente al 0,74% del PIB de 2001.

Memoria Seguridad Social**Millones de euros**

	ingresos	gastos	saldo	op financieras	saldo op no fin	derechos cancelados	saldo def op no finan	op financieras	saldo con op fin
1991	45.688,22	46.255,81	-567,60	-422,06	-145,54	0,00	-145,54	-422,07	-567,61
1992	53.558,83	53.910,12	-351,29	1.265,14	-1.616,43	0,00	-1.616,43	1.265,12	-351,30
1993	56.683,98	58.567,25	-1.883,27	754,36	-2.637,63	0,00	-2.637,63	754,37	-1.883,27
1994	65.068,76	62.486,57	2.582,19	2.910,34	-328,15	0,00	-328,15	2.910,38	2.582,23
1995	65.439,80	65.962,17	-522,37	2.651,25	-3.173,62	0,00	-3.173,62	2.651,25	-522,37
1996	72.517,59	72.952,49	-434,90	2.715,12	-3.150,02	-0,01	-3.150,03	2.715,13	-434,90
1997	77.433,40	75.817,88	1.615,53	3.077,91	-1.462,38	-0,01	-1.462,39	3.077,91	1.615,52
1998	82.854,07	80.506,53	2.347,54	2.911,35	-563,81	0,00	-563,81	2.911,30	2.347,49
1999	86.100,57	84.328,43	1.772,14	306,76	1.465,39	-447,99	1.017,39	306,37	1.323,77
2000	94.727,50	91.830,68	2.896,82	-763,05	3.659,87	-323,69	3.336,18	-763,08	2.573,11
2001	102.878,91	97.634,30	5.244,61	-1.050,21	6.294,82	-450,38	5.844,44	-1.050,24	4.794,20

La situación financiera del sistema de Seguridad Social ha mejorado significativamente en los últimos años. Así, de un déficit máximo alcanzado en 1995 de -3.173 millones de euros se ha pasado a un superávit en 2001 de 5.858 millones (972.433 millones de pesetas). Las causas de esta positiva evolución son el magnífico ciclo económico que ha mejorado significativamente el empleo y la decisión de separar la fuentes de financiación que permite visualizar claramente la situación de cada tipo de prestación. De hecho, durante muchos años los saldos negativos del presupuesto consolidado de la Seguridad Social venían determinados sobre todo, por la insuficiente financiación con impuestos del gasto en asistencia sanitaria.

El Fondo de Reserva recibió en 2001 una aportación de 1.803 millones acumulando al final del ejercicio 2.425,53 millones. Del total, 1.475,61 millones estaban materializados en activos financieros y el resto por valor de 949,92 millones estaban depositados en la cuenta abierta en el Banco de España para este efecto.

A efectos de identificar el origen de las aportaciones al Fondo de Reserva, conviene recordar que en 2001 alcanzó un importante excedente que permitió realizar holgadamente las aportaciones, pero además, en el año 2000 la Seguridad Social alcanzó un superávit de 3.336 millones y la aportación realizada al Fondo de Reserva fue de 601 millones, disponiendo sus gestores, por tanto, de una abultada cantidad para realizar posteriores aportaciones. En definitiva, **una parte del saldo positivo de la Seguridad Social ha sido utilizado, por lo menos en términos de Contabilidad Nacional, para compensar el déficit incurrido por el Estado.**

Memoria de la Seguridad Social

Partidas de ingresos	Millones de euros
Total ingresos financieros y no financieros	102.878,93
<i>Activos financieros</i>	149,87
<i>Pasivos financieros</i>	0,58
<i>Transferencias corrientes de la Seguridad Social</i>	2.436,35
<i>Derechos cancelados</i>	450,40
Total operaciones no financieras	99.841,73

La partida de transferencias corrientes de la Seguridad Social es de difícil interpretación dentro de un presupuesto consolidado donde se tiene a compensar las transferencias realizadas entre los distintos centros gestores. En este caso, se trata de una transferencia realizada por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y recibida por la TGSS. Esta partida está compensada con una partida en el capítulo de gastos por un importe similar acomodada en el capítulo de otras transferencias corrientes y prestaciones económicas. A falta de explicaciones detalladas, la contabilización de partidas casi idénticas en ingresos y gastos puede incrementar el presupuesto de manera innecesaria, no recogiendo exactamente las políticas de gasto realizadas a través de la Seguridad Social.

Los ingresos totales por operaciones no financieros de la Seguridad Social ascendieron en 2001 a 99.841 millones, medidos con el criterio de devengo. La evolución de los ingresos en 2001 fue bastante positiva con un crecimiento anual (+4,3% real) superior al crecimiento económico (+2,9%). El comportamiento de las cuotas sociales fue el más destacado (+5,6% real) consecuencia más del elevado nivel de afiliación que del aumento de las bases de cotización.

Del total de cuotas recaudadas, 8.564,00 millones corresponden a las Mutuas de Accidentes de Trabajo para asumir su doble vertiente de gestor de las prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional, y las contingencias comunes en las empresas que han contratado este servicio con las Mutuas. Las bonificaciones por contratos incluidos en la política de fomento de empleo (nuevas contrataciones o conversiones) ascendieron a 1.592,48 millones, inferiores en 227 millones a las del año anterior.

Trabajadores en alta laboral. Con efectos de cotización (final de año)
Por regímenes (en miles)

	General	Autónomos	Agrarios			Mar	Carbón	Hogar	Total	En desempleo	Total corregido
			ajena	propia	total						
1980	6.828,4	1.484,0			1.573,0	136,8	49,8	341,8	10.413,8	791,6	11.205,4
1990	8.657,8	2.173,0	843,2	555,3	1.398,5	129,3	44,4	184,7	12.587,7	1.357,5	13.945,2
1995	8.587,5	2.296,6	753,4	403,6	1.157,0	87,8	27,9	143,7	12.300,5	1.242,4	13.542,9
1996	8.805,5	2.326,6	769,1	385,1	1.154,2	78,8	26,9	143,3	12.535,3	1.149,8	13.685,1
1997	9.255,3	2.367,4	794,8	368,7	1.163,5	77,1	24,7	141,3	13.029,3	1.034,7	14.064,0
1998	9.940,8	2.470,1	809,9	354,4	1.164,3	75,2	20,2	145,4	13.816,0	914,4	14.730,4
1999	10.649,7	2.528,3	813,3	341,1	1.154,4	74,4	19,0	151,4	14.577,2	853,7	15.430,9
2000	11.263,6	2.591,1	809,8	325,8	1.135,6	75,7	17,2	152,9	15.236,1	863,8	16.099,9
2001	11.747,0	2.622,6	821,5	308,8	1.130,4	74,9	15,6	158,2	15.748,7	920,7	16.669,4

Evolución anual en miles

	General	Autónomos	Agrarios			Mar	Carbón	Hogar	Total	En desempleo	Total corregido
			ajena	propia	total						
1996	218,0	30,0	15,7	-18,5	-2,8	-9,0	-1,0	-0,4	234,8	-92,6	142,2
1997	449,8	40,8	25,7	-16,4	9,3	-1,7	-2,2	-2,0	494,0	-115,1	378,9
1998	685,5	102,7	15,1	-14,3	0,8	-1,9	-4,5	4,1	786,7	-120,3	666,4
1999	708,9	58,2	3,4	-13,3	-9,9	-0,8	-1,2	6,0	761,2	-60,7	700,5
2000	613,9	62,8	-3,5	-15,3	-18,8	1,3	-1,8	1,5	658,9	10,1	669,0
2001	483,4	31,5	11,7	-17,0	-5,2	-0,8	-1,6	5,3	512,6	56,9	569,5

Evolución anual en %

	General	Autónomos	Agrarios			Mar	Carbón	Hogar	Total	En desempleo	Total corregido
			ajena	propia	total						
1996	2,5%	1,3%	2,1%	-4,6%	-0,2%	-10,3%	-3,6%	-0,3%	1,9%	-7,5%	1,0%
1997	5,1%	1,8%	3,3%	-4,3%	0,8%	-2,2%	-8,2%	-1,4%	3,9%	-10,0%	2,8%
1998	7,4%	4,3%	1,9%	-3,9%	0,1%	-2,5%	-18,2%	2,9%	6,0%	-11,6%	4,7%
1999	7,1%	2,4%	0,4%	-3,8%	-0,9%	-1,1%	-5,9%	4,1%	5,5%	-6,6%	4,8%
2000	5,8%	2,5%	-0,4%	-4,5%	-1,6%	1,7%	-9,5%	1,0%	4,5%	1,2%	4,3%
2001	4,3%	1,2%	1,4%	-5,2%	-0,5%	-1,1%	-9,2%	3,4%	3,4%	6,6%	3,5%

La evolución del número de cotizantes a la Seguridad Social en 2001 redujo ligeramente el ritmo de crecimiento anual de los anteriores cuatro últimos años, pero mantuvo todavía un favorable comportamiento (+3,4% de aumento). El número de trabajadores en alta en diciembre de 2001 fue superior en +512.000 personas al del año anterior, alcanzando los 15.748.700 millones de trabajadores, un record histórico en ese momento. El Régimen

General de asalariados con un crecimiento de +483.400 personas fue su principal ubicación (+4,3% de aumento) alcanzando casi los 11,5 millones de afiliados. El régimen de empleados de hogar presentó registros positivos de crecimiento interanual (+3,4%) aunque mantiene un volumen de afiliados muy pequeño dentro del conjunto (158.200 personas). Los trabajadores autónomos realizan aportaciones más discretas (+1,2%) y el resto de regímenes continúa su evolución a la baja.

La recaudación total obtenida mediante las cotizaciones sociales (65.939 millones) fue equivalente al 10,1% del PIB. No obstante, la cantidad pagada por los empresarios como coste laboral disminuye hasta el 9,51% del PIB cuando se deducen las cuotas pagadas por el INEM en concepto de trabajadores perceptores de la prestación por desempleo (2.378,00 millones) y las bonificaciones por creación o conversión de empleo (1.587 millones).

Las transferencias del Estado para asumir el segmento universal de prestaciones (31.807 millones) evolucionaron a un ritmo muy similar a la actividad económica (+3,2% real), sin realizar un esfuerzo adicional en el proceso de separación de las fuentes de financiación. La recaudación por tasas e ingresos patrimoniales aumentó en términos de devengo (+5%) pero cambia el signo si se analiza en criterio de caja (-17% real).

El total consolidado de gastos de la Seguridad Social fue en 2001 de 93.982 millones, con una evolución del +2,2% real respecto al año anterior⁶⁵, inferior al crecimiento de la riqueza. Esta cantidad era equivalente al 14,4% del PIB, dos décimas inferior al gasto del año anterior.

Dentro de las políticas de gasto realizadas en 2001, las pensiones contributivas acumulan el mayor volumen de recursos económicos (53.374,60 millones), el equivalente al 8,2% del PIB. La evolución anual de esta partida es relativamente escasa (+0,9% real) a pesar de haber cumplido con todos los nuevos compromisos (entradas en el sistema) y mantener el poder adquisitivo de las prestaciones (+0,7% sobre subida inicial). La causa de esta pequeña evolución estriba en haber contabilizado en 2000 los atrasos pagados a los pensionistas por la desviación de inflación incurrida en 1999 (+2,1% de desviación sobre previsión inicial). Este hecho convierte las cantidades en no homogéneas.

El sistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social pagó 7.715.700 prestaciones mensuales de media durante el ejercicio 2001, con un aumentado anual del número de beneficiarios (+66.000) bastante discreto (+0,86%), el menor de los últimos veinticinco años. En 2001 comienza un período de tiempo (hasta 2010) con escasa presión en el número de beneficiarios consecuencia del desastre provocado por la Guerra Civil española.

⁶⁵ Deflactor del PIB.

Número de pensiones INSS

clases	I. P.	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F familiar	TOTAL
2000	790,2	4526,6	2028,4	259,9	44,6	7.649,7
2001	788,2	4571,1	2058,5	255,0	43,0	7.715,7

Participación por epígrafes

clases	I. P.	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F familiar	TOTAL
2000	10,3%	59,2%	26,5%	3,4%	0,6%	100,0%
2001	10,2%	59,2%	26,7%	3,3%	0,6%	100,0%

Evolución anual

clases	I. P.	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F familiar	TOTAL
2000	-0,8%	1,1%	1,8%	2,7%	0,0%	1,2%
2001	-0,3%	1,0%	1,5%	-1,9%	-3,7%	0,9%

**Cuantía media pensiones contributivas de la Seguridad Social (incluye SOVI)
Euros corrientes**

clases	Invalidez	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F familiar	TOTAL
2000	543,25	539,19	333,15	200,54	249,16	471,79
2001	577,99	569,16	350,92	212,57	265,77	498,36

Evolución anual real

clases	Invalidez	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F familiar	TOTAL
2000	4,0%	3,5%	3,8%	3,8%	4,7%	3,5%
2001	3,4%	2,6%	2,4%	3,0%	3,7%	2,7%

La cuantía media de las pensiones continúa su ritmo de aumento moderado en términos reales (+2,7% real), como suma del mantenimiento del poder adquisitivo de las existentes y la entrada de nuevas pensiones con cuantías superiores. No obstante, la cuantía media sigue siendo baja (498,36 euros⁶⁶) aunque hay notables diferencias según los regímenes de procedencia (599,49 al mes en el régimen general) y la clase de pensión generada (569,16 al mes por jubilación).

Las nuevas pensiones contributivas con entrada en 2001 tienen una cuantía bastante superior (548,13 al mes) a las dadas de baja (429,50 al mes) reflejando una tasa de sustitución bastante elevada (+27,6%). Sin embargo, para valorar esta tasa no se debe olvidar que se sigue tratando de cuantías medias bastante alejadas de las manejadas en media en la Unión Europea. Como prueba de la reducida cuantía, el 30,78% del total de las prestaciones tiene todavía complemento de mínimos. La proporción de afectados, en este caso afectadas mayoritariamente, es superior en la pensión de viudedad (41,4% del total).

⁶⁶ La media aumenta hasta los 509,40 euros al mes sin tener en cuenta el SOVI, una prestación a extinguir.

Tasa de sustitución por regímenes

Cuantías medias altas/bajas

Altas

	general	autonomos	agrario		carbón	mar	em.hogar	at y ep	SOVI	Total
			ajena	propia						
2000	625,53	385,19	328,25	314,49	981,97	562,19	303,61	642,58	247,52	520,51
2001	661,34	405,79	339,97	328,31	970,09	598,13	315,56	680,66	258,44	548,13

Bajas

	general	autonomos	agrario		carbón	mar	em.hogar	at y ep	SOVI	Total
			ajena	propia						
2000	501,68	325,16	334,97	311,30	729,08	457,77	319,49	454,07	204,58	409,37
2001	527,58	334,86	345,81	322,65	732,95	470,45	330,28	453,79	214,07	429,50

Tasa de sustitución

	general	autonomos	agrario		carbón	mar	em.hogar	at y ep	SOVI	Total
			ajena	propia						
2000	24,7%	18,5%	-2,0%	1,0%	34,7%	22,8%	-5,0%	41,5%	21,0%	27,1%
2001	25,4%	21,2%	-1,7%	1,8%	32,4%	27,1%	-4,5%	50,0%	20,7%	27,6%

La cuantía media de las nuevas pensiones con entrada en 2001 en el sistema mantiene también una senda de crecimiento, eliminado el efecto de la inflación (+2,5% real). Las cuantías de las nuevas pensiones muestran también un importante índice de disparidad dependiendo del origen y clase de las mismas. Como ejemplo, las nuevas pensiones por jubilación del régimen general tienen una cuantía media de 862,53 euros al mes, mientras las originadas en el régimen de autónomos son de 481,70 euros al mes.

Las pensiones no contributivas (1.618,10 millones) incrementaron ligeramente su gasto respecto al año anterior (+0,7% real).

