



Situación de la economía española y Presupuestos Generales del Estado 2004

Situación de la economía española

Presupuestos
Generales
del Estado
2004

CC.OO.

confederación sindical de comisiones obreras

CC.OO.

confederación sindical de comisiones obreras

**Miguel Angel García Díaz
Carlos Martín Urriza
Luis Zarapuz Puertas**

***Situación de la economía española
Y PGE 2004***

**Confederación Sindical de CC.OO.
Gabinete Económico**
Noviembre 2003

Edita: C. S. de CC.OO.
Noviembre 2003

Producción: Paralelo Edición, S.A.

ISBN: 84-87851-75-4

Depósito Legal: M-47526-2003

ÍNDICE

1	Introducción	5
2	Panorama macroeconómico en 2003	9
	<i>Situación de la economía internacional</i>	<i>9</i>
	<i>Actividad económica en la Unión Europea</i>	<i>17</i>
	<i>La economía española</i>	<i>28</i>
	PIB. Demanda y oferta	28
	Precios	32
	Empleo y salarios	35
	Las cuentas públicas en 2002	37
	Otros temas de interés	45
3	El mercado de trabajo español en 2003	49
	<i>Evolución y perspectivas del empleo</i>	<i>49</i>
	<i>Actividad laboral y desempleo</i>	<i>54</i>
	<i>Uso excesivo de la contratación temporal</i>	<i>58</i>
	<i>Trabajadores extranjeros</i>	<i>66</i>
	<i>Empleo a tiempo parcial</i>	<i>69</i>
	<i>Salarios</i>	<i>70</i>
4	Presupuestos Generales del Estado consolidados para 2004	85
	4.1 <i>Avance liquidación de ingresos en 2003</i>	85
	4.2 <i>Resumen de ingresos, gastos y saldo del presupuesto</i>	90
	4.3 <i>Presupuesto consolidado de ingresos para 2004</i>	98
	4.4 <i>Presupuesto consolidado de gastos para 2004</i>	106
	Gasto consolidado por capítulos	106
	Gasto consolidado por políticas	123
	4.5 <i>La financiación de las Administraciones Territoriales</i>	156
	4.6 <i>Presupuesto de la Seguridad Social</i>	164
	Liquidación definitiva de 2002 y avance para 2003	164
	Presupuesto de la Seguridad Social para 2004	182
	4.7 <i>Presupuesto del INEM</i>	191
	Cifras definitivas ejercicio 2002	191
	Presupuesto INEM 2004	196
5	Conclusiones	208
	<i>Un contexto económico internacional bastante débil pleno de titubeos</i>	<i>208</i>
	<i>La necesidad de impulsar el proyecto europeo</i>	<i>209</i>
	<i>Causas del diferencial de crecimiento de la economía española en los dos últimos años... 213</i>	
	<i>El presupuesto no afronta los retos de la sociedad española, es poco transparente y cada vez se apoya más en los impuestos sobre el consumo</i>	<i>217</i>
	<i>Los retos de la sociedad española</i>	<i>222</i>

1 Introducción

La presentación de los Presupuestos Generales del Estado para 2004 es una buena ocasión para realizar una evaluación de su contenido y repasar la política aplicada por el Gobierno del Partido Popular en esta materia desde que ganara las elecciones en 1996. A su vez, como es habitual en este informe elaborado desde hace más de una década, se incluye un análisis de coyuntura de la situación de las principales economías mundiales con especial detalle para la española.

La economía española ha gozado de un favorable ciclo desde 1995, con un elevado ritmo de actividad y creación de empleo, en su mayor parte estable, en buena parte del periodo. Estos dos factores han permitido mejoras para la sociedad española aunque restan todavía importantes lagunas que solucionar y se vislumbran en el horizonte retos decisivos que afrontar, en los que el sector público debería jugar un papel determinante con su política fiscal (gastos e ingresos).

En este periodo se ha avanzado sensiblemente en el proceso de descentralización política y administrativa siguiendo el mandato constitucional de construir el Estado de las Autonomías. Así, los gobiernos de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales asumen en la actualidad tareas que tradicionalmente desempeñaba la Administración Central. Este proceso ha cambiado significativamente la estructura presupuestaria dentro del Estado español. Los Presupuestos Generales consolidados del Estado recogían hace veinticinco años la mayoría de la actividad pública, en este momento no alcanza la mitad de la misma.

La nueva estructura administrativa ha hecho que los PGE concentren su actividad básicamente en las prestaciones económicas de la Seguridad Social, incluyendo las de desempleo, las inversiones en infraestructuras, las funciones de seguridad interior y defensa, y la aplicación de los mecanismos de solidaridad del sistema de financiación territorial. Las haciendas autonómicas han ampliado sensiblemente sus competencias en políticas de gasto, siendo responsables en última instancia de la prestación de bienes y servicios en múltiples parcelas de la vida cotidiana, destacando algunas tan determinantes para la igualdad de oportunidades y calidad de vida de los ciudadanos como la enseñanza, la asistencia sanitaria, los servicios sociales o, la vivienda. El volumen de gasto, tan sólo de las políticas mencionadas supera los 80.000 millones de euros, más del 10% de la riqueza nacional.

Junto a la ampliación de políticas de gasto se han introducido cambios en el sistema de financiación, para desde la suficiencia -por lo menos esa fue la declaración de los afectados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera en el momento de suscribir el nuevo sistema de financiación- ampliar la autonomía fiscal de las Haciendas autonómicas incluyendo en el modelo el necesario componente de equidad territorial (con la excepción del País Vasco y Navarra sin aportación a los mecanismos de solidaridad existentes en el resto del Estado). Con independencia de las opiniones sobre la estructura de modelo elegido¹, los Gobiernos autonómicos disponen de potentes instrumentos para obtener recaudación y también para incorporar el grado deseado de equidad al disponer de una muy amplia capacidad normativa en múltiples figuras impositivas (35% del IRPF, Impuesto sobre Sucesiones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, Impuestos sobre el Juego e Impuesto minorista sobre hidrocarburos). Con este proceso, las Haciendas autonómicas han aumentado sus responsabilidades al disponer de la capacidad de establecer su propio patrón distributivo en la recaudación de los ingresos necesarios para cumplir con las obligaciones derivadas de sus competencias en política de gasto.

El nuevo ejercicio presupuestario viene acompañado de la aplicación de un nuevo sistema de financiación de las Corporaciones Locales que según sus autores mejorará la suficiencia de las mismas, visiblemente olvidada hasta la fecha. A la espera de conocer la opinión de la otra parte interesada, de momento sirve para disponer un año más de un presupuesto construido de una forma distinta a los anteriores.

Este proceso de construcción del Estado de las Autonomías no ha estado acompañado, desafortunadamente, de otros mecanismos que permitan mejorar su funcionamiento global. Un modelo descentralizado con impuestos, en parte transferidos y en algunos otros casos compartidos, necesita de potentes instrumentos de participación y control donde estén representadas todas las partes implicadas. Así, el seguimiento y análisis de las cuentas públicas no se debe convertir en una tarea individual de personas curiosas con afán de ampliar su cultura sino que debería considerarse un objetivo institucional compartido por las distintas administraciones, organizaciones sociales y económicas y partidos políticos. De esta forma, sería necesario, como mínimo, disponer de información clara y suficiente sobre la evolución de las políticas antes competencia del Gobierno de la nación. De otra forma, será muy difícil evaluar la mejora en la eficiencia, uno de los objetivos perseguidos con el proceso, o la búsqueda de soluciones a posibles problemas de pérdida o

¹ Detalle en Modelo de financiación autonómico de régimen común. M. A. García. Editorial Bazarzo (2001).

merma de derechos por algunos ciudadanos. No conviene olvidar que el mandato constitucional desarrolla el Estado de las Autonomías en un territorio común objeto de derechos y obligaciones extensible a todos sus ciudadanos.

A la espera de mejorar en este terreno, el comportamiento de los responsables del Ministerio de Hacienda no obtienen una buena calificación. En la nueva estructura, más rica en la distribución de poder político y administrativo pero cada vez más compleja en su gestión, cobra más importancia disponer de información amplia y detallada sobre las distintas variables con influencia en la conformación de las cuentas públicas. Frente a esta obligación, su conducta parece más bien construida para proteger únicamente su prestigio resaltando sólo sus aspectos positivos. Este sesgo, lógico en cualquier gestor para enaltecer su tarea, supera con creces los límites admisibles, habiéndose alcanzado un nivel de dificultad para evaluar la información que roza lo inadmisibile.

Una de las principales funciones de un presupuesto es incidir sobre la actividad económica mediante la acción de lo público. La evaluación de su posible influencia viene dada tanto por su volumen como por la diferencia en relación al año precedente. Así, la información facilitada debe ser fiel reflejo de su contenido. Esta obligación de los responsables políticos se cumple de forma insuficiente. La reiterada presentación de información no homogénea apelando a los cambios normativos en financiación autonómica y local, la ausencia de un avance completo de liquidación del año en curso, salvo en las partidas de interés para los autores, junto al uso prolijo de la *contabilidad creativa* en la elaboración del presupuesto, constituyen graves defectos en materia de transparencia de las cuentas públicas. Como ejemplo, es inexplicable que se facilite un avance de liquidación de los ingresos del Estado del año en curso elaborada a partir de la ejecución hasta el mes de agosto y, sin embargo, se omita el mismo avance para los ingresos de la Seguridad Social y el INEM para los que disponen de una información similar. El ejemplo es extensible para la ausencia de un avance de liquidación de partidas claves, por lo menos por su volumen, como las prestaciones económicas por desempleo, incapacidad permanente y pensiones, que finalizarán el año en curso con sensibles desviaciones sobre las dotaciones iniciales, en la mayoría de los casos como consecuencia de haberlas dotado inicialmente muy por debajo de sus necesidades de forma premeditada.