El gasto en incapacidad temporal (4.278,30 millones) mantuvo un fuerte ritmo de crecimiento en 2001 (+9,1% real) provocado en buena parte por el fuerte aumento del número de cotizantes en los cuatro últimos años.

A diferencia de la anterior prestación, el gasto en maternidad (847,5 millones) y prestaciones económicas por hijo a cargo (794,7 millones) mantuvieron una evolución muy similar al crecimiento de la riqueza. Un hecho nada positivo dado el grave problema de natalidad existente en la sociedad española y la muy reducida ayuda recibida por las familias desde el sector público. El gasto en relación al PIB se mantiene en tasas muy reducidas (0,1% respectivamente).

La segunda partida de gasto por volumen de recursos utilizados es la asistencia sanitaria (29.381,20 millones). Esta cantidad, equivalente al 4,5% del PIB, supone una evolución anual del +3,8% real, un punto superior a la creación de riqueza.

Las políticas dirigidas a servicios sociales absorbieron 1.658,80 millones, el equivalente al 0,3% del PIB. La mayor parte de la dotación se instrumentó como transferencia a las Comunidades Autónomas, responsables últimas de buena parte de la competencia.

Los gastos de administración e informática fueron en 2001 de 1.791.18 millones, desglosados entre administración general (1.299,50 millones) y la específica para la gestión de las prestaciones económicas (492,3 millones). La suma de ambas no supera el 0,3% del PIB, el dos por ciento del total de recursos gestionados en la Seguridad Social.

La ejecución de gasto muestra un protagonismo cada vez mayor de las pensiones contributivas (57% del total), acrecentado todavía más a partir del año siguiente por la aplicación del sistema de financiación autonómico pactado en julio de 2002.

Aportaciones del Estado al sistema de Seguridad Social

Euros

	1998	1999	2000	2001
sanidad	21.718,77	23.691,90	25.056,19	27.688,01
Complemento a Mínimos pensiones	96,16	97,36	97,36	97,89
PNC	1.410,58	1.510,94	1.670,81	1.777,96
Prestaciones familiares (no contrib)	347,99	363,01	715,20	807,14
LISMI	253,63	227,18	216,97	191,03
síndrome tóxico	36,06	36,66	36,06	29,73
jubilaciones anticipadas	146,65	129,22	137,63	126,81
Resto IMSERSO	0,00	0,00	1.029,53	1.090,69
otras transferencias	60,10	146,05	36,06	33,22
Transferencias corrientes	24.069,93	26.202,32	28.995,83	30.794,66
transf capital INSALUD e IMSERSO	0,00	393,06	462,18	485,62
TOTAL TRANSF ESTADO	24.069,93	26.595,39	29.458,01	31.280,28

El resumen de ingresos y gastos de la Seguridad Social distribuido por tipos de prestación muestra un excedente en el sistema contributivo de 6.145 millones (0,94% del PIB). El superávit aumentaría hasta los 10.247 millones (1,57% del PIB) caso de haber finalizado el proceso de separación de fuentes de financiación para el que se ha marcado un plazo máximo de doce años.

El excedente del segmento contributivo permite al Estado mantener una financiación inferior al coste total de las prestaciones universales y no contributivas. Como muestra la tabla adjunta, la aportación en 2001 fue de 31.280,28 millones, de los cuales la mayor parte tuvo como destino la asistencia sanitaria (27.500 millones).

La aportación para financiar los complementos a mínimos de las pensiones fue bastante reducida (97,89 millones sobre un total de 4.101,7 millones).

Sistema Seguridad Social (Contingencias comunes + accidentes de trabajo)
(Ingresos en millones de euros corrientes)

TOTAL COTIZACIONES												
	Trabajadores en desempleo					APORTACIONES ESTADO				TOTAL		
	TOTAL	ocupados	Total	trabajad	INEM	TOTAL	transferencia	préstamo	OTROS	CONSOLIDADO	PIB	
1980	9.603,0	9.603,0	0,0	0,0	0,0	1.017,5	1.017,5	0,0	122,6	10.743,1	95.335	
1985	16.123,4	15.034,3	1.089,0	0,0	1.089,0	4.521,4	4.521,4	0,0	610,0	21.254,8	175.626	
1990	29.217,0	27.348,5	1.868,5	0,0	1.868,5	10.457,0	10.457,0	0,0	1.041,0	40.715,0	312.422	
1995	derechos	41.944,6	39.360,3	2.584,4	144,2	2.440,1	22.172,5	19.502,2	2.670,3	1.423,2	65.540,4	437.787
1996	derechos	45.155,8	42.933,3	2.222,5	200,1	2.022,4	23.640,2	20.966,9	2.673,3	2.039,2	70.835,3	464.251
	caja	42.956,1	40.733,6	2.222,5	200,1	2.022,4	23.640,2	20.966,9	2.673,3	2.039,2	68.635,6	464.251
1997	derechos	48.040,1	45.828,4	2.211,7	194,1	2.017,6	23.036,8	22.101,6	935,2	2.176,3	73.253,2	493.182
	caja	45.896,9	43.685,2	2.211,7	194,1	2.017,6	25.140,3	22.101,6	3.038,7	2.176,3	73.213,5	493.182
1998	derechos	51.331,8	49.315,4	2.016,4	183,9	1.832,5	24.931,2	24.177,5	753,7	2.475,0	78.738,0	526.158
	caja	49.781,2	47.764,8	2.016,4	183,9	1.832,5	27.029,9	24.172,7	2.857,2	2.475,0	79.286,1	526.158
1999	derechos	54.661,8	52.661,0	2.000,8	286,7	1.714,1	26.596,0	26.596,0	0,0	1.594,5	82.852,3	565.482
	caja	54.376,0	52.366,8	2.009,2	286,7	1.722,5	26.596,0	26.596,0	0,0	1.594,5	82.566,4	565.482
2000	derechos	60.441,8	58.268,0	2.173,8	194,7	1.979,1	29.655,3	29.655,3	0,0	1.937,6	92.034,8	609.319
	caja	60.034,3	57.860,5	2.173,8	194,7	1.979,1	29.655,3	29.655,3	0,0	1.937,6	91.627,3	609.319
2001	derechos	65.939,8	63.561,1	2.378,7	283,7	2.095,0	31.807,0	31.807,0	0,0	2.094,2	99.841,0	651.641
	caja	65.903,8	63.519,5	2.384,3	283,7	2.100,6	31.807,0	31.807,0	0,0	1.656,0	99.366,8	651.641
2002	inicial	67.215,4	64.976,0	2.239,4	246,5	1.992,9	14.324,1	14.324,1	1.162,7	82.702,2	688.785	
	previsión	69.589,1	66.739,1	2.850,0	350,0	2.500,0	6.905,1	6.905,1	1.162,7	77.657,0	688.785	
2003	inicial	71.701,9	68.888,4	2.813,6	338,9	2.474,6	4.355,1	4.355,1	1.045,6	77.102,6	727.356	

Evolución en términos reales

TOTAL COTIZACIONES											
	Trabajadores en desempleo					APORTACIONES ESTADO				TOTAL	
	TOTAL	ocupados	Total	trabajad	INEM	TOTAL	transferencia	préstamo	OTROS	CONSOLIDADO	PIB
1999 (caja)	14,9%	16,3%	-11,9%	43,2%	-17,2%	4,7%	16,7%	-83,0%	-28,9%	10,1%	11,2%
2000 (caja)	6,8%	6,8%	4,6%	-34,3%	11,1%	5,7%	7,8%	-100,0%	17,5%	6,6%	4,2%
2001 (caja)	5,6%	5,6%	5,5%	40,2%	2,1%	3,2%	3,2%		-17,8%	4,3%	2,9%
2002 prev	2,0%	1,5%	15,5%	19,2%	15,0%	-79,0%	-79,0%		-32,2%	-24,5%	1,8%
2003 inicial	0,2%	0,4%	-4,0%	-5,8%	-3,7%	-38,6%	-38,6%		-12,5%	-3,4%	3,0%

En % del PIB

TOTAL COTIZACIONES											
	Trabajadores en desempleo					APORTACIONES ESTADO				TOTAL	
	TOTAL	ocupados	Total	trabajad	INEM	TOTAL	transferencia	préstamo	OTROS	CONSOLIDADO	
2000	derechos	9,9%	9,6%	0,4%	0,0%	0,3%	4,9%	4,9%	0,0%	0,3%	15,1%
	caja	9,9%	9,5%	0,4%	0,0%	0,3%	4,9%	4,9%	0,0%	0,3%	15,0%
2001	derechos	10,1%	9,8%	0,4%	0,0%	0,3%	4,9%	4,9%	0,0%	0,3%	15,3%
	caja	10,1%	9,7%	0,4%	0,0%	0,3%	4,9%	4,9%	0,0%	0,3%	15,2%
2002	inicial	9,8%	9,4%	0,3%	0,0%	0,3%	2,1%	2,1%	0,0%	0,2%	12,0%
	previsión	10,1%	9,7%	0,4%	0,1%	0,4%	1,0%	1,0%	0,0%	0,2%	11,3%
2003	inicial	9,9%	9,5%	0,4%	0,0%	0,3%	0,6%	0,6%	0,0%	0,1%	10,6%

En %

TOTAL COTIZACIONES											
	Trabajadores en desempleo					APORTACIONES ESTADO				TOTAL	
	TOTAL	ocupados	Total	trabajad	INEM	TOTAL	transferencia	préstamo	OTROS	CONSOLIDADO	
2000	derechos	65,7%	63,3%	2,4%	0,2%	2,2%	32,2%	32,2%	0,0%	2,1%	100,0%
	caja	65,5%	63,1%	2,4%	0,2%	2,2%	32,4%	32,4%	0,0%	2,1%	100,0%
2001	derechos	66,0%	63,7%	2,4%	0,3%	2,1%	31,9%	31,9%	0,0%	2,1%	100,0%
	caja	66,3%	63,9%	2,4%	0,3%	2,1%	32,0%	32,0%	0,0%	1,7%	100,0%
2002	derechos	81,3%	78,6%	2,7%	0,3%	2,4%	17,3%	17,3%	0,0%	1,4%	100,0%
	caja	89,6%	85,9%	3,7%	0,5%	3,2%	8,9%	8,9%	0,0%	1,5%	100,0%
2003	derechos	93,0%	89,3%	3,6%	0,4%	3,2%	5,6%	5,6%	0,0%	1,4%	100,0%

Gasto consolidado de la Seguridad Social. Operaciones no financieras
En millones de euros corrientes

	Prestaciones económicas										TOTAL	PIB	
	Total	pensiones contributivas	PNC	ILT	mater- nidad	hijo a cargo	otras	Admon	ASISTENCIA SANITARIA	SERV. SOCIALES			Admon general
1980	6.539,6	5.288,9	0,0	888,3	0,0	346,8	45,7	282,5	3.476,3	0,0	0,0	10.015,9	96.335
1985	14.710,4	12.738,5	0,0	1.353,5	0,0	283,1	52,9	282,5	6.363,5	0,0	0,0	21.584,7	175.626
1990	25.627,8	22.721,9	0,0	2.487,0	0,0	1.899,9	71,5	157,5	11.738	0,0	0,0	40.516,6	312.422
1995	42.954,4	37.204,5	967,0	3.375,9	331,2	590,8	153,9	331,2	20.487,3	1.498,9	897,3	65.922,0	437.787
1996	46.556,2	40.367,0	1.121,5	3.513,5	482,0	598,0	92,0	382,2	21.822,1	1.416,0	1.116,6	70.910,9	464.251
1997	48.840,0	42.538,4	1.228,5	3.316,4	535,5	638,9	220,0	362,4	22.268,1	1.419,6	1.156,0	73.683,7	493.182
1998	51.106,4	44.794,0	1.325,2	3.163,1	567,4	657,5	234,4	364,8	24.155,9	1.564,4	1.217,0	76.043,8	526.158
1999	53.505,0	46.852,5	1.391,9	3.333,2	638,9	650,9	232,6	405,0	25.626,0	1.599,9	1.152,0	81.847,9	565.482
2000	58.717,2	51.077,8	1.551,2	3.784,4	739,4	746,5	450,5	367,3	27.313,0	1.593,2	1.177,0	88.775,8	609.319
2001	61.643,0	53.374,6	1.618,1	4.278,3	847,5	794,7	237,5	492,3	29.391,2	1.658,8	1.299,5	93.982,6	651.641
2002	65.175,7	56.230,6	1.755,2	4.026,8	893,0	842,4	852,6	575,0	12.244,3	636,5	1.450,7	79.507,0	688.785
2002 prev	66.854,1	57.242,7	1.752,2	4.706,1	900,0	850,0	850,0	550,0	3.172,7	640,0	1.400,0	72.066,8	688.785
2002 homogeneo	66.854,1	57.242,7	1.755,2	4.706,1	900,0	850,0	850,0	550,0	1.292,7	640,0	1.400,0	70.186,8	727.956
2003	69.820,9	60.024,1	1.803,6	4.622,8	965,0	886,8	910,0	608,6	1.246,6	626,6	1.501,0	73.195,1	727.956

Evolución en términos reales

	Prestaciones económicas										TOTAL	PIB	
	Total	pensiones contributivas	PNC	ILT	mater- nidad	hijo a cargo	otras	Admon	ASISTENCIA SANITARIA	SERV. SOCIALES			Admon general
2000	5,9%	5,2%	7,6%	9,6%	11,7%	10,7%	86,9%	-12,5%	2,9%	-3,9%	-0,4%	4,7%	4,2%
2001	1,3%	0,9%	0,7%	9,1%	10,6%	2,7%	-49,1%	29,4%	3,8%	0,5%	8,8%	2,2%	2,9%
2002	4,6%	3,4%	4,6%	6,1%	2,4%	3,1%	245,1%	7,7%	-89,6%	-62,8%	3,9%	-26,1%	2,1%
2003/02 inicial	3,9%	3,5%	-0,3%	11,3%	4,8%	2,1%	3,5%	2,7%	-90,1%	-4,5%	0,4%	-10,7%	3,0%
2003/02 prev	1,3%	1,7%	-0,3%	-4,7%	4,0%	1,2%	3,8%	7,3%	-61,9%	-5,0%	4,0%	-1,5%	3,0%

Participación sobre el PIB

	Prestaciones económicas										TOTAL	PIB	
	Total	pensiones contributivas	PNC	ILT	mater- nidad	hijo a cargo	otras	Admon	ASISTENCIA SANITARIA	SERV. SOCIALES			Admon general
2000	9,6%	8,4%	0,3%	0,6%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	4,5%	0,3%	0,2%	14,6%	100,0%
2001	9,5%	8,2%	0,2%	0,7%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	4,5%	0,3%	0,2%	14,4%	100,0%
2002	9,7%	8,3%	0,3%	0,7%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	10,5%	100,0%
2003	9,6%	8,3%	0,2%	0,6%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,5%	0,1%	0,2%	10,1%	100,0%

	Prestaciones económicas										TOTAL	PIB	
	Total	pensiones contributivas	PNC	ILT	mater- nidad	hijo a cargo	otras	Admon	ASISTENCIA SANITARIA	SERV. SOCIALES			Admon general
2000	66,1%	57,5%	1,7%	4,3%	0,8%	0,8%	0,5%	0,4%	30,8%	1,8%	1,3%	100,0%	686,4%
2001	65,6%	56,8%	1,7%	4,6%	0,9%	0,8%	0,3%	0,5%	31,3%	1,8%	1,4%	100,0%	693,4%
2002	92,8%	79,4%	2,4%	6,5%	1,2%	1,2%	1,2%	0,8%	4,4%	0,9%	1,9%	100,0%	955,8%
2003	95,4%	82,0%	2,5%	6,3%	1,3%	1,2%	1,2%	0,8%	1,7%	0,9%	2,1%	100,0%	993,7%

Participación por epígrafes

		Ingresos: cuotas sociales										Gastos				Excedente (+) o déficit (-)			
		trabajad. ocupados		desempleados INEM		trabaj. Ingresos		pensiones contributivas		Incapacidad laboral		maternidad Admon		Total gastos		diferencia		complemento	
1995	derechos	39.360,3	2.440,1	144,2	41.944,6	37.204,5	3.375,9	331,2	981,5	41.893,0	51,6	3.413,7	3.485,4						
1996	derechos	42.933,3	2.022,4	200,1	45.155,8	40.367,0	3.513,5	482,0	1.116,6	45.479,1	-323,3	3.630,1	3.306,8						
	caja	40.733,6	2.022,4	200,1	42.956,1	40.367,0	3.513,5	482,0	1.116,6	45.479,1	-2.523,0	3.630,1	1.107,1						
1997	derechos	45.828,4	2.017,6	194,1	48.040,1	42.538,4	3.316,4	535,5	1.156,0	47.546,3	493,8	3.654,2	4.147,9						
	caja	43.685,2	2.017,6	194,1	45.896,9	42.538,4	3.316,4	535,5	1.156,0	47.546,3	-1.649,4	3.654,2	2.004,7						
1998	derechos	49.315,4	1.832,5	183,9	51.331,8	44.794,0	3.163,1	567,4	1.117,0	49.641,5	1.690,3	3.678,2	5.368,5						
	caja	47.764,8	1.832,5	183,9	49.781,2	44.794,0	3.163,1	567,4	1.117,0	49.641,5	139,7	3.678,2	3.817,9						
1999	derechos	52.661,0	1.714,1	286,7	54.661,8	46.852,5	3.333,2	638,9	1.117,0	51.941,6	2.720,2	3.699,2	6.419,4						
	caja	52.366,8	1.722,5	286,7	54.376,0	46.852,5	3.333,2	638,9	1.117,0	51.941,6	2.434,4	3.699,2	6.133,6						
2000	derechos	58.268,0	1.979,1	194,7	60.441,8	51.077,8	1.551,2	3.784,4	1.152,5	57.566,0	2.875,8	3.903,6	6.779,4						
	caja	57.860,5	1.979,1	194,7	60.034,3	51.077,8	1.551,2	3.784,4	1.152,5	57.566,0	2.468,3	3.903,6	6.371,9						
2001	derechos	63.561,1	2.100,6	283,7	65.945,4	53.374,6	4.278,3	847,5	1.299,5	59.799,9	6.145,5	4.101,7	10.247,2						
	caja	63.519,5	1.992,9	246,5	65.758,9	53.374,6	4.278,3	847,5	1.299,5	59.799,9	5.959,0	4.101,7	10.060,7						
2002	inicial	64.976,0	1.992,9	246,5	67.215,4	56.230,6	4.026,8	893,0	1.450,7	62.601,1	4.614,3	4.112,3	8.726,7						
	prevision	66.739,1	2.500,0	350,0	69.589,1	57.242,7	4.706,1	900,0	1.400,0	64.248,9	5.340,3	4.112,3	9.452,6						
2003	inicial	68.888,4	2.474,6	338,9	71.701,9	60.024,1	4.622,8	985,0	1.501,0	67.112,9	4.589,0	4.132,1	8.721,2						

Consolidado Seguridad Social. Segmento contributivo

En millones de euros

Avance de liquidación de 2002

La presentación de los Presupuestos no acompaña un avance de liquidación de la Seguridad Social del año anterior. Una aportación bastante lógica, si se pretende analizar el impacto de las cuentas públicas en el año de su aplicación.

A falta de la misma, se debe realizar una simulación de avance a partir de la detallada información sobre ejecución del presupuesto de ingresos y gastos facilitado en el Consejo General del INSS, con excepción del gasto de las Mutuas de Accidente de Trabajo.

Antes de realizar este análisis conviene recordar que el ejercicio 2002 es el primero en el cual se aplica el contenido del Acuerdo suscrito en abril de 2001 sobre la mejora y el desarrollo del sistema de protección social. Las partes firmantes fueron CC.OO., CEOE y el Gobierno de la nación. El contenido del mismo, continuación del alcanzado en 1996 con la participación en este caso de CC.OO. y UGT, recoge una serie de medidas para garantizar un futuro viable del sistema de pensiones que permita acceder al mismo a los trabajadores en unas condiciones razonables y aumentar la cuantía media real de las prestaciones, de forma sostenible con el paso del tiempo.

El Acuerdo pretende consolidar el sistema público de pensiones de reparto como fuente principal y suficiente de ingresos para la mayoría de los trabajadores. Su aplicación debe dar tranquilidad a la sociedad española frente las previsiones catastróficas presentadas de forma interesada por algunas personas y organizaciones que suelen apoyarse en análisis realizados con una sensible falta de rigor.

Las cuestiones principales recogidas en el Acuerdo son las siguientes:

- Ubicación definitiva de los complementos a mínimos de las pensiones en el segmento universal del sistema, siendo obligada su financiación íntegra con los ingresos general del Estado. Se establece un período transitorio máximo de doce años para finalizar la separación de fuentes de financiación.
- Se establece el objetivo de dotar en un período máximo de cuatro años un fondo de reserva de pensiones equivalente a una mensualidad calculada prorrateando las pagas extraordinarias.
- Se incorpora un nuevo concepto de jubilación flexible manteniendo la edad ordinaria de jubilación a los sesenta y cinco años.
- Elevar de forma progresiva las cuantías de las pensiones de viudedad (base reguladora desde 45 al 52% con carácter general) y por complemento de mínimos (menores de 65 años).
- Estudiar en 2003 la mejor forma de cálculo de las pensiones para seguir mejorando su

cuantía en términos reales de forma combinada con la viabilidad financiera del sistema a largo plazo.

Durante el ejercicio 2002 se han adoptado una serie de medidas para dar cumplimiento a una parte de estas las obligaciones.

- a) En 2002 se ha cumplido estrictamente con la aportación del Estado de una doceava parte del coste de los Complementos a Mínimos de las pensiones (300 millones). También se ha elevado la base reguladora de las pensiones de viudedad con carácter general desde el 45% al 46%. El incremento pasa del 45% al 70% cuando se cumplan una serie de requisitos relacionados con la ausencia de otras fuentes de renta.
- b) La aprobación de la Ley 35/2002 de 12 de julio de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible mantiene la edad legal ordinaria de jubilación a los 65 años estableciendo algunas condiciones antes no existentes:
 - Se crea un nuevo derecho de jubilación anticipada a partir de los 61 años de edad a todos aquellos trabajadores con una cotización mínima de 30 años. El derecho está acompañado por la aplicación de un coeficiente reductor entre el 8 y 6% de la base reguladora por año anterior a los 65 de edad. El porcentaje depende del número de años cotizados disminuyendo a medida que aumenta la carrera profesional del trabajador. Su aplicación implica la distribución de la cuantía a percibir en concepto de pensión bajo la modalidad general (acceso a los 65 años) en un número más amplio de años.
 - Se incorpora el derecho para los trabajadores mayores de sesenta y una años afectos a un expediente de regulación de empleo de suscribir un convenio especial con la Seguridad Social hasta la edad ordinaria de jubilación (65 años) pagado por la empresa.
 - Amplía la base reguladora de la prestación por jubilación en un dos por ciento anual, para las personas que de forma voluntaria quieran prolongar su vida laboral activa por encima de los sesenta y cinco años.
 - Amplía las condiciones de jubilación parcial a partir de los sesenta años de edad, incorporando una cierta flexibilidad en su utilización.
 - Mejoran los incentivos al empresario para mantener en activo a los trabajadores mayores de sesenta años estableciendo una bonificación en la cuota contingencias comunes (del 50 al 100% dependiendo de la edad del trabajador).
- c) En el ejercicio 2002 se ha ampliado la dotación al Fondo de Reserva (3.575 millones) dando cumplimiento a la cantidad marcada en el Acuerdo (6.020 millones), el equivalente a una mensualidad con la parte proporcional de las pagas extraordinarias.

Considerando cumplido el objetivo de provisionar el Fondo de Reserva con esta cantidad para asegurar un posible desfase de tesorería en el sistema, la comparación entre los excedentes obtenidos por el sistema desde 1999 y la aportación realizada al Fondo de Reserva muestra un elevado diferencial por un valor cercano a 8.000 millones. Una parte de esta cantidad ha sido utilizada para dotar un fondo de las Mutuas de Accidente de Trabajo pero ante la elevada cantidad restante calculada ya deducidos los derechos de cobro cancelados (igualdad entre devengo y caja), surge la pregunta sobre cuál ha sido su destino. A falta de explicaciones más solventes, todo apunta que ha sido utilizada para compensar los déficits del subsector Estado.

Fondo de Reserva del sistema de pensiones
millones de euros

	aportaciones	intereses	saldo	excedente S. Social	
				anual (1)	acumulado
1999	0	0	0	1.017,39	1.017,39
2000	601,00	0,00	601,00	3.336,18	4.353,58
2001	1.803,00	41,00	2.445,00	5.844,44	10.198,02
2002	3.575,00	180,60	6.200,60	3.907,46	14.105,48
diferencia					7.904,88

Elaboración propia

(1) Saldo operaciones financieras deducidos los derechos cancelados

La liquidación del presupuesto consolidado de la Seguridad Social en 2002 puede verse afectado por las desviaciones sufridas en algunas variables:

- El mantenimiento del empleo, por lo menos durante buena parte del ejercicio aún a pesar de la desaceleración en el ritmo de actividad económica, permitirá una mayor recaudación a la prevista inicialmente en concepto de cuotas sociales. La cantidad inicial manejada con bastante prudencia por los autores, puede superarse hasta alcanzar los 69.590 millones (+2.370 millones sobre inicial). De ser así, la recaudación por cotizaciones aumentaría el +2% real (+5,5% nominal).

Afiliados extranjeros a la Seguridad Social

	UE	no UE	Total
1999	120.563	211.844	332.407
2000	140.391	311.706	452.097
2001	157.394	447.506	604.900
2002	183.979	608.025	792.004
2002 / 1999	52,6%	187,0%	138,3%
	63.416	396.181	459.597

Una de las causas del importante aumento en el número de cotizantes a la Seguridad Social es la integración de personas provenientes de otros países. A julio de 2002 hay inscritos casi 800.000, de los cuales la mayoría (76% del total) proceden de países no comunitarios. En el período 1999/2002 el total de extranjeros afiliados ha crecido el +138,3% (+459.597 personas) en buena parte al abrigo de los sucesivos procesos de regularización de los últimos años. Esta aparición, una parte afloramiento de la economía sumergida, explica parcialmente la diferencia entre la evolución del número de ocupados según la EPA y la afiliación a la Seguridad Social.

En 2002 siguen vigentes bonificaciones para determinados contratos con objeto de fomentar el empleo o las conversiones a indefinidos. El número total de contratos afectados por las distintas legislaciones asciende a 1.452.994. El coste total puede superar los 1.800 millones y es pagado íntegramente por el INEM.

Contratos en vigor con bonificaciones de cuotas					
	1998	1999	2000	2001	2002
Ley 64/1997	872.741	1.028.724	877.147	472.909	362.073
Ley 50/98 y RDL 5/99		402.824	307.424	99.517	54.632
Ley 55/99			452.845	418.494	287.645
Ley 12/2001				478.639	690.546
Otros				9.070	58.098
Total contratos	872.741	1.431.548	1.637.426	1.478.629	1.452.994

- La transferencia inicial del Estado prevista para la financiación del INSALUD gestión directa, queda sin sentido al haberse acordado el traspaso completo de las competencias. Sin embargo, la premura de tiempo en la decisión ha hecho que no desaparezca totalmente en 2002 al haberse mantenido el pago durante la primera parte del año (3.172,69 millones frente a 10.591,50 dotados inicialmente)⁶⁷.
- La elevada desviación del IPC en el momento establecido para fijar la subida definitiva sobre la previsión de IPC utilizada para la elevación inicial subida de las pensiones, implicará un importante pago en concepto de atrasos y, lo más significativo, consolidará esa cantidad en la posterior base de cálculo de las mismas. Cada décima de desviación implica un superior pago de 55 millones en concepto de atrasos y una cantidad similar para el siguiente ejercicio presupuestario. De llegar el IPC al 3,8% (noviembre sobre noviembre) la cantidad a pagar en 2002 estaría cercana a los 1.000 millones.

La elevada evolución de la inflación en los últimos tres años se está convirtiendo en el principal problema del sistema de pensiones. Las desviaciones han incrementado el gasto en más de 3.000 millones sin mejorar el poder adquisitivo de los beneficiarios. De no haberse producido estas desviaciones provocadas por la falta de cultura empresarial

⁶⁷ Fuente: Liquidación hasta julio de 2002.

ante la estabilidad de los precios, el sistema sería más solvente a medio plazo incluso utilizando una parte de esos recursos para incrementar las prestaciones con cuantías inferiores.

- La ejecución hasta el mes de julio muestra una sustancial desviación al alza del gasto en incapacidad temporal (+12%), incluso después de reducir la cuantía para los trabajadores a quienes les hubiera finalizado su contrato laboral con las medidas incluidas en la coloquialmente denominada Ley de Acompañamiento para 2002.

De cumplirse estas previsiones, el total de ingresos consolidado del sistema de Seguridad Social en 2002 estaría alrededor de 77.650 millones y el total de gastos rondaría los 72.066 millones. El saldo sería positivo por valor de 5.590 millones (0,85% del PIB). **El excedente real del sistema (hasta el 0,7% del PIB) se reducirá probablemente al deducir los derechos cancelados del total recaudado a través de las cuotas sociales.**

Con esta previsión, el superávit de la Seguridad Social compensaría un año más el déficit en el que incurre el Estado, posiblemente superior al anunciado inicialmente por los responsables del Ministerio de Hacienda.

A partir de las cifras manejadas, el excedente del segmento contributivo del sistema de la Seguridad Social superaría los 5.300 millones, aumentando hasta más de 9.000 millones si se descuenta el pago de los complementos a mínimos de las pensiones.

Presupuesto para 2003

El presupuesto consolidado de la Seguridad Social tiene según sus autores los fines básicos de *«mantener los compromisos de gasto amparados por derechos subjetivos incrementando la eficacia de la economía mejorando dentro de las posibilidades financieras su acción protectora, todo ello dentro de una política de consenso social»*.

De su lectura, se debe resaltar con carácter previo el rigor en su elaboración, la claridad en su presentación y la amplia información que acompaña las cifras del presupuesto, características todas ausentes en el resto de los PGE2003. En la misma línea de rigor se incluye el propósito de seguir aplicando criterios contables igualando la recaudación por cuotas sociales por devengo y caja. De esta forma, se eliminan las distorsiones creadas por la creencia de haber ingresado cantidades superiores a la realmente disponibles.

A la hora de valorar el presupuesto para el próximo ejercicio 2003 es preciso tener en cuenta la modificación estructural introducida como consecuencia de la plena aplicación del modelo de financiación autonómica después de haberse producido el traspaso íntegro a las Comunidades Autónomas de la asistencia sanitaria. Así, desaparece la transferencia realizada por el Estado a la Seguridad Social por el total del gasto sanitario y, a la vez no tiene reflejo esta partida dentro del capítulo de gasto de la Seguridad Social.

El presupuesto consolidado de ingresos no financieros de la Seguridad Social en 2003 se eleva hasta los 77.102,60 millones, el equivalente al 10,6% del PIB. Dentro del mismo, las cuotas sociales serían el capítulo al que se exige un mayor esfuerzo (71.701,90 millones) con una evolución anual del +0,2% real (+3% nominal) sobre la previsión de ingresos utilizada en este trabajo para el presente ejercicio. Salvo catástrofe de crisis económica severa con fuerte destrucción de empleo, es factible predecir una recaudación algo superior a la contenida en el presupuesto.