Una deficiencia no corregida posteriormente en el Parlamento. Las cuentas públicas se presentan bajo el criterio de contabilidad pública pero los resultados se publicitan como Contabilidad Nacional, sin incluir explicaciones detalladas de las abultadas diferencias. Por otra parte, las

Cortes Generales no han logrado conceder, por las causas que fuere, la importancia suficiente a la ejecución de las cuentas públicas. Sin desmerecer la importancia de analizar en tiempo y forma lo que puede suceder (el presupuesto), se debería conceder más importancia a conocer lo que sucedió realmente en años precedentes (su ejecución cierta). En este sentido, no estaría de más establecer la obligación legal de presentar la ejecución de las cuentas públicas consolidadas bajo un sistema homogéneo y con un detalle suficiente para facilitar su análisis.

Este trabajo se ha realizado en este contexto de limitaciones más o menos premeditadas. Los primeros capítulos se concentran en el análisis de la situación económica internacional, el área comunitaria y española. Dentro del mismo, se incluye un capítulo sobre el mercado de trabajo español elaborado por Carlos Martín donde se hace especial hincapié en un elemento con importante influencia en los últimos años: la afluencia de inmigrantes.

Dentro del análisis de las cuentas públicas, se incluye con carácter previo una hipótesis de liquidación del ejercicio en curso construido a partir de diferentes fuentes de información, para posteriormente detallar el presupuesto para el próximo ejercicio en sus dos perspectivas de ingresos y gastos.

Los capítulos de gasto en inversión han sido desarrollados con el máximo detalle por Luis Zarapuz, su trabajo es extensivo a las políticas de infraestructuras, investigación y desarrollo y vivienda, en un intento de aportar información sobre capítulos básicos para el desarrollo futuro de la economía española. Dentro del análisis de las políticas de inversión del Estado, se ha tratado de alumbrar uno de los elementos menos claros de la actuación presupuestaria de los sucesivos gobiernos del Partido Popular: la contabilidad creativa canalizada mediante el uso de préstamos a terceros (activos financieros).

Este trabajo enumera una serie de retos a los que la sociedad española debe enfrentarse en el futuro próximo para lo cuál necesita un mayor compromiso de múltiples instancias. Las cuentas públicas son un mecanismo importante junto con la iniciativa privada para incidir en la calidad de vida de los ciudadanos, este trabajo se ha realizado con la pretensión de ayudar a los lectores a mejorar su comprensión de las mismas.

2 Panorama macroeconómico en 2003

Situación de la economía internacional

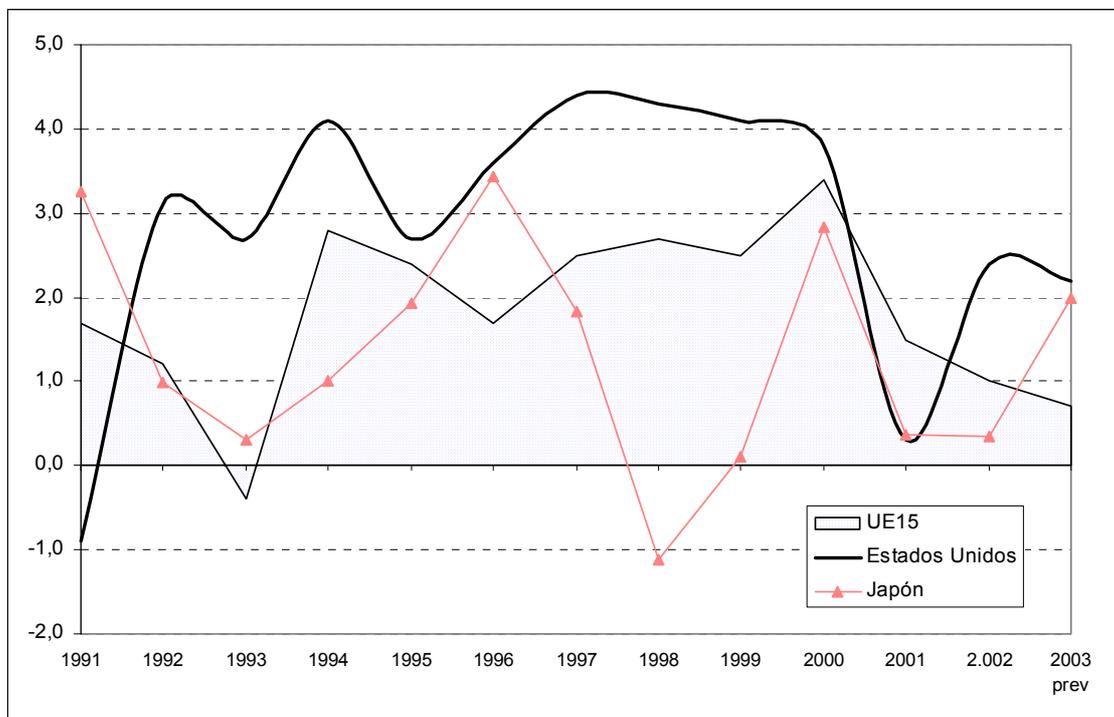
La economía mundial ha mantenido en la primera mitad del presente ejercicio el débil y vacilante ritmo de actividad del pasado año, no apuntando todavía un clara salida a la crisis iniciada hace ya tres años (mitad del año 2000). Las causas, no sólo coyunturales, parecen cobrar más peso como explicación a la crisis a medida que se prolonga el inicio de la recuperación.

El repentino y brusco estallido de la burbuja acumulada en las bolsas de valores en un contexto de elevado endeudamiento de las economías domésticas y empresas, se consolida cada vez más como causa principal de la crisis de la economía de Estados Unidos. El rápido hundimiento de las cotizaciones de la mayoría de empresas, con especial virulencia de las encuadradas en *la nueva economía*, tuvo profundas consecuencias negativas sobre los ingresos en una sociedad donde las inversiones bursátiles están muy extendidas entre la población, más allá de la ubicación de sus ahorros. El efecto riqueza disfrutado por la sociedad norteamericana durante buena parte de la década de los noventa cambiaba de signo en unas economías domésticas caracterizadas, además, por una escasa propensión al ahorro.

Los brutales ataques terroristas protagonizados por la organización Al Qaeda en territorio norteamericano, acaecidos el 11 de septiembre de 2001, abrieron un proceso de desconcierto en el orden político internacional, profundizando una crisis económica ya en marcha. El conocimiento por parte de la opinión pública de la escasa credibilidad de los fundamentos económicos y éticos de los administradores de algunas de las más importantes empresas contribuyó a deprimir aún más las expectativas. El aumento en el precio del petróleo durante bastantes meses (de 19 a 32 dólares el barril) tampoco ha colaborado a mejorar la situación de una economía mundial, demasiado dependiente de este producto energético. La posterior invasión de Irak por las fuerzas angloamericanas en abril de 2003 provocó la caída del régimen dictatorial de Sadam Hussein, con el consiguiente respiro para los opositores y la apertura de unas expectativas de democratización del país, pero no ha colaborado hasta la fecha a despejar la elevada incertidumbre de las relaciones internacionales en general, ni en el ámbito más concreto de la actividad económica.

<i>Evolución PIB real en % anual</i>						
	España	UE15	UE €	R. Unido	EE. UU.	Japón
1991	2,3	1,7	2,4		-0,9	3,3
1992	0,7	1,2	1,5		3,1	1,0
1993	-1,2	-0,4	-0,8		2,7	0,3
1994	2,3	2,8	2,4		4,1	1,0
1995	2,7	2,4	2,3		2,7	1,9
1996	2,4	1,7	1,5		3,6	3,4
1997	3,9	2,5	2,3	3,4	4,4	1,8
1998	4,3	2,7	2,8	3,0	4,3	-1,1
1999	4,2	2,5	2,7	2,1	4,1	0,1
2000	4,3	3,4	3,5	3,1	3,8	2,8
2001	2,7	1,5	1,4	2,1	0,3	0,4
2.002	2,0	1,0	0,8	1,8	2,4	0,3
2003 <i>previsión</i>	2,3	0,7	0,5	1,5	2,2	2,0

Fuente: BCE, OCDE e INE. (*) *previsión para España GEC de CC.OO.*



Tras la acusada caída en el ritmo de actividad en 2001 (+0,3%) rompiendo una década continuada de bonanza económica, se sucedió una recuperación en la economía de Estados Unidos (+2,4% en 2002). Pero este impulso, en buena parte explicado por la reposición de existencias después de un periodo obligado de liquidación para hacer frente a la crisis sobrevenida, no acaba de cuajar a pesar de las decisiones adoptadas por las autoridades económicas empleando a fondo los instrumentos monetarios y fiscales disponibles.