De la recaudación prevista mediante cuotas sociales, los trabajadores ocupados aportarían la mayor parte (66.739,10 millones) aunque un segmento proviene de las bonificaciones concedidas por nuevas contrataciones o conversión de contrato (1.822,05 millones). El resto proviene de las cotizaciones correspondientes a trabajadores perceptores de alguna de las prestaciones por desempleo con derecho a las mismas realizadas por el INEM (2.474,63 millones) o por el propio afectado (338,92 millones).

La recaudación prevista en concepto de cuotas por accidente de trabajo y enfermedad profesional es de 5.269,13 millones. De cumplirse la previsión, se estabilizaría el traspaso de trabajadores a las Mutuas de la prestación de incapacidad temporal en contingencias comunes.

Los tipos de cotización en 2003 se mantienen estables. La suma de cotizaciones para un trabajador con contrato indefinido en el régimen general es del 36,95% del salario bruto percibido (contingencias comunes, desempleo, formación y FOGASA). La parte asumida por los empresarios como coste laboral es el 30,6% del salario bruto abonado, lo que se convierte en el 23,43% del coste laboral total.

Base de cotización de la Seguridad Social						
	2001		2002		2003	
	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima
B. mes						
1	753,85	2.499,91	768,90	2.574,90	784,28	2.652,00
2	625,29	2.499,91	637,80	2.574,90	650,56	2.652,00
3	543,64	2.499,91	554,40	2.574,90	565,49	2.652,00
4	505,38	2.499,91	516,00	2.574,90	526,32	2.652,00
5	505,38	2.380,37	516,00	2.574,90	526,32	2.652,00
6	505,38	2.380,37	516,00	2.574,90	526,32	2.652,00
7	505,38	2.380,37	516,00	2.574,90	526,32	2.652,00
B. diaria						
8	16,84	79,35	17,20	85,83	17,54	88,40
9	16,84	79,35	17,20	85,83	17,54	88,40
10	16,84	79,35	17,20	85,83	17,54	88,40
11	16,84	79,35	17,20	85,83	17,54	88,40

Evolución anual real

	1998		1999		2000		2001		2002		2003	
	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima
B. mes												
1	0,3%	0,3%	-0,5%	-0,5%	-1,6%	-1,5%	-1,54%	-1,54%	-1,6%	-0,7%	-1,1%	-0,1%
2	0,3%	0,3%	-0,5%	-0,5%	-1,5%	-1,5%	-1,54%	-1,54%	-1,6%	-0,7%	-1,1%	-0,1%
3	0,3%	0,3%	-0,5%	-0,5%	-1,6%	-1,5%	-1,54%	-1,54%	-1,7%	-0,7%	-1,1%	-0,1%
4	0,3%	0,3%	-0,5%	-0,5%	-1,5%	-1,5%	-1,54%	-1,54%	-1,5%	-0,7%	-1,1%	-0,1%
5	0,3%	5,3%	-0,5%	4,7%	-1,5%	3,4%	-1,54%	3,39%	-1,5%	4,3%	-1,1%	-0,1%
6	0,3%	5,3%	-0,5%	4,7%	-1,5%	3,4%	-1,54%	3,39%	-1,5%	4,3%	-1,1%	-0,1%
7	0,3%	5,3%	-0,5%	4,7%	-1,5%	3,4%	-1,54%	3,39%	-1,5%	4,3%	-1,1%	-0,1%
B. diaria												
8	0,3%	5,3%	-0,5%	4,7%	-1,5%	3,4%	-1,54%	3,39%	-1,5%	4,3%	-1,1%	-0,1%
9	0,3%	5,3%	-0,5%	4,7%	-1,5%	3,4%	-1,54%	3,39%	-1,5%	4,3%	-1,1%	-0,1%
10	0,3%	5,3%	-0,5%	4,7%	-1,5%	3,4%	-1,54%	3,39%	-1,5%	4,3%	-1,1%	-0,1%
11	0,3%	5,3%	-0,5%	4,7%	-1,5%	3,4%	-1,58%	3,39%	-1,5%	4,3%	-1,1%	-0,1%

Las bases de cotización evolucionan en distinto grado. Las bases máximas crecerán el +3% (un punto más del IPC previsto por el Gobierno). La evolución de las bases mínimas vienen determinadas por el aumento del Salario Mínimo Interconvenido. Con la información disponible en el momento de redactar este trabajo será del +2%.

Las elevadas subidas en el IPC desde 1999 están desactualizando la relación entre bases de cotización y prestaciones. La base mínima ha crecido el -5,74% por debajo de la inflación desde 1998. La máxima acumula también una pérdida aunque algo más reducida (-4,34%). Mientras tanto, las cuantías mínimas y máximas de las prestaciones por jubilación han evolucionado con el IPC real.

La siguiente partida de ingresos por volumen de recursos son las transferencias corrientes y de capital realizadas por el Estado que ascienden en 2003 hasta los 4.242,21 millones. Desaparecida la transferencia sanitaria, tan solo son necesarios 211,96 millones para el INSALUD y el ISM, las pensiones no contributivas y las prestaciones familiares no contributivas se constituyen en el principal destino de las mismas (1.932,54 millones y 898,89 millones respectivamente).

El Estado también asume íntegramente la financiación de las prestaciones económicas por hijo a cargo, la LISMI, jubilaciones anticipadas por antiguas reconversiones y las indemnizaciones del síndrome tóxico.

Aportaciones del Estado al sistema de Seguridad Social
Euros

	2002	2003	% anual
sanidad	10.206,92	211,96	-97,9%
Complemento a Mínimos pensiones	306,30	606,35	98,0%
PNC	1.880,66	1.932,54	2,8%
Prestaciones familiares (no contrib)	854,01	898,89	5,3%
LISMI	154,50	127,94	-17,2%
síndrome tóxico	26,84	23,36	-13,0%
jubilaciones anticipadas	117,51	131,00	11,5%
Resto IMSERSO	236,98	241,61	2,0%
otras transferencias	155,74	68,56	-56,0%
Transferencias corrientes	13.939,46	4.242,21	-69,6%
transf capital INSALUD e IMSERSO	504,13	51,71	-89,7%
TOTAL TRANSF ESTADO	14.443,59	4.293,92	-70,3%

En el capítulo de otros ingresos se recogen las tasas, recargos, intereses y multas⁶⁸ (555,15 millones), junto a los intereses de depósitos y valores (484,17 millones)⁶⁹.

El presupuesto total de gastos no financieros para el año 2003 asciende a 73.195,10 millones, una cantidad equivalente al 10,1% del PIB.

Como se ha mencionado no tiene interés realizar una comparación interanual al no ser homogéneos los presupuestos. No obstante, en un intento de aproximación al contexto del próximo ejercicio, **el total del gasto previsto para el año 2003 se reduciría el -0,8% real realizando una comparación sobre una simulación construida con una estructura homogénea de las políticas de gasto incluyendo además las desviaciones de gasto detectadas en el actual ejercicio 2002.**

La insuficiente dotación en distintas políticas puede tener solución utilizando parte del abultado excedente que los autores piensan obtener en sus estimaciones iniciales o, mediante los márgenes creados con la prudente estimación de ingresos por cuotas sociales.

La distribución del gasto por políticas muestra las siguientes características:

Las pensiones contributivas tienen asignados 60.024,10 millones para el próximo ejercicio presupuestario 2003, una cantidad superior en +1,7% sobre el avance liquidación manejado para 2002 (+4,5% nominal). Los recursos adicionales deberían ser suficientes para elevar las cuantías de las pensiones ya existentes un +2% (previsión inicial de IPC), incorporar a los nuevos beneficiarios (saldo del +0,79%), asumir el mayor coste de las nuevas pensio-

⁶⁸ Capítulo 3. Tasas y otros ingresos.

⁶⁹ Capítulo 5. Ingresos patrimoniales.

nes y, la elevación de la base reguladora de las pensiones de viudedad que en dos años deben pasar del 46% al 52%.

Desconociendo el coste exacto de los últimos conceptos, todo apunta que la dotación asignada no será suficiente para hacer frente a los compromisos. Una cuestión, sin embargo, de fácil solución como se ha mencionado anteriormente al disponer de mecanismos suficientes para hacer frente a una contingencia de estas características.

Las pensiones no contributivas necesitarán 1.803,60 millones, una evolución anual negativa del -0,3% real. El crecimiento en el número de beneficiarios de las PNCs en los últimos años podría hacer pensar en una ralentización del ritmo de crecimiento a futuro, en especial por considerar finalizado el traspaso a esta prestación de los perceptores de otras prestaciones con la cuantía congelada. No obstante, no hay motivos suficientes para asegurarlo.

La prestación económica por incapacidad temporal dispondrá en 2003 de 4.622,80 millones, una cantidad incluso inferior en términos nominales a la previsión de gasto para 2002 manejada en este trabajo. El intenso crecimiento de la afiliación en los últimos años (+3.700.000) no sólo repercute positivamente en la recaudación por cotizaciones, también lo hace en la posibilidad de incurrir en una situación de enfermedad. Recordar que a pesar del abultado aumento porcentual medido en términos anuales, el gasto sólo ha crecido una décima del PIB hasta alcanzar el 0,7% del mismo.

El crecimiento del gasto en 2002 después de la aplicación de un recorte puede demostrar que el motivo del incremento no tiene porque ser el fraude generalizado como afirman algunas fuentes. Así, con independencia de establecer los programas de control necesarios para combatir cualquier fraude, es preciso dotar la prestación con los recursos económicos adecuados al volumen potencial de afectados y, a la vez, no penalizar a los trabajadores con injustificados recortes de carácter general.

La prestación por maternidad dispondrá en 2003 de 965,00 millones con un crecimiento real del +4%.

En la misma línea de incremento pero con un ascenso inferior, las prestaciones económicas por hijo a cargo aumentan sobre el año anterior (+1,2%). En este capítulo conviene recalcar el injusto mecanismo vigente de ayudas a la familia. Los contribuyentes con rentas superiores a 67.000 euros anuales reciben una ayuda en el IRPF de 672 euros por el primer hijo y de 720 euros por su segundo hijo, mientras que una persona con renta anuales de 9.000 euros se debe conformar con una prestación dispensada en la Seguridad Social de 291,01 euros. La diferencia en el segundo hijo es de 428,99 euros entre ambos, un +82% a favor de la persona con más ingresos.

**Prestación S.Social por hijo a cargo
Menores de 18 años**

	renta menor de		prestación anual	dfa con IRPF 45%
primer hijo	7.744,97 €	1.288.655 pta	291,01 €	-380,99 €
segundo hijo	8.906,72 €	1.481.953 pta	291,01 €	-428,99 €
minusvalidos				
-18 años y +33%			581,65 €	
+18 años y 65%			2.932,92 €	
+18 años y 75%			4.399,44 €	
Deducción IRPF				
	deducción	15%	45%	diferencia
primer hijo	1.400,00 €	252,00 €	672,00 €	2,7 veces
segundo hijo	1.500,00 €	270,00 €	720,00 €	2,7 veces

El capítulo de otros gastos relacionados con prestaciones económicas acumulan 910,00 millones en 2003 (+3,8% real). Se incluyen los siguientes epígrafes:

- Transferencias corrientes a País Vasco y Navarra en concepto de pensiones no contributivas (138,72 millones).
- Transferencias económicas a discapacitados (127,94 millones) incluyendo la LISMI.
- Programa de ahorro en Incapacidad Temporal dirigido a las Comunidades Autónomas (280,04 millones).
- Jubilaciones anticipadas por antiguos procesos de reconversión (131,00 millones).
- Síndrome tóxico (23,36 millones).
- Servicios IMSERSO (241,61 millones).
- Transferencias a la Unión Europea por derechos consolidados de los funcionarios españoles destinados en la misma (15,06 millones).

La asistencia sanitaria que permanece en la Seguridad Social después de los cambios integra las prestaciones sanitarias dirigidas a sus afiliados y a las personas con recursos económicos insuficientes. Estas prestaciones se desarrollan a través del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, el Instituto Social de la Marina y las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. El primero es resultado de la reestructuración del INSALUD después del traspaso de la competencia sanitaria a todas las Comunidades Autónomas. Su ocupación se reduce a la cobertura sanitaria a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y algunas otras actividades de carácter estatal.

La prestación sanitaria contará en 2003 con 1.246,6 millones con la siguiente distribución:

- Atención primaria de salud (769,00 millones).
- Atención especializada (384,30 millones).
- Medicina marítima (17,37 millones).
- Administración (24,90 millones).
- Formación personal sanitario (0,10 millones).
- Transferencias CC. AA. por servicios sanitarios asumidos (50,80 millones).

El capítulo de servicios sociales recibirá 626,60 millones en 2003, un -5% respecto a la previsión de liquidación del año anterior. Esta función recoge actuaciones dirigidas a personas mayores, discapacitados físicos y a la población marginada fuera de las competencias de las Comunidades Autónomas. Además, recoge los proyectos en áreas de prevención y seguridad e higiene en el trabajo a desarrollar por las Mutuas de Accidente de Trabajo.

La última partida de gasto corresponde a los gastos de gestión. Este capítulo está dividido en los servicios generales (1.501,00 millones) y los dedicados a la gestión de prestaciones económicas (608,00 millones). Es conveniente reseñar el reducido coste de gestión de las prestaciones económicas en relación al volumen de gasto manejado (0,86% del total).

Consolidado Seguridad Social resumen ingresos y gastos
Millones de euros

	Ingresos	Gastos	diferencia
2002 inicial	82.702,2	79.507,0	3.195,2
previsión	77.657,0	72.066,7	5.590,2
2003 derechos	77.102,6	73.195,1	3.907,5

De cumplirse los parámetros manejados por los autores del presupuesto, el saldo consolidado resultante sería un excedente de 3.907,50 millones, el equivalente al 0,54% del PIB. El superávit del segmento contributivo superaría los 4.500 millones, aumentando hasta los 8.700 millones si se hubiera finalizado la separación de fuentes de financiación.

Los autores del presupuesto han incluido en los activos financieros dos fondos. Uno primero para dotar el Fondo de Reserva por valor de 1.200 millones y otro genérico denominado Otros por un valor de 1.291 millones.

En cuanto al primero hay que recordar que la Seguridad Social puede producir en 2002 un superávit superior a 5.000 millones, disponiendo por tanto de dinero suficiente para realizar provisiones al Fondo de Reserva sin necesidad de acudir a los recursos económicos generados del 2003.

Respecto al posible destino del segundo, podría ser el encargado de asumir las más que probables desviaciones de gasto que puede aparecer durante el ejercicio, en especial por la consolidación en la base de cálculo de la diferencia en el IPC incurrida en 2002 y el mayor gasto en incapacidad temporal. De ser así, el total del gasto aumentaría, una cuestión que no fuerza de manera obligada a reducir el saldo positivo al existir margen de mayor recaudación por cuotas sociales por haberse realizado la dotación inicial con un criterio prudente.

5. CONCLUSIONES

La crisis económica internacional no parece tan coyuntural

Las reducidas tasas de crecimiento de la economía mundial durante el presente año reflejan que el parón iniciado en el segundo semestre de 2000 con la elevación del precio de los productos energéticos, no fue sólo una anécdota transitoria.

Después de dos años y medio se sigue manteniendo una fuerte incertidumbre sobre las posibilidades de recuperación, y la consistencia e intensidad de la misma en caso de producirse. La economía de Estados Unidos mantiene las causas que originaron la pérdida de actividad productiva: pinchazo de la burbuja especulativa en las bolsas de valores en un contexto de fuerte endeudamiento de las economías domésticas y empresas. En los últimos meses se ha añadido otro factor no menos importante, la falta de confianza de los ciudadanos sobre el estado real de la empresas y sobre la solvencia de los fundamentos de la economía, presentados como excepcionales en la anterior etapa al alza del ciclo económico. Empresas significativas en la etapa de crecimiento como Enrom y Worldcom están en quiebra y, lo que es peor, que acumulaban pérdidas años atrás encubiertas bajo sofisticados trucos contables. Su deshonesto comportamiento pone en duda la aplicación de los necesarios principios éticos de los gestores para proteger a los accionistas, atribuidos supuestamente al sistema hasta ese momento.