La Reserva Federal estadounidense ha aplicado una política monetaria muy expansiva desde el inicio de la crisis, hasta fijar un tipo de

interés del 1% en junio de 2003 (rebaja de cinco puntos y medio en los dos últimos años). Esta decisión que establece para el ahorro una retribución negativa en términos reales, suscita algunas dudas sobre los márgenes de maniobra de esta política en el futuro y podría crear trastornos secundarios si se interpreta como una muestra de debilidad de los fundamentos productivos de la primera potencia mundial. Una política monetaria no es sólo expansiva por el nivel establecido para el precio del dinero sino por la cantidad de dinero en circulación. Así, el máximo responsable de la Reserva Federal, el Sr. Greenspan, ha anunciado la posibilidad de proceder a la compra de parte de la deuda pública en circulación, si fuera necesario inyectar aún más liquidez en la economía. Reconociendo esta posibilidad de aprovechar al máximo las posibilidades de la política monetaria, precisamente su utilización bajo formas extremas incorporaría más dudas sobre su éxito en la práctica. La experiencia japonesa en la última década ha demostrado algunos de estos límites ya anunciados por Keynes hace más de medio siglo (trampa de la liquidez).

En paralelo a esta política monetaria, el gobierno federal ha aplicado una política fiscal muy expansiva, hasta el punto de pasar de un cómodo superávit en 2000 (1,2% del PIB) a un muy importante déficit en 2003 (4,2% del PIB, 374.200 millones de dólares). Este abultado resultado ha sido suma de un aumento del gasto concentrado básicamente en el capítulo militar y materias adyacentes, junto a la pérdida de ingresos como consecuencia de varias reformas en el impuesto sobre la renta.

El Gobierno ha planteado las distintas reformas fiscales ante la opinión pública como paquetes de estímulo al consumo sobre una economía con un pulso débil, sin embargo, un análisis más detallado del destino de las rebajas modifica esta opinión. Las reformas aprobadas incluyen aumentos de las deducciones fiscales por hijo a cargo², pero el grueso del coste de la reforma se agrupa en la rebaja, cuando no exoneración absoluta, en la tributación de los dividendos y ganancias de capital distribuidos por las empresas. Este tipo de rendimientos están concentrados en los tramos de ingresos más elevados, hasta el punto de situar en el 5% de la población, la más rica, la mayor parte de las ventajas de esta decisión. La base conceptual utilizada por los propulsores de esta reforma es producir una acumulación de renta entre los más ricos al considerarlos mejor preparados para asumir las decisiones de inversión, creando de esta forma unas condiciones óptimas para impulsar el crecimiento económico. Desde su criterio, esta opción es más favorable que la alternativa de concentrar las bajadas de impuestos

² Desde los 600 a los 1.000 dólares para las parejas casadas en los dos próximos años.

en las clases baja y media buscando un aumento del consumo o, como mínimo una disminución de su elevado endeudamiento. Como ejemplo de sus convicciones, el Presidente Bush "olvidó" firmar dentro del plan aprobado de rebaja de impuestos medidas con influencia en seis millones de personas con rentas más bajas.

La rebaja de impuestos aprobada definitivamente en el Senado en mayo de 2003 se ha cuantificado en 318.000 millones de dólares en diez años, de los cuales 61.000 millones corresponden al presente ejercicio. El coste final de la reforma aprobada es en apariencia muy inferior a los 726.000 millones de dólares propuestos inicialmente por el equipo del presidente Bush, pero en la práctica el coste pueden ser muy superior si se renuevan a su vencimiento algunas de las medidas, un escenario nada difícil de cumplir, sobre todo, si se mantiene el mismo partido de gobierno³. La mayoría de los analistas, no sólo los más próximos al partido demócrata, no comparten el razonamiento defendido por el Presidente Bush, y han valorado las medidas no sólo como injustas en la distribución de renta dentro de un país con profundas diferencias en esta materia sino también como caras e ineficientes para hacer frente al actual contexto de crisis económica.

El rápido e intenso déficit fiscal está acompañado por un muy elevado saldo negativo con el exterior (4,8% del PIB en 2002 y previsión del 5,5% en 2003). Los saldos negativos con terceros países por la compra y venta de bienes y servicios son una característica habitual de la economía norteamericana⁴, pero a diferencia de anteriores recesiones en esta ocasión no se ha reducido con la desaceleración en el ritmo de actividad económica. El déficit por cuenta corriente, reflejo de un desequilibrio entre la demanda interna y su capacidad de producir bienes y servicios competitivos, obliga a buscar una financiación exterior para compensar el insuficiente nivel de ahorro nacional. Una situación de estas características provocaría una fuerte recesión en cualquier país menos poderoso que Estados Unidos al tener que asumir, como mínimo, una elevación de los tipos de interés para atraer desde el exterior las inversiones necesarias o la compra de deuda pública. En algunas ocasiones este diferencial no es suficiente y se hace obligatorio incurrir en un ajuste (recesión) para conseguir generar un superávit primario y con el mismo un aumento del ahorro interno. Ninguna de estas opciones atañe a la poderosa economía norteamericana con capacidad para atraer las inversiones o emitir moneda exportable, pero la dimensión del déficit

³ El coste aumentaría hasta los 750.000 dólares o incluso los 3 billones en los próximos diez años si se mantiene dentro de cinco años el tipo de gravamen sobre dividendos del 15% aprobado hasta 2008 (antes del 38,6% para los más ricos) o, se renuevan los gastos deducibles por hijos a partir de 2004 (New York Times del 22/05/2003).

⁴ En 1997 era del 1%, en 1999 aumentó hasta el 2,7% y en 2001 hasta el 3,5% del PIB.

con el exterior previsto para el presente año supera según muchos analistas, el nivel máximo razonable, lo que puede limitar el potencial nivel de crecimiento futuro de la economía de Estados Unidos.

La conjunción de este doble déficit es una fuente potencial de desequilibrios⁵. La percepción de este problema y el interés por limitar su efecto, puede ser el origen de la política de depreciación del dólar observada en los últimos meses buscando encarecer las importaciones y potenciar las exportaciones. Esta decisión puede ayudar inicialmente a la economía norteamericana, pero sus repercusiones globales son más inciertas a medio plazo al constreñir la evolución del resto de las economías mundiales, en especial Europa, China y Japón, y, a partir de este hecho, limitar el posterior crecimiento de algunas de las ramas de actividad norteamericanas.

El incierto futuro tampoco está favorecido por la conducta cada vez más extendida de utilizar el endeudamiento hipotecario para mantener los niveles de consumo, paliando, por lo menos en parte, la pérdida de ingresos obtenidos anteriormente a través de los mercados de valores. Este comportamiento tiene ventajas a corto plazo al limitar la caída de la demanda agregada interna, pero incorpora problemas a medio y largo plazo al aumentar el ya de por sí elevado endeudamiento de las unidades familiares (el 110% de la renta disponible constituye un récord histórico⁶) y propiciar una posible burbuja inmobiliaria al aumentar de forma artificial el valor de los inmuebles como condición imprescindible para la concesión de nuevos préstamos. De ser así, la creación y posterior pinchazo de una burbuja de estas características haría transitar la economía de Estados Unidos hacia un contexto similar al sufrido por Japón, que desde hace casi una década le mantiene sumido en una situación recesiva de difícil solución a corto plazo.

La economía japonesa parece comenzar a ver la luz después de soportar tres recesiones en la última década. El ritmo de actividad en los dos primeros trimestres de este año ha sido positivo alcanzando incluso un sorprendente crecimiento del 1% en el segundo trimestre (tasa interanual del 2,1%). Las cifras muestran una mejoría en la confianza de los consumidores y las empresas, un alza en la cotización de las empresas en las distintas bolsas de valores (24% en los primeros ocho meses) y, sobre todo, una caída en la morosidad en los créditos concedidos por la banca (7,25% frente al 8,25% anterior).

⁵ Análisis detallado en *La difícil salida de los déficits gemelos de Estados Unidos*. Guillermo de la Dehesa. Tribuna en el diario El País 14 junio 2003.

⁶ Fuente: Informe anual del Banco de España.

El paso del tiempo necesario para absorber el pinchazo de la gran burbuja especulativa ha sido un elemento clave en la recuperación. Algunos analistas añaden como factor de influencia un tipo de cambio muy competitivo de la moneda japonesa (116 yenes por dólar), logrado con el esfuerzo de importantes intervenciones de la autoridad monetaria (72.000 millones de euros en ocho meses), permitiéndole mejorar sustancialmente sus exportaciones, motor habitual de impulso de la economía japonesa. No obstante, los buenos datos alcanzados en crecimiento en la actividad económica siguen acompañados por un proceso de deflación en los precios (IPC negativo en los últimos cuatro años) y un endeudamiento todavía elevado, tanto del sector privado como del público (160% del PIB).

Los países latinoamericanos en su conjunto tuvieron en 2002 una caída del producto por primera vez en veinte años (los ocho países más grandes experimentaron un caída de su producción del 0,8%). La crisis tuvo especial virulencia en Argentina (-10,9% de su PIB). Las previsiones para el presente ejercicio son más favorables pero alcanzan tasas de crecimiento todavía bastante reducidas (1,5% de media según la CEPAL). El escaso comercio internacional, los bajos precios de algunas materias primas y las secuelas de los graves problemas surgidos el pasado año en Argentina, Brasil y Venezuela siguen siendo un pesado lastre para lograr a corto plazo datos macroeconómicos más satisfactorios.

El resultado medio para la zona se descompone en muy diversas realidades. Méjico y Venezuela mantienen descensos en su ritmo de actividad, a pesar de haber solventado de momento los graves problemas surgidos el año pasado, en especial en el segundo, donde se están beneficiando de un precio del petróleo elevado después de finalizar la larga huelga general contra el Gobierno Chavez. La política económica aplicada por el gobierno de Luiz Inacio Lula en Brasil ha superado los miedos iniciales de los inversores financieros hasta lograr rebajar significativamente la prima de riesgo para los activos brasileños (del 13,6% al 7,9% respecto a los norteamericanos) impulsando lo que puede devenir en un efecto contagio para el resto de la zona. Un elemento clave para este tipo de economías muy necesitadas de las inversiones foráneas. No obstante, a pesar de la mejora en el apartado financiero inducida por el elevado superávit primario alcanzado por las cuenta públicas (4,5% del PIB), el tipo de interés sigue siendo insoportablemente alto (24,5%) para impulsar las suficientes inversiones⁷, la inflación ha crecido respecto al año anterior superando el 15% a mitad de año (12,5% en 2002) aunque apunta una tendencia al descenso y, la economía brasileña difícilmente

⁷ La tasa de crédito habitual a empresas está alrededor del 90% anual.

superará el 1% de crecimiento en 2003 (en el segundo trimestre estaba en recesión), con lo que tiene de negativo para un gobierno que necesita consolidar la confianza externa, pero también la interna.

Por otra parte, la depreciación del real en los últimos años ha provocado un aumento de la deuda pública en relación al PIB (79% del PIB) debido al aumento del peso de su segmento externo nominado en dólares (51% del PIB), obligando a un servicio de deuda equivalente al 10% de la riqueza nacional (principal e intereses)⁸.

La llegada de Lula al gobierno brasileño ha estado acompañada de una expectación no percibida desde hace mucho tiempo que supera sus fronteras. Este hecho le ha situado en el escaparate de la opinión pública no sólo americana sino mundial. Así, los resultados de su gestión no se limitan a la calidad de vida de los millones de brasileños sino que puede impulsar el éxito de candidaturas progresistas en otros países de la zona. Un escenario impensable hasta hace muy poco tiempo. No obstante, la falta de paciencia de una parte de sus aliados en el proceso electoral exigiendo resultados inmediatos, apunta como el principal inconveniente para el actual presidente. Después de tan sólo seis meses de gobierno, el rechazo desde algunos sectores de una reforma de la Seguridad Social que pretende combinar una ampliación en su cobertura con la limitación de los excesivos privilegios de una minoría⁹, es una prueba del tipo de problemas al que se deberá enfrentar para desarrollar una política que además de ser más eficiente y contener más equidad, puede liberar recursos económicos para impulsar su programa de *hambre cero*.

A pesar de las reticencias mencionadas, la aprobación en primera ronda de dos reformas orgánicas (Seguridad Social y fiscal) suponen una consolidación del actual gobierno, no sólo por su contenido sino por lo que demuestra de capacidad para impulsar modificaciones estancadas históricamente en Brasil. Su aprobación definitiva dotaría de más crédito al conjunto del gobierno ampliando el elevado grado social de aceptación que concurre en su presidente.

La economía argentina, después de una intensa y prolongada recesión (descenso en su producción durante los últimos cuatro años hasta llegar al -10,9% en 2002) crecerá según la mayoría de los analistas por encima del 5% en 2003.

⁸ Fuente: Banco Mundial.

⁹ El déficit de la Seguridad Social en 2002 entre ingresos y pagos fue de 6.900 millones de euros. El 78% del mismo fue provocado por el sector público aunque los pensionistas del sector privado constituyen el 80% del total de los perceptores.

Las recientes elecciones presidenciales finalizaron con Néstor Kirchner como presidente, si bien no pudo ganarlas al retirarse en la segunda vuelta su contrincante, Julio Menem, en un gesto muy poco comprometido con la gobernabilidad del país. El nuevo gobierno ha mantenido las líneas generales de la política económica marcada por el anterior presidente, Duhalde, apostando por un tipo de cambio propio para el peso argentino más acorde con su capacidad de producción. Esta decisión, lejos de la paridad con el dólar sostenida en los años precedentes que a todas luces mantuvo un nivel de consumo interno por encima de sus posibilidades, concede a la economía argentina una mejor posición para desenvolver sus relaciones comerciales. Como muestra, después de un muy fuerte ajuste en el nivel de producción acompañado de un intenso incremento en los precios (25,9% en 2002), la economía Argentina muestra síntomas de recuperación obteniendo por primera vez en muchos años un saldo positivo en su balanza de pagos por cuenta corriente (2,9% del PIB), si bien su nivel de endeudamiento acumulado se mantiene elevado (131,4% del PIB), sigue sin solventar su situación de suspensión de pagos con el exterior (*default*) y, lo que es peor y más urgente, más del cuarenta por ciento de los ciudadanos viven en la miseria.

El reciente acuerdo alcanzado con el Fondo Monetario Internacional (septiembre de 2003) abre nuevos márgenes de actuación al poder ejecutivo al abrir la puerta para renegociar la elevada deuda contraída en el pasado reciente, una opción bloqueada con la decisión de suspensión de pagos del efímero presidente Rodríguez Saa. Causa sorpresa el cambio en la estructura del acuerdo aceptado por el FMI al no incluir obligaciones demasiado concretas en algunos apartados hasta la fecha siempre incorporados, o por lo menos haberlas flexibilizado¹⁰.

Se mantiene pendiente encontrar una solución a la adecuación de las tarifas de los bienes y servicios básicos regulados (agua, electricidad y telefonía) después del fuerte aumento en la inflación. Una decisión que sumar a la necesaria solución del problema creado en el sistema financiero por la desaparición de la paridad dólar-peso, tanto para quienes realizaron los ingresos bajo ese convencimiento como para las entidades financieras que concedieron créditos a terceros en unas condiciones muy distintas a las actuales. Ambas cuestiones tienen especial interés para grandes empresas españolas con amplias posiciones en este país.

¹⁰ Se refinanciarán todos los vencimientos previstos hasta 2006 por valor de 21,610 millones de dólares pero sin concretar las fechas y los montos.

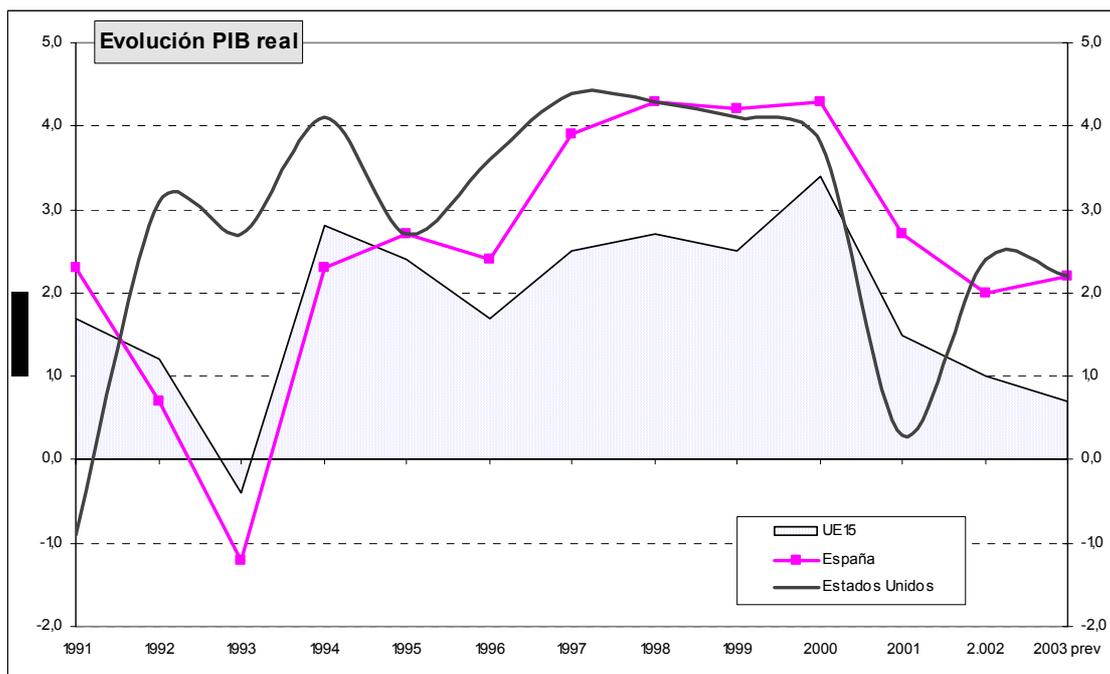
Uruguay parece haber superado la grave crisis financiera con el cierre de algunas de sus entidades y el canje de su deuda externa (5.400 millones de dólares). No obstante, el severo ajuste en el tipo de cambio de su moneda ha sido acompañado de una muy fuerte inflación en 2002 (26%) en un país sin problemas anteriores de precios. Simultáneamente, la crisis ha llevado a la miseria a una tercera parte de la población, una situación de difícil solución a corto plazo a la vista de las preocupantes cifras de crecimiento económico (el PIB se redujo el 11% en 2002 y seguirá en recesión del 1% en 2003) y las inciertas posibilidades de futuro al mantener su fuerte dependencia respecto al ritmo de actividad de Brasil y Argentina como consecuencia de no disponer de un tejido productivo solvente para poder competir más allá del sector financiero.