De otro lado, como anunciaban algunos analistas desde hace más de dos años⁷⁰, otras muchas empresas representativas de la nueva economía se han hundido en un breve período de tiempo. La brusca caída ha mostrado una fragilidad no considerada por los analistas y por la valoración excesiva dispensada por los mercados financieros sin disponer de elementos suficientes.

Queda por medir en toda su amplitud la repercusión de la pérdida del efecto riqueza en los pequeños accionistas, por cuanto pueda afectar no solo a la caída del consumo, sino también al volumen de morosidad en las entidades financieras. De alcanzarse ese estadio la actual desaceleración económica podría profundizarse, convirtiéndose incluso en recesión.

Junto a la ralentización del ritmo de actividad productiva, el precio de la vivienda ha iniciado un proceso de aumento al haberse convertido en un refugio del dinero que escapa de las bolsas de valores y también al utilizarse la doble hipoteca como fórmula para lograr liquidez. La creación e hipotética ruptura de una burbuja especulativa en el sector inmobiliario norteamericano sería una causa adicional de problemas para la recuperación económica.

⁷⁰ Conferencia de Luis Angel Rojo en el Club Siglo XXI en marzo de 2000. Recogido en Situación económica española y PGE2001. Editado por C. S. de CC.OO. en octubre de 2000.

La crisis iniciada en Estados Unidos se ha contagiado rápidamente al resto del mundo, con excepción de Japón que mantiene una situación de recesión de casi una década de duración. Las cifras para 2002 serán con contadas excepciones, de leve crecimiento económico con muy reducido comercio a nivel mundial.

Los últimos datos disponibles muestran un deterioro del nivel de confianza de los ciudadanos, apuntando una situación diferente a la mencionada por los responsables económicos de los países más desarrollados. Siendo conscientes de la obligación de los gobiernos de insuflar optimismo, hay motivos para pensar que las causas de la crisis son más profundas de las explicitadas y, por tanto, necesitarían de soluciones algo más complejas.

La fragilidad de las economías más desarrolladas, como demuestra la rápida e inesperada crisis iniciada en Estados Unidos y extendida a la Unión Europea, apunta la necesidad de analizar con más detalle los resultados de un sistema económico donde las decisiones financieras han tomado una posición hegemónica sobre las productivas.

Los recientes sucesos mencionados han desnudado los dogmáticos conceptos manejados en las últimas décadas. La economía sigue teniendo ciclos, a pesar de lo que señalaban recientemente los aduladores de la desregulación y del predominio de las bolsas de valores cuando la aparición de la nueva economía se mostraba como símbolo de tiempos perfectos. El mercado no asigna siempre de forma eficiente los recursos, al igual que distribuye la riqueza de forma desequilibrada e injusta cuando no existen instrumentos compensadores. La propia iniciativa privada necesita de normas y controles más duros para evitar los abusos y fraudes de una minoría. El capitalismo de compadreo, un término utilizado para definir el comportamiento de los países del sudeste asiático, señalado como causa principal de la crisis de 1997, ha aparecido en toda su crudeza y extensión en Estados Unidos, el corazón del sistema.

En los momentos de crisis se demuestra la fragilidad de los conceptos manejados por los sectores más fundamentalistas y dogmáticos del pensamiento económico, concretados en el denominado Consenso de Washington (1980). La férrea defensa del libre mercado apoyada en la máxima información y eficiencia de todos sus agentes, empresas y consumidores, condenando cualquier regulación y participación del Estado, se torna en una solicitud de ayudas públicas de una forma incluso desesperada. Ante la actual crisis, los mismos que denostaban la intervención pública exigen ahora su presencia inmediata para solventar los problemas de las empresas. Incluso, algunas voces solicitan abiertamente al gobierno norteamericano un papel mucho más activo para estabilizar la economía, incluyendo impuestos más progresivos y políticas de gasto social más amplias.

La realidad ha demostrado que la habitual información asimétrica en la economía de mercado estaba acompañada de una cohorte de gestores estafadores, cuyo único objetivo era maximizar su beneficio personal. Su funcionamiento refleja la falta de escrúpulos en la cúpula dirigente sin disponer de controles efectivos para evitarlos. El propio sistema ha sufrido la falta de honestidad de una parte de sus dirigentes.

En muy pocos años se ha comprobado la fragilidad de los ampulosos razonamientos sobre la superioridad de la iniciativa privada en cualquier situación o terreno. Los fracasos en la liberalización del mercado energético en Estados Unidos y Reino Unido, o la falta de seguridad de los ferrocarriles británicos han situado el debate en la necesidad de imponer controles al libre mercado o directamente la vuelta a manos públicas de determinados servicios básicos para los ciudadanos.

La asimetría es también extensible a la distribución de los esfuerzos, tanto a nivel nacional como mundial. El actual sistema genera una muy desequilibrada distribución de riqueza a nivel global, no sólo aumentando continuamente la distancia entre los ricos y pobres, sino quizás más importante, impidiendo a éstos últimos la posibilidad de alcanzar un nivel de vida con un mínimo de dignidad que les permita escapar de la absoluta miseria.

Los organismos multilaterales creados para fomentar el desarrollo están lejos de cumplir con su misión, en especial el Fondo Monetario Internacional. Su dogmatismo encubre la defensa de intereses minoritarios. Los países pobres sufren las consecuencias negativas de la aplicación de este modelo, pero incluso el propio sistema económico no es ajeno a las consecuencias de una economía dominada por los intereses particulares de la comunidad financiera, impuestos de forma hegemónica sobre el componente productivo del mismo.

En una reflexión crítica se debería profundizar en el proceso de globalización buscando una perspectiva más amplia y justa. El concepto basado en la desregulación de los mercados laborales, la inexistencia de derechos de los trabajadores, el uso especulativo de la libre circulación del capital financiero y la reducida presencia de la iniciativa pública para redistribuir la riqueza, han beneficiado básicamente a una elite mundial, no toda localizada en los países desarrollados. Los problemas de distribución de renta a nivel mundial merecen una mejora del modelo con base en el libre comercio, pero acompañado de ventajas para la mayoría de los trabajadores.

En esa dirección, el modelo vigente en la Unión Europea contiene más ventajas para la mayoría. Así, la consolidación y ampliación de los derechos democráticos de los ciudadanos, la mejora de las condiciones de vida y trabajo de las personas que viven en los países menos desarrollados deben estar acompañados de un objetivo de distribución más equilibrado de la riqueza, en la que debe desempeñar un papel clave disponer de un sistema tributario suficiente y justo. Esta premisa permitiría disponer de una iniciativa pública que, en combinación con las actuaciones privadas, pudiera mejorar el nivel de crecimiento sin descuidar una distribución más equilibrada de los esfuerzos y de la riqueza creada.

Dentro de los dogmas incumplidos en esta fase de crisis económica se incluye la supuesta mayor solvencia y rentabilidad atribuida a los sistemas de pensiones de capitalización, un tema muy de moda en los últimos años. La realidad ha demostrado la fragilidad de este tipo de sistemas, hasta el punto de acumular en muy poco tiempo importantes pérdidas sobre las inversiones iniciales, impidiendo a los partícipes acceder a la jubilación durante este tiempo. Las elevadas rentabilidades en los momentos más altos del ciclo económico, utili-

zadas para atraer clientes, han cambiado su signo demostrando que la tasa de rentabilidad a largo plazo de cualquier inversión confluye con el crecimiento real de la riqueza si no se asumen riesgos excesivos. La presunta ventaja respecto al actual sistema público de reparto, vendida reiteradamente por sus promotores, ha quedado invalidada y los afectados sufren las consecuencias de una propaganda parcial y en parte engañosa.

Los efectos negativos son especialmente percibidos en la mayoría de los países latinoamericanos. Esta zona, con excepción de Brasil, fue elegida como lugar de prueba para aplicar de forma obligada sistemas de pensiones individuales de capitalización, impulsados por las «recomendaciones» del Fondo Monetario Internacional al abrigo de la recepción de créditos. Después de un corto período de tiempo, la realidad demuestra su escasa, cuando no nula aportación al crecimiento económico, al igual que los elevados costes de gestión, la disminución de la cobertura en número de trabajadores y su delicada salud financiera, que en algunos casos raya con la quiebra técnica⁷¹. Con el paso del tiempo, se empiezan a recoger opiniones en la zona sobre la necesidad de una vuelta a los sistemas de reparto, incluso por aquellos que recomendaron la aplicación obligatoria de los sistemas de capitalización.

Los resultados conocidos en los últimos tres años ponen de manifiesto la falta de solvencia de una estrategia que necesita la ampliación continua de los lugares donde se aplican los sistemas de capitalización. Utilizando un símil, el sistema de capitalización necesita pedalear continuamente, porque si para nunca volverá a ponerse en movimiento. El modelo sólo puede alcanzar una rentabilidad superior si dispone de nuevos compradores para sus activos, dado que la maduración de cada sistema elimina las ventajas iniciales, incurriendo a partir de ese momento en mayores niveles de riesgo. La búsqueda de tasas de rentabilidad mayores al crecimiento de la riqueza de los países más solventes les obliga a realizar inversiones financieras especulativas en los países emergentes. Con esta práctica, los fondos de pensiones se convierten en elementos perturbadores del correcto funcionamiento de los propios mercados. La liberalización de estos mercados propugnada por el Fondo Monetario Internacional, tan sensibles en los países emergentes, protege actividades de rentabilidad dudosa para los afectados: los flujos especulativos no construyen fábricas o crean empleos⁷².

Los efectos en los últimos años consolidan los sistemas de pensiones públicos y de reparto, siempre y cuando se realicen las adaptaciones necesarias en los mismos para garantizar un crecimiento razonable de las cuantías medias reales de las pensiones sin poner en peligro su viabilidad futura. La disponibilidad de estos sistemas ha permitido, en los últimos años, la jubilación de miles de trabajadores europeos que no habrían tenido esta posibilidad si sólo dispusieran de sistemas individuales de capitalización. Desafortunadamente, los trabajadores chilenos o argentinos no disponen de esta oportunidad al haber sido obligados a sustituir su anterior sistema de reparto por uno de capitalización, que en los últimos años

⁷¹ Una visión social de la Seguridad Social en América Latina. Equipo de representación de los trabajadores en el BPS de Uruguay. Ernesto Murro. Marzo de 2002.

⁷² Stiglitz, J. E. Op. citada.

brindan al finalizar la vida laboral una cantidad menor de la aportación realizada durante muchos años de trabajo, incluso después de pagar comisiones de gestión superiores al 25% de sus aportaciones.

Por estas mismas causas, sería conveniente invalidar los proyectos de aplicar sistemas individuales de capitalización en los países del este de Europa candidatos a la ampliación. Los gobiernos de estos países están soportando una fuerte presión, desde los círculos más conservadores de la Comisión Europea, para sustituir los sistemas de reparto por cuentas individuales obligatorias. La experiencia con los sistemas de capitalización no avala su propuesta si se pretende defender los intereses de los nuevos ciudadanos, por lo que, más bien, se puede calificar la iniciativa como un intento de romper la hegemonía de los sistemas de reparto dentro de la Unión Europea para proceder posteriormente a su modificación. En este terreno, los intereses de la mayoría deberían prevalecer sobre los de las entidades financieras, de los gestores de los fondos y los expertos independientes que aportan una interpretación teórica construida con poco rigor, casi siempre invalidada en la práctica. Valga como ejemplo los estudios realizados en España desde 1995 que anunciaban una quiebra del sistema de reparto español en 2000, cuando en realidad se ha alcanzado un superávit superior al 1% del PIB.

El euro ha sido un paraguas para la economía española, pero no se pueden olvidar los problemas acumulados

En este negativo escenario internacional, doce de los quince países de la Unión Europea afrontaron en enero el reto de poner en circulación las monedas y billetes de euro, desapareciendo al mismo tiempo sus monedas nacionales. Una medida histórica para el proyecto de integración regional europeo, fundamentalmente por el traspaso de soberanía asociado a esta decisión. La aplicación de esta medida de gran calado político, y muy compleja técnicamente, fue recibida de forma bastante positiva por los ciudadanos, incluso con euforia en determinados lugares. Sería bastante triste que la buena consideración inicial de los ciudadanos europeos se viera truncada por la avaricia empresarial, manteniendo desmesuradas e injustificadas elevaciones de precios aprovechando el cambio de moneda.

La culminación de la Unión Económica y Monetaria con la circulación de la moneda única debe servir de acicate para consolidar el proyecto europeo, ampliando las políticas comunes desarrolladas a nivel supranacional. El actual parón en la toma de decisiones debería dejar paso a unas políticas construidas con el objetivo de hacer llegar las ventajas de la integración a la mayoría de los ciudadanos. Sin embargo, los Consejos Europeos están demostrando la escasa implicación de la mayoría de los presidentes de los países miembros con el proyecto europeo. La concentración de los debates en temas de seguridad interna, junto a la estrecha concepción de la ampliación a los países del este de Europa concentrando los problemas en el capítulo financiero, muestra una preocupante falta de ideas progresistas y de líderes que las impulsen. La evolución durante el último año camina hacia una renacionalización de las políticas restando importancia al carácter supranacional de la Unión Europea.

La falta de ideas de los máximos mandatarios en el plano general son extensibles al ámbito económico. Ante una situación de casi paralización de la actividad productiva, la principal recomendación fue profundizar en la búsqueda del equilibrio presupuestario para el año 2004. Disponer de esta herramienta a medio plazo tiene sin duda ventajas pero los ciudadanos europeos esperan algo mejor de sus dirigentes, más allá de confiar en una pronta recuperación en Estados Unidos. La Unión Europea tiene un potencial asociado a su dimensión y su nivel de desarrollo que debe aprovechar. De igual forma, no debe eludir su responsabilidad en la solución de la actual crisis sí, como declaran altas autoridades, pretende convertirse en una potencia a nivel mundial.

El endeudamiento medio de las economías europeas no es excesivo al haberse realizado una importante labor de saneamiento en los últimos años, si bien es algo dispar entre los miembros, manteniendo algunos países una posición en deuda acumulada todavía excesiva. La gravedad de la situación merece una posición algo más flexible que la defendida por los sectores más intransigentes, encabezados por el Gobierno español, permitiendo inyectar incentivos a la poco dinámica demanda interna comunitaria.

Un territorio con unidad monetaria necesita unas cuentas públicas saneadas, pero este objetivo no es contradictorio con el manejo flexible de las mismas adecuándolas a la coyuntura económica. El paso del tiempo sin alcanzar la prometida recuperación ha hecho flexibilizar la postura inicial, y los gobiernos de las principales economías europeas han aplazado el objetivo de equilibrio presupuestario difiriendo los plazos de cumplimiento más allá del 2004. Esta sensata posición, sin embargo, pierde capacidad de influencia, de tirón sobre el resto del mundo, al no existir una posición única del conjunto de países de la Unión Europea. El proyecto europeo sigue apareciendo dividido políticamente; parece más bien una agregación de países con intereses distintos, aún compartiendo una sola moneda en la mayor parte de su territorio.

Las ventajas de la plena aplicación del euro son ciertas para la mayoría de las economías europeas, pero se están demostrando especialmente positivas para la española. Formar parte del euro está ejerciendo de paraguas protector sobre la economía española en un momento de desaceleración de la actividad productiva y empeoramiento de algunos desequilibrios macroeconómicos básicos. El Gobierno de la nación señala su política fiscal de equilibrio presupuestario como principal causa de estabilidad y superior crecimiento respecto a la media comunitaria. Sin embargo, de no pertenecer a la zona euro las cosas serían bien distintas. La actual situación española con intenso déficit por cuenta corriente y amplia diferencia en inflación con la media europea hubiera provocado anteriormente presiones sobre el tipo de cambio de la antigua moneda, con consecuencias negativas inmediatas elevando el tipo de interés, lo que limita significativamente -cuando no rompe- las posibilidades de recuperación económica.