Actividad económica en la Unión Europea

Las relaciones económicas entre países son cada vez más estrechas en todo el planeta. Así, la rápida e intensa caída en la actividad iniciada a mediados de 2000 en la mayor economía del mundo era lógico que repercutiera en el resto de los territorios, pero ha sido un tanto sorprendente y sobre todo inquietante por lo que pueda incidir en una posterior reacción, la rapidez e intensidad del contagio en los principales países comunitarios. Las economías de la Unión Europea se han mostrado excesivamente vulnerables ante las perturbaciones exteriores, a pesar de disponer de unas pautas de comportamiento un tanto distintas a las de Estados Unidos. Los ingresos de las economías domésticas comunitarias son menos dependientes de las bolsas de valores, donde a pesar de haber aumentado su presencia en los últimos años, todavía tienen una menor presencia que en Estados Unidos.

Por otra parte, el nivel de endeudamiento aunque alto, es también inferior y la tasa de ahorro superior. Las empresas europeas tampoco se han visto tan implicadas en tantos y tan graves escándalos financieros como los acontecidos en las empresas norteamericanas, donde se han sucedido muy importantes irregularidades en los estados financieros de un número significativo de grandes corporaciones. Estas diferencias podrían interpretarse, por lo menos en teoría, como márgenes de maniobra para afrontar una situación económica desfavorable. La realidad, sin embargo, ha caminado por otros derroteros y los ritmos de actividad se han desacelerado hasta el punto de alcanzar en 2002 un crecimiento de su riqueza de tan sólo el 0,8% para la zona euro (1,4% en 2001), aumentado ligeramente hasta alcanzar el 1% para el total de los quince, gracias a los mejores resultados obtenidos por el Reino Unido.

La economía comunitaria encadena tres años consecutivos de crisis con el inconveniente de haber reducido durante el presente ejercicio el ya débil ritmo del ejercicio anterior. Las cifras para el primer semestre hacen dudar incluso sobre el cumplimiento en el conjunto del año de las previsiones formuladas por las autoridades económicas nacionales y comunitarias (0,5% del PIB). Para lograrlo se debería producir una muy importante recuperación en la segunda parte del año, para la que por desgracia no se atisban demasiados factores de influencia positiva.



La situación se ha ido complicando y al empeoramiento de distintos índices de confianza internos se ha visto sumado la pérdida de la aportación del saldo con el exterior, base del crecimiento en los meses anteriores, como consecuencia del aumento en el valor del euro provocado por la fuerte depreciación del dólar (15% en los siete primeros meses del año). La formación bruta de capital, factor clave de crecimiento futuro, no remonta el vuelo, la construcción tampoco, con la excepción de España, y cómo único elemento positivo cabe destacar la leve moderación en los precios (del 2,3% al 2,1% en la zona euro), debido a la bajada de los productos energéticos y la superación del efecto redondeo sufrido con la puesta en circulación del euro.

El crecimiento medio de la economía comunitaria en el primer semestre de este año es nulo con una tendencia hacia el empeoramiento, como demuestra la caída en el segundo trimestre (del 0,2% al -0,1% en la zona euro). La cifra media de actividad recoge una cierta disparidad aunque predominan los comportamientos negativos. Las economías de Alemania, Italia, Holanda, Dinamarca y Francia presentan descensos en la

actividad en el segundo trimestre (entre 0,1% y 0,5%) y los tres primeros países han alcanzado además la situación técnica de recesión al acumular dos trimestres seguidos de caídas en su producción interna. En sentido contrario, Grecia, España y Suecia en menor medida, mantienen interesantes ritmos de crecimiento en su producto interno (tasa interanual en el segundo trimestre de 4,4%, 2,3% y 1,5% respectivamente), sobre todo, si se realiza la comparación con los anteriores países.

El comportamiento es especialmente preocupante en Alemania donde se ha alcanzado la situación técnica de recesión al acumular por segundo trimestre consecutivo un descenso de su producto nacional (0,2% y 0,1% en tasa intertrimestral). La caída en tasa interanual en el segundo trimestre alcanzó peores registros (0,6%). La causa argumentada por los responsables económicos ha sido un empeoramiento en las exportaciones provocado por la apreciación del euro en un contexto de escaso dinamismo de la demanda interna. Las autoridades confían en una recuperación en el segundo semestre del año que permita acumular un cierto crecimiento para el conjunto del ejercicio, como resultado de la aplicación de algunas medidas recientemente adoptadas en materia fiscal (anticipo en los plazos de la reforma tributaria, endurecimiento en las condiciones de acceso a determinadas prestaciones sociales y aumento del copago en otras). A la espera de comprobar los efectos, la evolución en los últimos años limita el grado de optimismo a corto plazo.

La mayor economía comunitaria muestra una evolución nada positiva desde la reunificación decidida en 1991. Desde esta fecha, su nivel de actividad se ha mantenido siempre por debajo de la media comunitaria profundizando progresivamente su falta de dinamismo hasta alcanzar la actual recesión. La reunificación alemana, un suceso largamente esperado por la ciudadanía, estuvo acompañada de algunas decisiones que el paso del tiempo parecen demostrar no demasiado acertadas. La conversión desde la paridad del marco del este en moneda del oeste y la igualación de salarios en unas empresas con un nivel inferior de productividad fueron bienvenidas por los residentes en la antigua República Democrática del Este y surtieron una rentabilidad política positiva, pero en el ámbito económico se ha demostrado como una losa para el nuevo territorio reunificado. Una buena parte de las empresas del territorio oriental cerraron o redujeron drásticamente sus plantillas al no poder soportar unos costes laborales tan desequilibrados con los bienes y servicios producidos. Alemania creció en territorio y en ciudadanos pero no en producto nacional, de forma que con su anterior dimensión ha tenido que hacer frente a la dotación de infraestructuras

imprescindibles en el nuevo territorio, las anteriores eran en su mayoría penosas, junto a la cobertura de un número muy importante de desempleados. El monto de las transferencias dirigidas a los nuevos territorios asciende hasta el 3,5% anual del actual PIB alemán¹¹, un esfuerzo muy importante incluso para un país tan poderoso como Alemania, sobre todo porque según los parámetros conocidos parece obligado mantenerlo durante un plazo más dilatado de tiempo.

Para algunos expertos el desafío era demasiado grande y ha terminado atragantándose a la sociedad alemana; la exuberante alegría inicial ha dado paso a un cierto grado de pesimismo. Como elemento adicional nada despreciable, el grandioso reto de integrar casi la mitad de un territorio, con un nivel de desarrollo muy inferior, ha estado acompañado con la aparición de signos de un cierto anquilosamiento en los comportamientos de la sociedad alemana, durante muchos años muy dinámica. Su proverbial capacidad para hacer frente a las adversidades se ha visto un tanto encallada para hacer frente a este reto histórico.

Las cifras macro en Francia no alcanzan todavía el nivel de gravedad de las de Alemania pero caminan en la misma dirección. Después de un primer trimestre con leve crecimiento en el ritmo de actividad (0,2%), en el segundo el producto nacional ha descendido (0,3%) sin que existan síntomas de cambio para el siguiente.

La adversa coyuntura económica extensible a buena parte de los países europeos se produce en un contexto donde se han introducido cambios significativos en los últimos tiempos. La renuncia a la moneda propia por doce de los quince estados miembros de la Unión Europea, uno de los símbolos de soberanía nacional de cualquier estado, ha sido una de las decisiones más trascendentes adoptadas desde la constitución de la Comunidad Económica Europea. El uso diario de una moneda única se ha convertido en la mejor percepción de los ciudadanos de lo que es una política común europea. Este hecho, además, ha estado acompañado de una mayor visualización de los poderes del Banco Central Europeo como único organismo encargado de la política monetaria. Esta entidad supranacional se ha convertido en la encargada de decidir la masa monetaria en circulación y de fijar el tipo de interés de intervención, marcando dentro de la zona euro la referencia en el precio del dinero.

El objetivo principal del Banco Central Europeo para diseñar la política monetaria es, de acuerdo al contenido del Tratado Europeo, lograr la estabilidad de precios. Dado que en el mismo no existe una

¹¹ Ver el artículo *Doce años de melancolía* elaborado por Jesús Mota. Diario El País, domingo diecisiete de agosto de 2003.

definición clara de lo que se entiende por ese concepto, los actuales responsables de la autoridad monetaria lo fijaron inicialmente por debajo¹² del 2% en tasa interanual, para en una decisión reciente flexibilizarlo incluyendo el término alrededor de 2%¹³. Sin menospreciar esta tarea, el Tratado añade la consideración general de compatibilizar el objetivo de estabilidad de precios con el apoyo a las políticas económicas generales de la Comunidad con el fin de contribuir a la realización de los objetivos comunitarios.