La pertenencia al euro ha disipado esta posibilidad tan conocida en épocas no tan lejanas, creando un escenario más seguro. Más al contrario, la disposición de tipos de interés nominales tan reducidos, junto a una inflación superior a la media comunitaria, lleva a tasas rea-

les negativas en el precio del dinero, fomentando en exceso el consumo. Este comportamiento está actuando coyunturalmente de forma positiva al sostener la creación de riqueza, pero a medio plazo profundiza los desequilibrios de la economía española al vivir por encima de sus posibilidades reales.

Disponer del paraguas creado por la pertenencia al euro no debe obviar la importancia de los problemas mencionados. La continua acumulación de diferenciales de inflación con los países donde se desarrolla más del setenta por ciento de las relaciones de intercambio terminará por limitar las posibilidades de venta de los bienes y servicios españoles. De igual forma, los saldos negativos con el exterior terminarán por reducir la capacidad de consumo e inversión de unos agentes económicos excesivamente endeudados, y finalizará por aumentar el coste de financiación de la deuda por encima del tipo de interés de intervención marcado por el Banco Central Europeo.

Estos avisos coinciden con niveles mínimos en la reposición de los stock de capital (inversiones en bienes de equipo) que presentan una caída sostenida en los últimos cinco trimestres. De esta forma, las deficiencias actuales se refuerzan con menores posibilidades de resolverlas en el futuro, al encarecer los precios de los bienes y servicios y no disponer de la necesaria acumulación de capital en infraestructuras y capacidad productiva. Una suma de circunstancias nada aconsejable para lograr una rápida y sana recuperación de la economía española, con la fuerza necesaria para crear empleo de calidad.

El consenso social ha sido un elemento clave para explicar el ciclo económico positivo disfrutado por la sociedad española

La mayor parte de la sociedad española sufrió las negativas consecuencias creadas por la recesión de 1993 cuando la riqueza disminuyó respecto al año anterior. En muy poco tiempo, apenas tres trimestres, se produjo una destrucción de más de un millón de empleos y una parte de los proyectos empresariales soportó un golpe muy duro a su futuro, cuando no quebraron.

Con una tasa de desempleo de casi el 25% se adoptaron una serie de decisiones importantes para el futuro de la sociedad española. La voluntad mayoritaria de formar parte de la moneda única, cumpliendo con los requisitos establecidos aunque fuera asumiendo un reparto desequilibrado de los esfuerzos, estuvo acompañada posteriormente por una elevada estabilidad producto del consenso social. Los trabajadores representados por los sindicatos mayoritarios CC.OO. y UGT han aplicado una estrategia de potenciación de la creación de empleo, que como contrapartida conlleva una moderación en la ganancia de poder adquisitivo. A la vez, se alcanzaron diferentes acuerdos en materia laboral y de Seguridad Social. La estabilidad social percibida por los españoles y los inversores extranjeros ha sido una pieza clave para explicar el buen ciclo económico disfrutado en el período 1996-2000.

El consenso social debe ser un instrumento central para afrontar la actual crisis, potenciando la confianza dentro de la sociedad española en un marco de distribución justa de

los esfuerzos. Sin embargo, el Gobierno decidió en abril prescindir de este mecanismo de valor cualitativo incalculable. La aplicación unilateral de una serie de medidas muy desequilibradas en materia laboral y de protección a los desempleados rompió el diálogo social en una situación de crisis económica, precisamente en el momento más importante para mantenerlo. El apoyo manifiesto a una de las partes, sin intentar siquiera iniciar un proceso de diálogo, despreciaba la consecución de beneficios colectivos.

El recorte de las prestaciones por desempleo, y el abaratamiento y facilitación del despido conllevaba un trato injusto con quienes más se habían comprometido en la mejora de la economía española, al mantener una actitud responsable con una moderación en la ganancia de su poder adquisitivo compatible con el crecimiento de la productividad. El endurecimiento en el acceso a la prestación por desempleo era una medida más injusta, dado que el 40% de los desempleados inscritos en las oficinas del INEM no tenían ninguna cobertura y el Instituto obtuvo en 2001 un excedente de 1.170 millones, disponiendo únicamente de la recaudación por cuotas sociales pagada por los trabajadores ocupados.

La publicación de las medidas fue respondida con una muy fuerte movilización de los trabajadores. La posterior rectificación del Gobierno en buena parte de las medidas ha repuesto casi en su totalidad los derechos de los trabajadores, en el marco de las relaciones laborales y en el acceso a prestaciones económicas por desempleo.

La experiencia debería deparar conclusiones para cualquier partido que pretenda gobernar: el consenso social es un patrimonio de todos, que debe ser cuidado y potenciado. Sin poner en duda el derecho y la obligación de gobernar, las decisiones que cuentan con amplios apoyos políticos y sociales tienen más posibilidades de ser aplicadas con éxito.

La propuesta del Gobierno: el equilibrio presupuestario en un contexto de reducido gasto comparado con la UE y de menor presión fiscal para las personas con más renta

El crecimiento económico en Estados Unidos y Alemania es inferior al 1% anual, confirmando la demora en la esperada recuperación económica. Una mayoría de analistas nacionales e internacionales consideran improbable una rápida vuelta a elevados crecimientos de la economía en un plazo corto de tiempo. De esta forma, el reiterado anuncio de recuperación a partir del segundo semestre del presente año 2002, mantenido durante un período de tiempo por las autoridades económicas de distintos países, se ha desvanecido totalmente posponiéndose hasta como mínimo un año más tarde.

El Gobierno español, sin embargo, no acepta esta conclusión. Así, mantiene una previsión de crecimiento del PIB del +2,2% para el presente año, muy inferior a la inicial (+2,9%) pero más optimista de la esperada por la mayoría (inferior al 2%). En la misma línea, a diferencia del resto, ha presentado un cuadro macroeconómico para el próximo año muy optimista con una previsión de crecimiento del PIB del +3% real. Su pronóstico está apoyado en un rápido y elevado crecimiento de las exportaciones, cuando está casi paralizado el

comercio mundial, y un muy buen comportamiento de la inversión en bienes de equipo, a pesar de acumular cinco trimestres con tasas muy negativas. En este escenario, según sus autores, se aumentará incluso la creación de empleo (282.400 netos).

Escenario macroeconómico España

	2000	2001	2002			2003 Gobierno
			inicial	I semestre	tendencia en IIT CC.OO.	
consumo total	4,2	2,6	2,3	1,95	empeora	2,9
consumo privado	4,0	2,5	2,4	2,05	empeora bastante	2,9
consumo público	5	3,1	2,0	1,7	empeora	3,0
Formación Bruta capital	5,7	2,5	4,1	1,2	leve ascenso	3,8
Construcción	6,1	5,8	4,2	4,5	leve ascenso	4,3
Bienes de equipo	4,7	-1,2	4,0	-4,7	leve mejoría	3,2
otros	6,0	3,4	4,0	1,35	empeora	3,2
Variación existencias	-0,1	0,0				
DEMANDA INTERNA	4,5	2,84	2,8	1,9	empeora bastante	3,1
Exportaciones	10,0	3,4	7,1	-1,95	mejora bastante	4,0
Importaciones	10,6	3,5	6,4	-2,15	empeora bastante	4,4
SALDO NETO EXTERIOR						
Aportación al PIB	-0,3	-0,1	0,1	0,1		-0,2
PIB pm Evolución % real	4,2	2,7	2,9	2,0	se mantiene	3,0
PIB pm Evolución % nominal	7,75	6,94	5,76	5,71		5,8
PIB en millones de euros	609.319	651.641	689.190	688.900		729.163
ahorro bruto en % del PIB	22,3	22,7				
inversión bruta en % PIB	24,8	24,6				
Deflactor PIB	3,42	3,9	2,9	3,9	empeora bastante	3,9
Deflactor consumo privado	3,4	3,6	2,8	3,4	empeora bastante	3,2
Inflación anual	4,0	2,7	2,0	3,4	empeora bastante	3,6
salarios según convenios	3,1	3,5				
coste laboral unitario	3,8	1,9	2,4			2,3
Población activa	2,3					
Empleo EPA	4,5					1,8
Empleo CN tiempo completo	3,4	2,4	1,8	1,3	se mantiene	1,1
Asalariados	4,1	2,8		2,1	leve mejoría	2,0
Tasa de paro EPA	14,2	13,03	11,5	11,2	modif EPA	11,5
Productividad aparente trabajo	-0,3					
PAFT tiempo completo	0,8	0,3	1,1			0,7
déficit público (en % del PIB)	0,3	-0,1				0,0
deuda bruta AA.PP.	60,4	57,8				
sector exterior % PIB						
saldo comercial	-6,2	-5,4	-6,5		leve mejoría	-4,8
saldo cuenta corriente	-3,4	-2,6	-3,1		empeora	-3,2
cap (+) o nec (-) financiación	-2,5	-1,9	-2,0			-1,7
Indicadores de convergencia UE						
PIB por habitante	83,1	83,5				
Productividad aparente trabajo	91,9	91,7				
tasa de ocupación	88,7	89,2				

Fuente: INE, INEM, M^e de Trabajo y Ministerio de Economía.

Para conseguirlo cuenta, como principal baza, con la reforma del IRPF que inyectará entre 3.000 y 3.500 millones de euros en el sector privado de la economía, y un presupuesto con saldo equilibrado construido con un nivel de gasto inferior en casi ocho puntos del PIB a la media de la Unión Europea (56.000 millones).

El presupuesto de la Administración Central presentado por el Gobierno viene determinado por la aplicación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, una interpretación fundamentalista del Programa de Estabilidad de la Unión Europea y la plena aplicación del sistema de financiación autonómica aprobado en julio de 2001 y convertido en ley en diciembre del mismo año.

Siguiendo las directrices de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, el Gobierno aprobó en el Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2002 un gasto total para el Estado de 114.517 millones. Esta cantidad puede verse incrementada en un máximo del dos por ciento (Fondo de Contingencia por valor de 2.290 millones) hasta los 116.807,34 millones.

Este proceder, obligado por el propio Gobierno al presentar la Ley ante el Parlamento aprobándola con la mayoría absoluta de su partido, genera algunas inquietudes. La primera es la constatación de una pérdida o, como mínimo limitación, de la capacidad del presupuesto de realizar política económica anticíclica, una de sus principales posibilidades siguiendo la ortodoxia de la Hacienda Pública. Esta restricción es especialmente importante en momentos, como el actual, de fuerte incertidumbre ante el futuro. La situación económica mundial ha empeorado significativamente desde el momento de aprobación del límite máximo de gasto y, sin embargo, el presupuesto se ha elaborado con ese tope decidido en otra coyuntura económica. Da la impresión de haber sido construido al revés, primero se define el gasto total y después se ubica en los distintos capítulos sin analizar las necesidades reales de la población. **El presupuesto cambia de carácter, pasa de ser la colaboración de la iniciativa pública a la solución de las deficiencias de los ciudadanos a convertirse en un objeto sometido a reducción permanente, con el único objetivo de traspasar la iniciativa hacia el sector privado.**

El rigor en la ejecución del presupuesto autorizado es una virtud elogiabile, pero no debe ser confundida con una actitud integrista, por poco sensata, como la recogida en la citada ley. Tampoco es una buena práctica la utilizada por diversos miembros del Ejecutivo, en especial por el ministro de Hacienda, de calificar como despilfarradores a toda persona discrepante con su política. La estrechez de márgenes, provocada con la nueva Ley para modificar la política presupuestaria ante cambios en la coyuntura económica, está acompañada de una pérdida de presencia del Parlamento en la ejecución de la política presupuestaria.

La rémora se extendería si se interpreta el contenido de la Ley como una limitación en el gasto también aplicable a las políticas incluidas en los Organismos Autónomos y la Seguridad Social. De ser así, de hecho ambos centros gestores están incluidos en el ámbito de aplicación subjetivo de la norma (artículo 2), se podrían constreñir derechos subjetivos de los ciudadanos (prestaciones económicas del INEM o la Seguridad Social). Se abre la pre-

gunta sobre si se asumirían los gastos provocados por un aumento de los beneficiarios de las prestaciones económicas por desempleo debido a un empeoramiento de la situación económica, o se un pago mayor a los pensionistas por una desviación en el IPC.

En un escenario macro construido con fundamentos muy poco sólidos, los autores consideran suficiente mantener un nivel de gasto muy inferior a la media comunitaria renunciando al uso del multiplicador del gasto público como instrumento anticíclico. El éxito de su aplicación está fiada a una casi milagrosa recuperación internacional y un inmediato traslado hacía el consumo de la reforma del IRPF aprobada para 2003.

Los PGE para 2003 parten de una situación complicada, no sólo por la coyuntura internacional. En coherencia con la estructura tributaria creada desde 1996, la recaudación por impuestos indirectos está cayendo en términos reales junto a la desaceleración en la creación de riqueza. Este hecho afecta al presupuesto del presente año dificultando cumplir con el objetivo de equilibrio presupuestario, sin incurrir en una menor ejecución de algunas partidas. El Estado dispondrá este año de un aumento de la recaudación por el IRPF consecuencia de la elevada inflación y la no actualización de la tarifa y gastos deducibles, junto a los ingresos extras obtenidos en el Impuestos de Sociedades por la anticipación de ingresos (1.700 millones) con una modificación normativa a costa de renunciar a una cantidad idéntica en los próximos años. Sin embargo, a pesar de contar con estos ingresos atípicos (tretas), todo apunta que serán nuevamente los capítulos de inversión los afectados con un nivel de ejecución inferior a la dotación inicial. De confirmarse, el gasto en inversiones incluido en el presupuesto (capítulo VI y VII) tendría un crecimiento anual negativo en 2002.

Conviene recordar que con independencia del saldo declarado oficialmente, la no exclusión artificial de partidas del presupuesto de la Administración Central genera un déficit mínimo del 1% del PIB.

A pesar del optimismo destilado en el cuadro macro, los autores parecen contar de forma implícita con la posibilidad de afrontar un contexto económico más delicado. Como ejemplo, el presupuesto de gasto podría llegar a ser incluso expansivo si se mantuviera la desaceleración en el ritmo de actividad económica y se ejecutaran íntegramente las partidas presentadas. A cambio, el Gobierno debería aceptar un saldo negativo en las cuentas de la Administración Central quebrando su principio fundamental de política económica.

Reconociendo la necesidad de ampliar el impulso público en un escenario económico adverso, los autores también han incrementado en el próximo año los gastos excluidos del presupuesto (10.447,60 millones en inversiones). En sentido estricto, el presupuesto para 2003 nace con un déficit del -2,24% del PIB, suma de ingresos y gastos utilizando el criterio de contabilidad pública (-0,74% del PIB incluyendo el Fondo de Contingencia) y las inversiones fuera de las operaciones no financieras (-1,5% del PIB). La transformación hasta equilibrio presupuestario se produce como es habitual después de «hacer los ajustes oportunos» mediante una explicación en una sola hoja de los setenta y dos tomos presentados.

Este resultado se obtiene disponiendo de un saldo financiero positivo con la Unión Europea del +1,05% del PIB. El menor desarrollo español comparado con la media comunitaria justifica con creces la existencia de políticas regionales para potenciar el crecimiento de los territorios menos ricos. Pero la recepción de estas ayudas desde los países más desarrollados de la Unión Europea no son coherentes con el mantenimiento de una presión fiscal inferior en España respecto a la media comunitaria, menos aún cuando el Gobierno español propaga en las instituciones europeas su agresiva política tributaria de rebaja en el IRPF.