Tipo de cambio €uro (media del periodo)							
	dólar USA	Yen japonés	F suizo	libra esterlina	corona sueca	corona danesa	
1995	1,308	123,0	1,546	0,829	9,330	7,330	
1996	1,270	138,1	1,568	0,814	8,510	7,360	
1997	1,134	137,1	1,644	0,692	8,650	7,480	
1998	1,121	146,4	1,622	0,676	8,920	7,500	
1999	1,066	121,3	1,600	0,659	8,810	7,440	
2000	0,924	99,5	1,558	0,609	8,440	7,450	
2001	0,896	108,7	1,510	0,622	9,250	7,450	
2002	0,945	118,1	1,467	0,629	9,159	7,430	
2003 enero - septiembre	1,110	131,8	1,505	0,689	9,175	7,429	

Fuente: Banco de España. Estadísticas

La todavía corta vida del euro, nació en 1999 aunque su circulación física no haya sido hasta el 2001, ha estado acompañada de una dilatada oscilación en su tipo de cambio con el dólar norteamericano. El precio inicial establecido en 1,308 dólares cayó hasta los 0,80 dólares (2002) para volver a recuperarse hasta alcanzar los cerca de 1,110 actuales. En el periodo delimitado por octubre de 2000 y junio de 2003 el euro se ha revalorizado el 35% en términos nominales con el dólar norteamericano. La explicación más sencilla, manejada durante un tiempo, fue la diferencia en crecimiento económico y productividad acumulada por Estados Unidos hasta mediados de 2002.

En realidad, las causas de la evolución son más complejas y, sin olvidar los fundamentos macroeconómicos, las mejores o peores expectativas de evolución futura de una economía, también se debe incluir el uso de la moneda como un instrumento para mejorar la capacidad de compra o venta de bienes y servicios, forzando la definición de un mayor o menor tipo de cambio conseguida con la intervención en los mercados de divisas.

El tipo de cambio alcanzado por el euro en relación al dólar durante el primer semestre de 2003, momento en el cual la economía norteamericana crece más que la comunitaria, obedece a la suma de una

¹² Se utiliza el término inglés *below*.

¹³ Se utiliza el término inglés *close to*.

peor valoración de los fundamentos macroeconómicos por la acumulación de los dos abultados déficits gemelos en Estados Unidos ¹⁴ y la decisión propia de ganar competitividad en sus intercambios con el menor valor de su moneda.

En todo caso, la oscilación de la moneda única desde su nacimiento no ha sido diferente a la del marco alemán cuando era moneda de referencia del Sistema Monetario Europeo y, sin duda el euro ha mostrado más estabilidad que cualquiera de las divisas débiles, como era el caso de la peseta, ante situaciones parecidas de crisis económica.

El Banco Central Europeo ha mantenido desde hace quince meses una política monetaria bastante relajada (del 3,25% al 2% actual), marcando un precio del dinero asequible para lograr un funcionamiento dinámico de la actividad económica. No obstante, sus reacciones han sido un tanto lentas y los tipos no han llegado a ser tan bajos como los decididos por la Reserva Federal de Estados Unidos en el último año (1% en mayo de 2003) aún disponiendo de una evolución similar en los precios, lo que ha ocasionado críticas desde algunos sectores.

Tipo de intervención nominal corto plazo (datos a fin de periodo)					
	España	UE euro	R. Unido	EEUU	Japón
1993	9,00		5,50	3,00	1,75
1994	7,35		6,25	5,50	1,75
1995	9,00		6,50	5,50	0,50
1996	6,25		6,00	5,25	0,50
1997	4,75		7,25	5,50	0,50
1998	3,00		6,25	4,75	0,50
1999		3,00	5,50	5,50	0,50
2000		4,75	6,00	6,50	0,50
2001		3,25	4,00	1,75	0,25
2002		3,25	4,00	1,75	0,10
2003 septiembre		2,00	3,75	1,00	0,10

Fuente: Síntesis de indicadores económicos MINECO

En los últimos meses se escuchan voces reclamando rebajas adicionales en los tipos de interés para hacer frente en mejores condiciones a los problemas de las principales economías europeas¹⁵. Analizando la actual posición del precio del dinero, bastante razonable para no entorpecer las inversiones, la zona euro incorpora un elemento adicional a tener en cuenta: la elevada disparidad territorial en los precios. La inflación media en agosto de la zona euro estaba estabilizada en un cifra nada preocupante (2,1%), sin embargo, era el resultado de una cifra muy pequeña en Alemania (1,1%) y otra bastante menos favorable en España (3,1%) a pesar de la tendencia a la baja de los

¹⁴ El déficit por cuenta corriente necesita de unos 1.300 millones diarios de financiación exterior.

¹⁵ La apreciación del euro respecto al dólar en lo que va de año permitiría una rebaja adicional de medio punto sin crear problemas de financiación.

precios en los últimos meses. De esta forma, el precio del dinero medido en términos reales es positivo en Alemania (0,9%) y, sin embargo, está instalado desde hace meses en un ratio negativo para España (1,1%) con el consiguiente incentivo al consumo y penalización del ahorro.

IPC armonizado en la Unión Europea (agosto 2003)		
	<i>Tasa anual</i>	<i>diferencia con UE 15</i>
Alemania	1,1	-0,9
Austria	0,9	-1,1
Bélgica	1,6	-0,4
España	3,1	1,1
Finlandia	1,2	-0,8
Francia	2,0	0,0
Grecia	3,3	1,3
Holanda	2,1	0,1
Irlanda	3,9	1,9
Italia	2,7	0,7
Luxemburgo	2,3	0,3
Portugal	2,9	0,9
UNIÓN MONETARIA	2,1	0,1
Dinamarca	1,5	-0,5
Reino Unido	1,4	-0,6
Suecia	2,2	0,2
UNIÓN EUROPEA	2,0	0,0

Fuente: EUROSTAT

La disparidad estructural de las economías de la zona euro también provoca efectos distintos para un determinado tipo de cambio. Como ejemplo, un euro fuerte beneficia a países como España en un doble sentido: abarata el precio de las importaciones de productos energéticos sin que sufran en exceso sus exportaciones, al estar concentradas en territorio comunitario en un ratio superior a la media. El efecto es diferente para Francia y Alemania que si bien también se benefician de precios energéticos más baratos, la mayor presencia de sus exportaciones fuera de los países de la Unión Europea tiene repercusiones negativas superiores en su cuota de mercado global.

El contraste en parámetros significativos convierte la misma política monetaria en un instrumento distinto para dos países de la misma área económica. La diferencia en precios, en estructura de los mercados y en crecimiento de la actividad económica dificulta el diseño de una política monetaria común acomodada a las necesidades específicas de cada territorio. En cualquier caso, conocidas las causas de la crisis económica, la bajada adicional de los tipos de interés puede aminorar los problemas pero no parece ser un elemento determinante para superarla.

La moneda única ha traído consecuencias muy favorables a las economías con anteriores monedas débiles. Como ejemplo, la participación en el euro ha ayudado bastante a mejorar el crecimiento de la economía española por encima de la opción alternativa de quedar fuera de la Unión Monetaria. La experiencia reciente muestra que una situación como la actual con saldos negativos en inflación (4% en diciembre de 2002) y en la balanza con el exterior (-2,4% del PIB por cuenta corriente en el mismo año) habrían depreciado el tipo de cambio de la peseta, haciendo imprescindible una elevación en el tipo de interés para paliar esas presiones y lograr la llegada de capitales del exterior. La realidad es la contraria, a pesar de mantener un desequilibrio relativamente persistente en esos parámetros, la economía española disfruta de un bajo precio del dinero favoreciendo su crecimiento y, sin embargo, la economía alemana con estabilidad de precios, casi deflación, y con problemas de crecimiento no dispone de menores tipos de interés al prevaler el objetivo de estabilidad global de precios en las decisiones del BCE.

La actitud, un tanto aprovechada de la economía española y perjudicial para el resto de los países, confirma la importancia de cumplir con unas obligaciones comunes para lograr un funcionamiento eficiente de la moneda única con resultado positivo para todos. En este sentido, no es razonable que quien incumple sus obligaciones en precios se sienta respaldado para realizar críticas a quienes incumplen otras obligaciones.

La política monetaria única está acompañada de una política fiscal bien distinta, al recaer la casi totalidad de las decisiones en el ámbito nacional. No obstante, la autonomía de los estados miembros en política fiscal está sometida a unas normas de disciplina de acuerdo a los mecanismos de coordinación establecidos en el Tratado y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) aprobado en el Consejo de Ámsterdam (1997).

La base teórica sobre la que se apoya la definición del Pacto es una situación habitual de equilibrio presupuestario o cercana al mismo, considerando suficiente el margen de tres puntos del PIB para dejar actuar libremente a los estabilizadores automáticos en los momentos peores del ciclo económico. La práctica está demostrando la solvencia de algunos de los argumentos manejados desde el momento de enunciar la Unión Económica y Monetaria, pero también algunos límites cuando se trata de enfrentarse a una crisis de inferior calado a la marcada para superar los límites de endeudamiento anual.