La posición española con los socios comunitarios puede parecer parasitaria. En términos de equidad, el saldo positivo favorable a España se debe producir con un esfuerzo similar de los ciudadanos de los distintos países. La falta de compromiso española es extensible a la falta de control de precios formando parte de una moneda única y, por tanto, disponiendo de una sola política monetaria. Los agentes económicos y sociales alemanes y franceses realizan un esfuerzo de contención en los precios (+1% en tasa interanual) no recompensado con una rebaja adicional del tipo de interés por culpa de aquellos pocos países, como España, con elevada inflación. **Pertenecer a un área económica desarrollada como la Unión Europea tiene sus ventajas, pero también deviene en obligaciones a cumplir por solidaridad con el proyecto y sus socios.**

Es conveniente resaltar el poco respeto del Gobierno con el Parlamento, demostrado al presentar toda la documentación bajo el criterio de contabilidad pública, con un déficit del -0.74% del PIB en las operaciones no financieras, cuando publicita ante la sociedad una situación de equilibrio presupuestario utilizando el criterio de Contabilidad Nacional. Esta doble presentación, sin soporte documental en el segundo criterio utilizado, no contribuye a la credibilidad en los gestores públicos generando dudas sobre la calidad de la gestión de los intereses colectivos.

El déficit mencionado en las cuentas públicas puede además empeorar si se incumplen algunos de los comportamientos presentados como ciertos por los autores. La documentación da por hecho un traslado íntegro de la rebaja del IRPF al consumo, aumentando el empleo y la recaudación de los impuestos indirectos. Una coyuntura económica desfavorable rompería su encadenamiento e incidiría también en una caída en la recaudación por cuotas sociales (el 44% del total de los ingresos). **De no cumplirse el escenario oficial previsto para la reforma del IRPF, la estructura de ingresos utilizada se hundiría, obligando a los responsables del Ministerio de Hacienda a elegir entre: renunciar al equilibrio presupuestario, recortar gasto público o, en última instancia, incrementar la contabilidad creativa.**

La falta de credibilidad del presupuesto presentado se profundiza al existir dudas sobre la suficiencia en la dotación realizada como transferencia a las Administraciones Territoriales. En este área la culpa se divide entre los responsables del Ministerio de Hacienda y las Comunidades Autónomas. En el momento de redactar este trabajo, se desconoce la valoración del coste de los bienes y servicios autonómicos, tanto en su totalidad como la distribución territorial del mismo. Estas cifras son básicas para poder realizar un seguimiento del sistema de financiación vigente desde enero de 2002. Además, los PGE 2003 no recogen

una cantidad compensatoria de las modificaciones incluidas en el Impuesto de Actividades Económicas, que apuntan a una reducción de los ingresos para las Corporaciones Locales. De ser ciertas las quejas de los afectados, el gasto de la Administración Central debería aumentar (o disminuir sus ingresos para cederlos) si no se quiere dañar los intereses de las Administraciones Territoriales.

El presupuesto presentado sólo mantiene las dotaciones necesarias para hacer frente a los compromisos en materia de Seguridad Social (pensiones, incapacidad temporal y otras prestaciones). En el resto de los capítulos se refuerzan las declaraciones públicas pero no se ven acompañadas por dotaciones suficientes. Es el caso del gasto en seguridad ciudadana, justicia, I+D, enseñanza o servicios sociales, al igual que la dotación inicial establecida para las prestaciones económicas por desempleo.

Los empleados públicos no recuperarán, salvo modificación del texto presentado, ni siquiera parcialmente la elevada pérdida de poder adquisitivo acumulada en los últimos años. De mantenerse esta postura se profundiza en la penalización de aquellas personas encargadas de facilitar los servicios públicos sin intentar buscar fórmulas que mejoren las condiciones económicas en relación a la calidad de los servicios prestados.

Los Gobiernos del Partido Popular han sido peores gestores de lo que presumen

Una de las virtudes autoproclamadas por el Gobierno es su eficaz gestión de las cuentas públicas al haber saneado las mismas. El análisis más detallado de la actual situación y los mecanismos utilizados limitan este diagnóstico.

El saldo de las cuentas públicas ha evolucionado positivamente en los últimos ocho años, disminuyendo desde un saldo negativo elevado (superior a seis puntos del PIB) hasta el equilibrio presupuestario. El fuerte saneamiento, no obstante, ha estado acompañado de prácticas no demasiado interesantes para la salud financiera de las cuentas públicas a medio y largo plazo.

A partir de 1996 se ha comenzado a utilizar la denominada contabilidad creativa concretada en la exclusión de partidas del presupuesto, localizándolas en entes públicos fuera del control del mismo. Estos proyectos, anteriormente considerados operaciones no financieras y, por tanto, incluidos dentro del cómputo del saldo final del presupuesto, se han pagado durante un período de tiempo con los recursos obtenidos mediante la privatización de empresas públicas. Con el agotamiento de esta vía se ha comenzado a utilizar la concesión de préstamos por parte del Estado (activos financieros) a empresas y entes públicos, un mecanismo también fuera del cómputo del saldo final presupuestario.

Los cálculos alternativos realizados demuestran la existencia de un déficit en el presupuesto en 2001 (entre el 1,5 y el 2% del PIB) utilizando la contabilidad pública. El signo negativo es extensible al presente año 2002, aunque todavía no se puede cuantificar al desconocer el cierre de las cifras, y continua en 2003 al mantener el mismo sistema contable.

El resultado de este sistema es un aumento de la deuda pública nominal en circulación, superior a los saldos presupuestarios presentados oficialmente y un menor control democrático de la ejecución de los proyectos. **De hecho, la deuda en circulación ha crecido en +40.650 millones nominales sobre los déficits anuales declarados (+5,6 puntos del PIB de 2003) a pesar de haber dispuesto en el período 1996-2002 de 25.600 millones adicionales por privatizaciones.** Esta cantidad no sólo no se ha destinado a la amortización de deuda en circulación, como obliga el Sistema Europeo de Cuentas de 1995 (SEC95) sino que la misma ha aumentado en la cantidad citada. De haberse emitido deuda tan solo por la cantidad presentada como déficit anual de la Administración Central, la deuda del Estado en circulación se debería haber reducido hasta el 38,5% del PIB (previsión para 2003 del 44,1%). **El ahorro en pagos financieros para los ciudadanos españoles sería de 2.032 millones al año (0,28% del PIB).**

La gestión presentada como perfecta por las autoridades económicas debe ser puesta en duda ante estas prácticas, puede que legales pero sin duda irregulares y poco recomendables para la salud de las cuentas públicas.

La estructura del presupuesto provoca también algunas reflexiones. La Ley General de Estabilidad Presupuestaria obliga al equilibrio presupuestario a todas las Administraciones. Sin embargo, el Estado acumula déficits anuales que compensa con los superávits alcanzados por el INEM y la Seguridad Social. En los dos últimos ejercicios cerrados el excedente de la Seguridad Social (0,85% del PIB en 2001, y 0,5% del PIB previsto en 2002 y 2003 incluyendo el INEM) se ha utilizado para compensar el saldo negativo del Estado. No se trata de repartir compensaciones, pero sí de incluir una cierta flexibilidad en el cumplimiento de una norma pervertida por el propio Ministerio de Hacienda.

En paralelo, el presupuesto del INEM sigue financiado por tercer año consecutivo únicamente con las cuotas sociales, sin disponer de ninguna transferencia del Estado. Así, los trabajadores ocupados deben asumir en solitario la solidaridad con los desempleados y el soporte de todas las políticas de fomento de empleo, liberando al resto de la sociedad de cualquier cargo en esta materia.

Este comportamiento ventajista está acompañado por una falta absoluta de transparencia en la información. El Gobierno en general, pero sobre todo el Ministerio de Hacienda, oculta todo tipo de datos imprescindibles para poder juzgar sus políticas. Tan sólo se puede destacar de forma favorable el comportamiento de los gestores de la Seguridad Social.

La acumulación de quejas provocadas en diferentes estamentos privados y públicos son acogidos con absoluta indiferencia por quienes esconden la información. La ocultación permanente de información limita las posibilidades de control democrático y, por tanto, puede degradar la confianza de los ciudadanos en sus representantes. Cuando se superan determinados límites, el Ministerio de Hacienda los ha superado con creces, no sólo se desacredita el Gobierno de turno sino que es el propio sistema democrático quién los sufre, siendo, por tanto, muy difícil para cualquier partido político recuperar la credibilidad. Por

encima de cualquier comportamiento partidista debe haber una serie de comportamientos éticos compartidos por todos exigiendo una estrecha vigilancia en su cumplimiento.

La propuesta de reforma del IRPF del Gobierno no es una prioridad para la sociedad española

Las sucesivas reformas del IRPF han estado acompañadas por un minúsculo debate de su contenido, prevaleciendo la publicidad sobre las presuntas ventajas de las mismas. Una publicidad muy simplista, «*son buenas para los trabajadores y para el empleo*», con veto en el acceso a la televisión pública para cualquiera discrepante con la línea oficial. El férreo control del Gobierno sobre una buena parte de los medios de comunicación se ha podido comprobar en este tema, precisamente por ser clave dentro de la política económica del Gobierno. No se conoce ningún debate público del ministro de Hacienda sobre la reforma del IRPF, en una condiciones de igualdad para algún contendiente. Sus apariciones se han limitado a responder a un cuestionario previamente pactado en los medios de comunicación afines. El nivel de debate sobre un tema clave como es el sistema tributario ha sido deplorable a nivel intelectual. Conductas de este tipo, provocadas por la defensa a ultranza de intereses particulares, muestran una profunda inseguridad de sus defensores en los argumentos manejados, pero además lastran la evolución intelectual de la sociedad española.

La política tributaria aplicada por el Gobierno es innecesaria por no existir excesiva presión fiscal (inferior a la media de la Unión Europea en siete puntos del PIB), y las ventajas derivadas de sus reformas se han distribuido de forma injusta entre los ciudadanos, primando a las personas con más ingresos, en especial los obtenidos como rentas del capital mobiliario.

Como se puede comprobar en el último ejercicio cerrado oficialmente (2001) la estructura tributaria creada desde 1996 ha devenido en un sistema mucho más injusto en la distribución de las cargas entre los ciudadanos. En este corto período de tiempo ha aumentado la presión fiscal (+1,7% del PIB) con un traspaso del protagonismo desde la imposición sobre la renta, de tipo progresivo, hacia los impuestos sobre el consumo (+1,4% del PIB), de carácter regresivo, y las cuotas sociales, de tipo proporcional.

Su política tributaria se ha aplicado al abrigo de unos argumentos de dudosa consistencia, que la práctica ha demostrado en su mayoría falsos. En última instancia, la propuesta del actual Gobierno apunta hacia una nueva redistribución de la renta a favor de los más privilegiados, mientras intenta rentabilizar electoralmente la inferior rebaja adjudicada a los votantes con renta más baja mediante una cuidada propaganda. Una rebaja cuyo resultado se evapora en poco tiempo para la mayoría de los contribuyentes a consecuencia de la no actualización con la inflación real de la tarifa y los gastos deducibles. En el período 1999-2002 sólo se ha actualizado la tarifa y las deducciones por circunstancias familiares en un 2% cuando el IPC acumula una subida del 13,1%⁷³.

⁷³ Previsión de IPC del 3,5% en 2002.

La reforma del IRPF prevista para 2003 implica una nueva pérdida de recaudación con una distribución injusta de las ventajas. Las personas con mayor renta acumulan la disminución del tipo marginal mínimo y máximo junto a una rebaja adicional de la tributación por las plusvalías. Así, la reforma reducirá la tributación de todos los contribuyentes, pero mientras la mayor parte accede a una rebaja de 140 euros anuales por la reforma de la tarifa (el 3% sobre los primeros 4.000 euros de ingresos) quienes obtienen más de 67.000 euros de ingresos anuales (1,3% del total de contribuyentes) suman un descuento adicional del 3% por cada euro ganado por encima de esa cantidad. Así, un contribuyente con ingresos de 200.000 euros anuales obtiene una rebaja de 3.867 euros con la reforma de la tarifa, 32,32 veces más que cualquier contribuyente con rentas entre 4.000 y 67.000 euros anuales.

La rebaja de la tributación de los incrementos patrimoniales obtenidos en un plazo superior a un año (del 18 al 15%) beneficia a todas las personas que puedan obtener plusvalías, pero las ventajas se concentran en las personas con mayor renta. Según el Instituto de Estudios Fiscales, el 10% de contribuyentes más ricos acumula el setenta por ciento de las plusvalías declaradas. Así, este dato, uno de los pocos oficiales disponibles por seguir secuestrada la Memoria Tributaria desde 1998 por los responsables del Ministerio de Hacienda, muestra la falta de equidad de las sucesivas reformas afrontadas desde 1996 que han reducido la tributación por estos ingresos desde el 56% al 15% para las personas con mejor posición.

Las dos reformas del IRPF son similares y, sin embargo, se han justificado con argumentos contrapuestos. Con la primera se buscaba, según los autores y avalistas intelectuales, el fomento del ahorro. La próxima, una simple profundización de la ya aplicada, se pone en práctica buscando, según sus responsables, dinamizar el consumo privado.

En resumen, la explicación oficial da como probado un encadenamiento iniciado por un traspaso de renta desde el sector público al privado, el consumo íntegro del mismo y su posterior recaudación mediante impuestos sobre el consumo y la creación de empleo. Un ejemplo claro de aplicación de la teoría de Laffer, fracasada en Estados Unidos y Reino Unido en la década de los ochenta.

La aplicación de la primera reforma del IRPF devino en un fracaso en la consecución de su objetivo prioritario. En la práctica, el ahorro privado bruto disminuyó en una cantidad idéntica a la pérdida de recaudación, al aplicarse la reforma en el mejor momento del ciclo económico y, sin embargo, aceleró la inflación por el desplazamiento a consumo. Con la segunda puede ocurrir también lo contrario de lo esperado por sus autores. Su puesta en práctica en un momento recesivo puede derivar en un aumento del ahorro por motivo de precaución, lejos del incentivo buscado sobre el consumo. La sensatez de las economías domésticas puede ser más poderosa que los principios dogmáticos de algunos expertos poco independientes.

Las dos reformas coinciden en dos cosas. La primera ha sido una pérdida de recaudación en el IRPF limitando la posibilidad de actuar mediante el multiplicador del gasto público en los momentos de crisis. Un límite poco entendible cuando la presión fiscal comparada con

los socios comunitarios es inferior en siete puntos del PIB. Anteriormente, el Gobierno palió la pérdida con subidas de la imposición sobre el consumo, una opción de difícil aplicación en la actualidad por sus consecuencias negativas sobre la inflación. La segunda coincidencia es su puesta en práctica justo antes de un proceso electoral, un elemento decisivo que demuestra la prioridad de los intereses particulares sobre los colectivos.

La política fiscal aplicada por el Gobierno es asimétrica en la distribución de los esfuerzos. Siendo saludable buscar de forma permanente optimizar el gasto público, las decisiones del actual Ejecutivo superan ese objetivo para situarse en un nivel de recorte de la iniciativa pública en temas cada vez más notorios, sin importarle el elevado diferencial disponible con la Unión Europea. En sentido contrario, la propaganda manipula los hechos intentando presentar la realidad española como de una presión fiscal generalizada con un peso insoportable. Su eslogan lo define claramente «*somos los campeones de la disminución de los impuestos*», pero evita mencionar las subidas de los impuestos sobre el consumo y las menores prestaciones recibidas por los ciudadanos.

Un mensaje recogido por buena parte del resto de las Administraciones, en especial Comunidades Autónomas, que se mecen inestablemente entre la promesa de rebaja de los impuestos bajo su competencia y la presión de los ciudadanos de mejores prestaciones. La reciente finalización del traspaso a todos los territorios de la sanidad junto al recientemente suscrito sistema de financiación autonómica abre un nuevo escenario. La demanda de más o mejores servicios públicos pasa por la lucha contra el fraude en su territorio y/o el aumento formal de los impuestos propios o del segmento autonómico de los compartidos, en especial el IRPF.

La perturbación ha llegado también a las Corporaciones Locales con la decisión del Ministro de Hacienda de eliminar parcialmente el Impuesto de Actividades Económicas, una de las principales fuentes de ingresos de los Ayuntamientos.

Este impuesto acumulaba algunas deficiencias en la forma de calcular su base imponible que repercutían en una cierta falta de equidad en algunos casos. La decisión del Ministerio de Hacienda no parece haber sido adoptada como resultado de un análisis minucioso de estos problemas, con el aditamento de no recoger la solución del problema de financiación de las Corporaciones Locales. Mas bien, su solución parece contar con un importante componente electoralista, justo antes de enfrentarse a los comicios municipales. Los beneficiarios son empresarios y autónomos que a pesar de su reducida aportación en el IRPF suman 2.880.000 votos, mientras los perjudicados, las grandes empresas, apenas tienen repercusión en las elecciones municipales.

La potenciación de las PYMES es un objetivo deseable para desarrollar un tejido productivo autónomo con capacidad de crear empleo. Sin embargo, no todos los pequeños empresarios cumplen con esa función y, en más casos de los deseables, concentran sus proyectos en la acumulación de beneficios excesivos a corto plazo, evitando cumplir sus compromisos con los trabajadores y la Hacienda Pública.

La solución a los problemas de una parte de las PYMES no pueden alcanzarse exigiendo mayores aportaciones a las empresas que cumplen más estrictamente con el marco de relaciones laborales y pagan sus impuestos. Tampoco debe realizarse a costa de agravar el problema de financiación de las Corporaciones Locales. La experiencia demuestra que estas soluciones implican demasiadas posibilidades de traslado a precios.

El Ministerio de Hacienda consolida su mensaje de evitar la imposición directa conociendo de antemano que sus decisiones aumentan la imposición sobre el consumo y la inflación.

La economía española mantiene déficit importantes en muchas materias donde juega un papel fundamental la iniciativa pública

Las decisiones del gobierno en materia fiscal ligan las posibilidades de crecimiento de la economía española en el próximo ejercicio a lo que suceda en Estados Unidos y los países más grandes de la Unión Europea. Una circunstancia improbable cuando la recuperación de la actividad productiva sigue instalada en una intensa incertidumbre económica y también política, que afecta a la recuperación de las bolsas de valores, y la negativa tendencia de éstas últimas rebota creando mayor incertidumbre. En esta materia, algunas de las principales empresas españolas cuentan con un factor añadido por su amplia posición en países latinoamericanos con problemas, en especial Argentina. Un país que añade a su crisis económica un grado de descomposición social y política de gran magnitud que impide la búsqueda de soluciones a medio plazo. Además, el mal soportado por la mayor parte de los ciudadanos argentinos contamina al resto de los países de Mercosur limitando las posibilidades de recuperación de toda la zona.

A los problemas exteriores, la economía española añade características propias. El elevado diferencial de inflación con el resto de los países componentes de la Unión Económica y Monetaria y el reiterado déficit por balanza de pagos son el indicador de algunas de las deficiencias del tejido productivo español: pequeño y con insuficiente competencia en amplios sectores de actividad.

La conducta empresarial durante el presente año vuelve a estar lejos de la altura esperada. Su falta de compromiso con la estabilidad de precios aprovechando la puesta en circulación de las monedas y billetes del euro es decepcionante, pero aún lo es más cuando dispone de unas condiciones favorables para colaborar en el control de la inflación: precio del dinero muy asequible y crecimiento controlado de los costes laborales. El comportamiento de una parte amplia de los empresarios no se corresponde con el objetivo suscrito en el Acuerdo firmado con UGT y CC.OO. Asombra más su conducta en la fijación de precios conociendo la desaceleración en el ritmo de actividad, en especial en el consumo.

Las decisiones empresariales respecto a las inversiones en bienes de equipo no son mejores, al acumular cinco trimestres consecutivos una caída de la misma en términos nominales. La coyuntura no es la mejor para afrontarlas, pero difícilmente se podrán mejorar las

perspectivas futuras si no se mantiene un nivel adecuado, como mínimo de reposición de bienes de capital.

El comportamiento empresarial en los últimos años refleja, desafortunadamente para la sociedad española, sus limitaciones para crear un tejido productivo con proyección a largo plazo, eligiendo continuamente la obtención de beneficios excesivos a corto plazo.

Los problemas de competitividad de la economía española con incidencia en la capacidad de crear riqueza y empleo en el futuro está acompañado por algunos otros que, con el paso del tiempo, se hacen cada vez más patentes.

La tasa de natalidad española es una de las más bajas del planeta y si bien se ha recuperado ligeramente en los dos últimos años, de seguir así se producirá en el futuro un severo envejecimiento de la población con negativas influencias en muchos apartados sociales y económicos. Aunque la repercusión se perciba dentro de bastantes años, es preciso aplicar medidas preventivas desde este momento.

El mantenimiento de la población española en los actuales niveles puede conseguirse por una revitalización de la tasa de natalidad, un aumento importante de la emigración o, la más factible, por una combinación de ambas medidas. Además de concienciar a la sociedad de la necesidad de resolver este problema, cualquier vía elegida necesita de una fuerte iniciativa pública.

La necesaria elevación de la natalidad no puede sostenerse en una apelación de base moral o religiosa como se hace desde algunos sectores del Gobierno; es preciso apoyar a quienes deben adoptar la decisión, en especial las mujeres. En este sentido, resulta imprescindible combinar medidas de integración en el mercado laboral con la disponibilidad de servicios sociales accesibles en términos económicos de cuidado de hijos y de ancianos. No se trata de asignar para siempre a las mujeres la responsabilidad en estas tareas, pero sí reconocer que en la actualidad son quienes la realizan y buscarle una solución.

En la misma línea, es imprescindible configurar una política de ayudas económicas por hijo a cargo similar a la disponible en el resto de los países de la Unión Europea. La actual política es escasa e injusta. La ayuda de la Seguridad Social dirigida a las personas con menor renta es muy reducida, al limitarse a 291 euros al año (24,25 al mes), e injusta, al aumentar hasta 720 euros al año (60 al mes) la percibida en el IRPF por una persona con renta superior a 67.000 euros al año.

La aplicación de una política de apoyo a la natalidad permite además desarrollar nuevos empleos en guarderías y cuidado de personas dependientes.

La política dirigida a mantener el actual volumen de población debe incluir una política adecuada de inmigración que garantice la integración de las personas. Esta política además de contar con la debida flexibilidad, no confundir con paternalismo, debe estar presidida

por un equilibrio entre derechos y obligaciones. En la búsqueda de la integración es preciso desarrollar políticas públicas de vivienda, aprendizaje de la lengua y costumbres o, escolarización gratuita de sus hijos. La iniciativa pública juega un papel clave para evitar la xenofobia y, en sentido contrario, incentivar la integración de esas personas en la sociedad española.

El problema de acceso a una vivienda no está limitado a los inmigrantes, si bien estas personas lo sufren de forma especial. La favorable incidencia de la inversión en vivienda residencial en la actividad económica y el empleo ha estado acompañada de un insoportable crecimiento en el precio de las viviendas. Este hecho incide muy negativamente sobre una buena parte de la ciudadanía. Para algunos, el precio de las viviendas supone una barrera imposible de superar. Para otros, los que consiguen obtener el correspondiente préstamo hipotecario, los pagos mensuales (108% de un salario medio neto) limitan seriamente sus posibilidades de consumo aún en el caso de dos personas con ingresos estables. La contaminación se extiende a la negociación colectiva, al reclamar los trabajadores mayores salarios para poder alcanzar una renta suficiente. Los efectos negativos se trasladan también a los empresarios mediante la fijación de precios de otros productos.

La explicación concedida por los responsables de la materia rozan el mal gusto. Señalar la mejora en los niveles de renta y los bajos tipos de interés como causantes del problema demuestran una elevada falta de conocimiento y sobre todo desinterés en el problema. Solo recordar que los países del entorno han solucionado satisfactoriamente el problema disponiendo de tipos de interés iguales y un nivel de renta superior.

Se trata, por tanto, de desarrollar un modelo de competitividad basado en el valor añadido, no solo en costes laborales, con un componente social suficiente. En este propósito, sin agotar inmediatamente las ventajas comparativas en salarios, no es factible mantener una tasa de temporalidad muy superior a la media comunitaria ni condenar a los trabajadores a subidas salariales con pérdidas de poder adquisitivo.

La negociación colectiva debería avanzar en los temas incluidos en la misma con el propósito de mejorar la organización del trabajo y la participación de los trabajadores. La ausencia de inversiones en bienes de quipo e instalaciones y la profundización en la precariedad y la rotación no ayudan a mejorar la solvencia futura de las empresas.

De igual modo, tampoco ayudan a dinamizar la negociación colectiva los sucesivos y abultados errores del Gobierno en la fijación de la previsión de inflación para el siguiente ejercicio. En el trabajo correspondiente a los PGE 2002 se comentaba la improcedencia de fijar una previsión de IPC del 2% para el año 2002. El tiempo ha demostrado la consistencia de la crítica al preverse finalizar el ejercicio alrededor del 3,5%. La realidad no mejora por fijarse objetivos imposibles, más al contrario, libera a una parte de los agentes de su cumplimiento como han demostrado los empresarios españoles.

El Banco Central Europeo ha establecido su objetivo de inflación en el 2% para el próximo

año 2003. Esta cifra se debe tomar como un objetivo deseable pero no obligatoriamente como la previsión de evolución de precios. Conociendo la situación de partida, una previsión del 2,5% recogería mayor consenso, acumulando mayores posibilidades de éxito, a la vez que limita las pérdidas de poder adquisitivo para importantes colectivos. Desafortunadamente, la prioridad en el equilibrio presupuestario, con un 2% cuadra mejor el presupuesto de gastos, ha vuelto a prevalecer sobre los intereses de la mayoría.

En todo caso la inestabilidad de precios hace más necesario que nunca contar con cláusulas de garantía efectivas que cubran a los trabajadores de pérdidas involuntarias de su poder adquisitivo. Este tipo de cláusulas son compatibles con incrementos iniciales de los salarios en sintonía con una previsión razonable de crecimiento de los precios. En última instancia, la labor de las mismas debería conjugar la protección del trabajador ante cambios no provocados por sus decisiones y la estabilidad en el crecimiento de los precios, un objetivo con repercusiones positivas para todos los agentes económicos y sociales. Junto a las mismas, la negociación salarial debe recoger una distribución de la productividad que permita la inversión y la creación de empleo.

La meta a conseguir debe ser una tasa de crecimiento económico razonables de manera sostenida en el tiempo combinada con una distribución equilibrada de la renta y de los esfuerzos exigidos. En materia fiscal, las finanzas públicas han alcanzado oficialmente el equilibrio presupuestario en 2001 pero la economía española mantiene lagunas importantes en capítulos claves donde es imprescindible la iniciativa pública:

- Infraestructuras físicas. La mejora de los desequilibrios territoriales pasa por una mejora sustancial en las comunicaciones de todo tipo.
- I + D. El porcentaje actual dedicado a I + D, deducidos los proyectos de fabricación, es equivalente al 0,4% del PIB muy lejos del 1,5% anunciado por el Gobierno.
- Seguridad Ciudadana. Es muy difícil percibir y disfrutar de libertad cuando se supera un determinado nivel de inseguridad ciudadana. El reforzamiento en el cumplimiento de las normas junto a las políticas de prevención aparecen como imprescindibles para cortar el aumento de la delincuencia en los últimos años.
- Justicia. No hay una democracia plena si no se dispone de una justicia eficiente. Existe coincidencia en la necesidad de mejorar los actuales niveles.
- Vivienda. El acceso a la vivienda está muy limitado en España por el precio de alquiler o en propiedad. Se hace necesario desarrollar una política diferente con objeto de rebajar el precio de la misma.
- Enseñanza. La inversión en educación es vital para poder avanzar en una mayor creación de riqueza e igualdad de oportunidades de los ciudadanos españoles. En la actualidad hay un diferencial con la Unión Europea de casi un punto del PIB en el gasto en este capítulo.

- Sanidad. Las necesidades sanitarias obligan a destinar más recursos a esta prestación, con independencia de lograr un ahorro en gastos farmacéutico y posteriormente reubicarlo en otro destino sanitario.
- Prestaciones familiares por hijo a cargo. La baja natalidad en España es un grave problema a medio plazo, que se debe colaborar a resolver con ayudas económicas a las familias similares a las percibidas en los países comunitarios.
- Servicios sociales. El capítulo social más deficiente. En una sociedad desarrollada donde se pretenda incorporar masivamente la mujer al trabajo remunerado es imprescindible disponer de una amplia y accesible red de servicios de guarderías y de atención a personas dependientes.
- Prestaciones económicas para personas sin rentas alternativas.

El desarrollo del Estado de las Autonomías ha modificado estructuralmente el reparto de las obligaciones entre las diferentes Administraciones. La descentralización ha trasladado mayor responsabilidad a las Comunidades Autónomas que asumen la competencia sobre bienes y servicios vitales para la sociedad como son, entre otras, la enseñanza, la sanidad, la vivienda o los servicios sociales. Sin embargo, este hecho no libera de total responsabilidad a la Administración Central en estos temas, como continuamente exponen miembros del Ejecutivo español. Los Presupuestos Generales del Estado pueden y, deberían hacerlo ante las deficiencias percibidas, realizar políticas complementarias a las autonómicas o colaborar con las aplicadas desde la Comunidades Autónomas en su definición y financiación. Como ejemplos, la Administración Central puede potenciar la política de becas, la bonificación de alquileres, dotar ampliamente los fondos establecidos en materia sanitaria y cofinanciar nuevos servicios de dependencia. Sin duda, sus posibilidades son más amplias, pero tan sólo las mencionadas necesitarían aportaciones por un valor superior a un punto del PIB. En sentido contrario, la política planteada por el Ejecutivo central es un traspaso a la iniciativa privada expulsando de hecho a una parte de la población del acceso a la misma.

El mercado ha demostrado sus limitaciones para asignar la riqueza de forma equilibrada, al igual que para afrontar una serie de objetivos relacionados con la cohesión social y la igualdad de oportunidades. Los últimos tiempos están siendo representativos de la caída de las ideas más radicales. Con el desmoronamiento del muro de Berlín, considerado representación gráfica de la caída definitiva de los regímenes comunistas, se han implantando casi inmediatamente los planteamientos más integristas del sistema de libre mercado. Para sus defensores, la iniciativa privada y la economía son suficientes para gobernar el mundo. La rápida e inesperada crisis económica iniciada en Estados Unidos junto con los sucesos de corrupción en sus empresas, a los que añadir la penosa situación de millones de personas en una buena parte del mundo han provocado la duda sobre los principios manejados. La crisis política generada por los brutales atentados terroristas del 11 de septiembre añade un campo adicional de reflexión sobre las prácticas unilaterales desarrolladas por algunos países en los últimos tiempos.

El mejor resultado de este período sería rechazar este tipo de planteamientos para avanzar en la definición de un modelo social, económico y político más equilibrado con capacidad de reducir la injusta distribución de la renta a nivel mundial y dentro de cada uno de los territorios. Desafortunadamente, las medidas y declaraciones realizadas por el Gobierno español no van en esa dirección manteniendo una posición fundamentalista y dogmática en múltiples áreas sociales y económicas, habiendo llegado a romper el consenso social mantenido en un período amplio de tiempo. Más allá de la propaganda utilizada habitualmente, los retos de la sociedad española necesitan voluntad y recursos financieros públicos, de otra forma, las desigualdades aumentarán en su territorio. Para aplicar una política de este tipo no hay atajos: sin ingresos suficientes no hay capacidad de iniciativa pública. Se trata, por tanto, de establecer los objetivos y repartir el esfuerzo de manera justa entre la población para construir una sociedad más justa y equilibrada.