En el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) los países de la Unión Europea se comprometen a alcanzar la situación presupuestaria a medio plazo "*cercana al equilibrio o superávit*" al considerar que una situación de estas características les dotará de un margen de seguridad para afrontar coyunturas adversas. A la vez, se marca un límite anual máximo del 3% del PIB en el saldo negativo de las cuentas públicas. El límite no opera con carácter general cuando la caída en el ritmo de actividad sea superior al -2% del PIB o, si situado entre el 0,75% y el 2% del PIB, el Consejo Europeo lo considera oportuno por mayoría de dos tercios de sus componentes.

El saldo máximo fijado en las cuentas públicas para no incurrir en sanción comunitaria está fijado en un porcentaje del PIB de cada país, sin tener en cuenta ni la dimensión ni la estructura del presupuesto en gastos o ingresos. Por tanto, no se tiene en cuenta si la causa son los gastos corrientes o de inversión o si el nivel de ingresos es consecuencia de una mayor presencia de los impuestos directos o indirectos. Tampoco tiene en cuenta el nivel de la iniciativa pública dentro de la economía (1% o 100% del PIB). De igual forma, el límite máximo de saldo fiscal negativo es aplicable con independencia del saldo de deuda pública.

Cuando un país supere el límite máximo de déficit deberá realizar un depósito no remunerado (0,2% del PIB fijo + 0,1% del PIB por cada punto de déficit superior al 3% establecido como máximo), que se convertirá en multa si en el plazo de dos años no ha corregido la situación. Para no ser sancionado, por tanto, el déficit debe ser coyuntural y excepcional sin alcanzar de forma estructural los límites marcados.

Con objeto de mejorar el control de los objetivos mencionados, los países miembros están obligados a presentar cada año ante la Comisión Europea y el Comité de Política Económica (ECOFIN) un programa de estabilidad si está incorporado al área euro o, de convergencia si está fuera, en el que se debe incluir la previsión presupuestaria a medio plazo y los mecanismos a utilizar para conseguir cumplir los objetivos establecidos. El componente central de este sistema de coordinación es el establecimiento de un conjunto de reglas de disciplina presupuestaria que en teoría permitan una coordinación de las políticas fiscales nacionales.

La mayor duración de la crisis sobre lo inicialmente anunciado ha colocado al Pacto de Estabilidad y Crecimiento en una encrucijada. La acumulación de datos económicos negativos desde 2000 ha influido en la aparición de déficits superiores al 3% en algunos países miembros. Portugal acumula desde 2000 déficits superiores al límite máximo (previsión de 3,5% en 2003). Francia y Alemania superarán la barrera en el presente ejercicio (4% y 3,4% respectivamente) por segundo año consecutivo y anuncian una situación similar en el próximo. La experiencia está demostrando que los márgenes alcanzados años antes en los saldos presupuestarios no han sido suficientes para absorber el incremento del gasto provocado por la aplicación de los estabilizadores automáticos.

UEM finanzas públicas	1998	1999	2000	2001	2002	2003 prov
Ingresos	47,1	47,5	47,2	46,5	46,2	46,1
Gastos	49,4	48,9	48,2	48,1	48,4	48,6
intereses deuda	4,8	4,2	4	3,9	3,7	3,6
gastos sin intereses deuda	44,6	44,7	44,2	44,2	44,7	45
Capacidad (+) necesidad (-) de financiación	-2,3	-1,3	-1	-1,6	-2,2	-2,5
saldo primario	2,5	2,8	3	2,3	1,5	1,1

Unión Europea. déficit anual en % PIB							
	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003
<i>Alemania</i>	-1,2	-2,0	-3,5	1,1	-2,8	-3,6	-3,4
<i>Austria</i>		-2,2	-5,9	-1,5	0,3	-0,6	-1,1
<i>Bélgica</i>	-9,1	-5,8	-3,9	0,1	0,4	0,1	-0,2
<i>Dinamarca</i>	-2,0	-1,5	-2,4	2,6	3,1	1,8	1,8
<i>España</i>	-6,9	-3,9	-6,6	-0,8	-0,1	0,1	0,0
<i>Finlandia</i>		5,4	-4,7	6,9	5,1	4,7	3,3
<i>Francia</i>	-2,9	-1,5	-4,8	-1,4	-1,5	-3,1	-3,7
<i>Grecia</i>	-13,6	-18,6	-10,3	-1,9	-1,4	-1,2	-1,1
<i>Irlanda</i>	-11,2	-2,5	-2,2	4,3	1,1	-0,2	-0,6
<i>Italia</i>	-12,6	-10,9	-7,7	-0,6	-2,6	-2,3	-2,3
<i>Luxemburgo</i>	6,2	0,0	1,9	6,1	6,4	2,6	-0,2
<i>Países Bajos</i>	-4,8	-4,9	-4,0	2,2	0,1	-1,1	-1,6
<i>Portugal</i>	-10,1	-5,5	-5,7	-2,8	-4,2	-3,5	-3,5
<i>Reino Unido</i>	-2,9	-1,3	-5,5	3,9	0,8	-1,3	-2,5
<i>Suecia</i>		4,2	-6,9	3,4	4,5	1,3	0,8
UE 15	-4,9	-3,8	-5,0	0,9	-0,9	-1,9	-2,3
UE €				0,1	-1,6	-2,2	-2,5

Unión Europea. Endeudamiento acumulado. En % del PIB						
	1986	1990	1995	2000	2001	2003
<i>Alemania</i>	42,5	39,8	58,0	60,2	59,5	62,7
<i>Austria</i>		58,3	69,2	66,8	67,3	68,5
<i>Bélgica</i>	123,9	128,3	131,3	109,6	108,5	102,7
<i>Dinamarca</i>	69,0	66,4	73,3	47,4	45,4	42,7
<i>España</i>	45,3	45,0	65,5	60,5	56,9	53,1
<i>Finlandia</i>		14,5	59,2	44,5	43,8	42,3
<i>Francia</i>	45,7	35,4	52,8	57,2	56,8	61,8
<i>Grecia</i>	65,0	95,3	111,8	106,2	107,0	101,0
<i>Irlanda</i>	119,9	101,6	81,6	39,3	36,8	33,3
<i>Italia</i>	86,3	97,8	124,9	110,6	109,5	106,0
<i>Luxemburgo</i>	13,5	8,3	6,0	5,6	5,6	4,1
<i>Países Bajos</i>	74,8	78,8	79,7	55,8	52,8	52,4
<i>Portugal</i>	69,5	68,4	71,7	53,3	55,6	59,4
<i>Reino Unido</i>	58,0	39,8	54,1	42,1	39,0	39,0
<i>Suecia</i>				52,8	54,4	50,7
UE 15	53,9	54,2	69,4	63,9	63,0	63,5
UE €			71,4	69,6	69,2	69,9

Las medidas anunciadas en ambos países de inmediata reducción de impuestos no ayudarán a mejorar el saldo, por lo menos en el presente ejercicio, y se está pendiente de conocer el ahorro presupuestario de las propuestas anunciadas en Alemania sobre limitación de las prestaciones gratuitas en materia sanitaria y por enfermedad. La estrategia conocida del Gobierno francés para encauzar el saldo de las cuentas públicas pasa, sobre todo, por la conjunción de un crecimiento anual de su economía del 2,5% con el recorte en el gasto en los próximos cuatro años (déficit del 1,5% del PIB en 2007).

El fuerte efecto negativo sobre la política fiscal de la caída en la actividad productiva ha quebrado la senda de saneamiento de las finanzas públicas iniciada en la década de los noventa hasta crear una incómoda y, hasta cierto punto inesperada situación, que llega a cuestionar por algunos el marco institucional pactado. Así, se ha dado la paradoja que Alemania, el más firme defensor de establecer un límite de endeudamiento estricto y un procedimiento punitivo severo para reforzar la nueva moneda y tranquilizar a su población ante la sustitución del marco, haya sido uno de los primeros en superarlo, llegando a cuestionar la credibilidad del método y pedir una interpretación más flexible del mismo.

El debate futuro puede centrarse en determinar el límite máximo y, sobre todo, establecer una cierta flexibilidad en su uso, pero no se debería cuestionar el peligro inherente de acumular permanentemente elevados déficits anuales. La ausencia de un grado suficiente de disciplina fiscal y monetaria disminuiría la credibilidad y confianza de una moneda propiedad de todos y, aunque los países puedan ser penalizados de forma individual fijándose un tipo de financiación de su deuda superior al de intervención, siempre hay repercusiones colectivas provocadas por esas decisiones nacionales.

La dosis de flexibilidad debe estar acompañada del cumplimiento de requisitos monetarios racionales. En un intento de limitar el debilitamiento político del PEC, la Comisión Europea ha propuesto una reforma (Comunicación sobre el reforzamiento de la coordinación de las políticas presupuestarias 2002) a la vez que se ha pospuesto hasta 2006 (antes 2004) el objetivo de equilibrio presupuestario.

Las ventajas de aplicar un gobierno económico creíble pasa también por evitar la aparición de la denominada *contabilidad creativa*. Las fórmulas de huida del derecho administrativo y de la Contabilidad Pública para gastar más fuera del presupuesto mediante el contrato de obra de abono total del precio o método alemán, el contrato de obra

pública con explotación privada en régimen de peaje a la sombra o método británico, las sociedades estatales para la promoción de obras públicas, los entes públicos con capacidad de endeudamiento como el Ente Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), son métodos para falsear la verdadera situación de las cuentas públicas.

La economía española

Las previsiones de crecimiento de la economía española para el presente ejercicio 2003 oscilan alrededor del 2%, un porcentaje inferior al manejado en septiembre del año pasado cuando se presentaron los PGE para 2003 (3%). El crecimiento previsto mantiene el ritmo del año anterior sin lograr alcanzar la ansiada recuperación anunciada de forma reiterada por las autoridades económicas de todo el mundo. No obstante, la economía española, salvo desastre inesperado, crecerá muy por encima de la media de sus socios comunitarios.

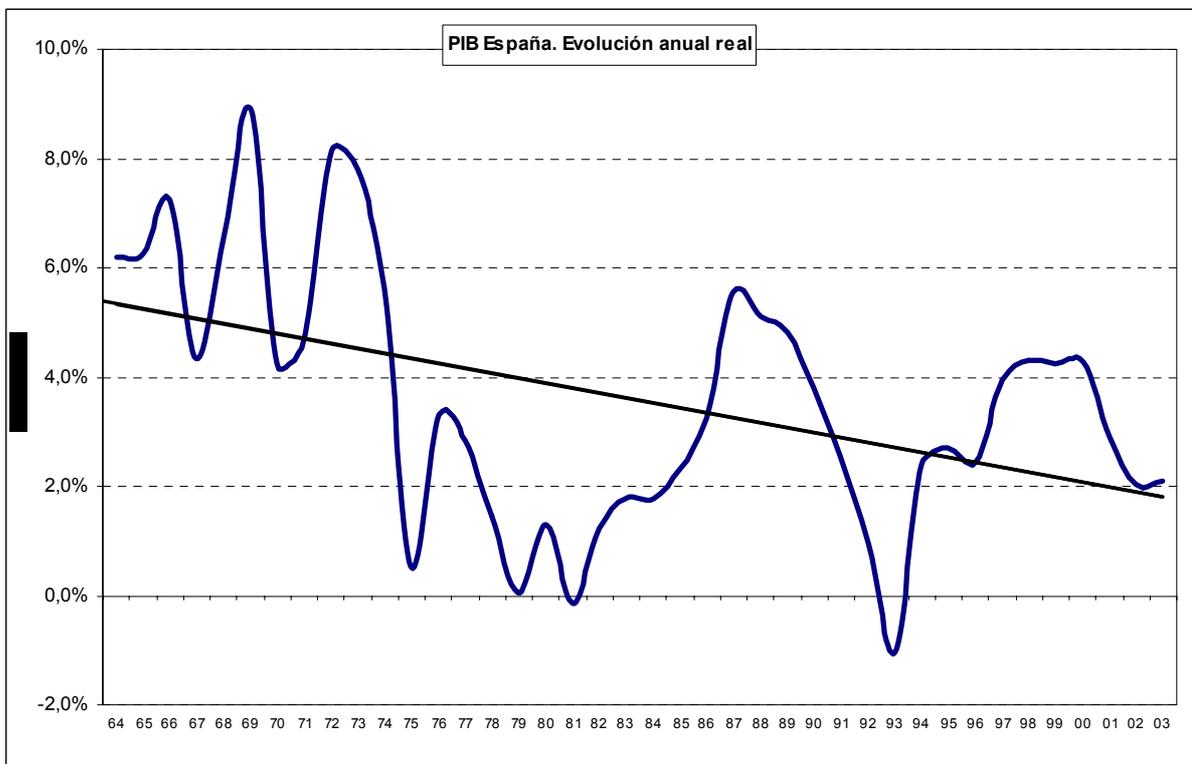
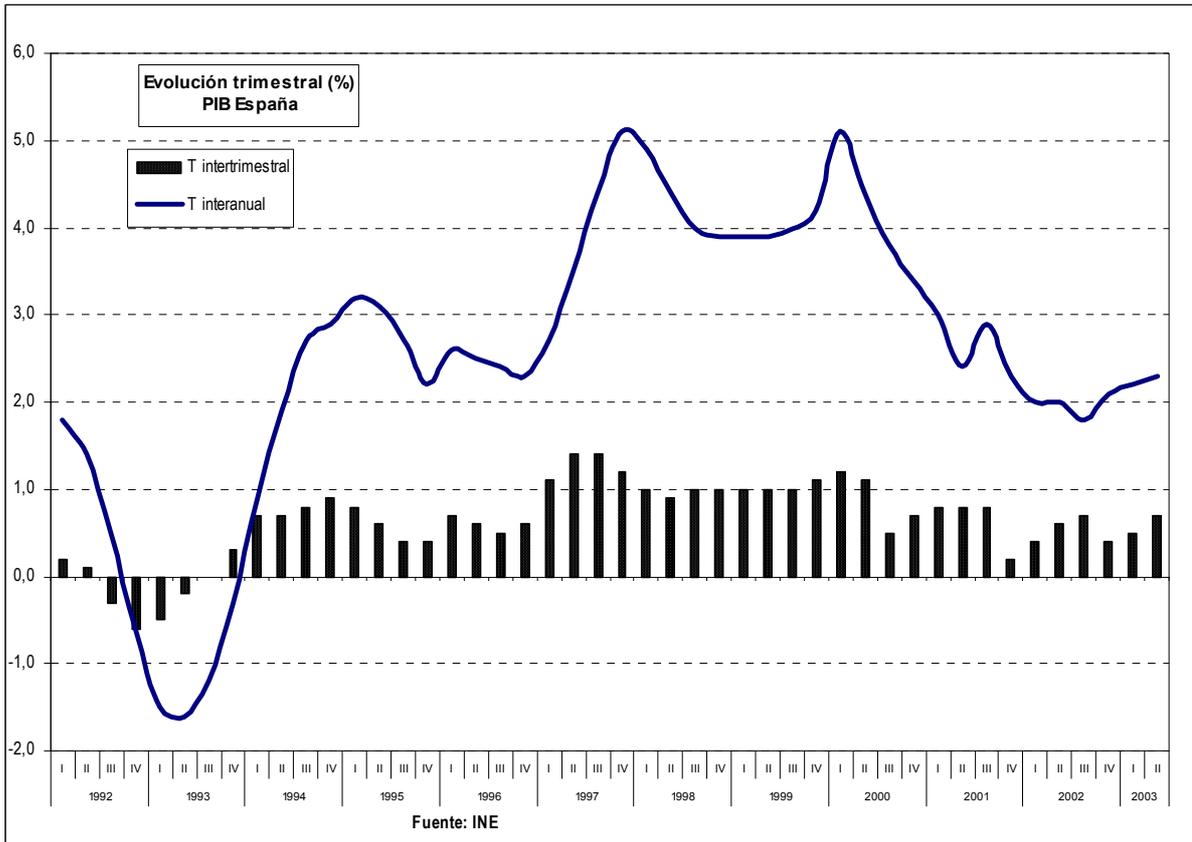
PIB. Demanda y oferta

Las cifras disponibles en el momento de elaborar este trabajo pertenecen al primer semestre del año 2003. Como se aprecia en el gráfico, la economía española ha mostrado en ese periodo algunos leves signos de recuperación en términos agregados (Δ 2,2%) después de tocar fondo en el tercer trimestre del año anterior (Δ 1,8%).

La demanda interna sostiene íntegramente el ritmo de actividad (Δ 3,3%), mientras el saldo con el exterior por intercambio de bienes y servicios mantiene su acostumbrada aportación negativa en los últimos años, en una dimensión incluso superior a la del año anterior (-1% del PIB).

El consumo interno, las tres cuartas partes de la demanda, mantiene un ritmo muy dinámico en el primer semestre (Δ 3,2%) tanto en su vertiente privada (Δ 3,2%) como pública (Δ 3,8%). Este último dato causa una cierta sorpresa al ser contradictorio con los presupuestos presentados inicialmente por las distintas Administraciones Públicas.

La ampliación del número de puestos de trabajo es un factor explicativo del aumento del consumo. La creación de empleo sigue siendo una realidad en el ejercicio actual (1,7% en el primer semestre) con una tasa ligeramente superior al año anterior, aunque muy inferior a la disfrutada en el periodo 1997-2001.



En la misma línea de consolidación del consumo puede haber actuado en el primer trimestre del presente año la aplicación de las cláusulas de garantía salarial después de la importante desviación del IPC entre la previsión inicial del Gobierno y el resultado final de la inflación (dos puntos). La reforma del IRPF puede ser un elemento adicional en el sostenimiento del consumo, aunque existen argumentos suficientes para limitar su grado de influencia sobre el mismo, inferior probablemente al atribuido desde las autoridades económicas, por estar concentradas las rebajas en la tributación de las rentas de capital y aplicarse en un momento con un muy elevado endeudamiento de las economías domésticas.

La fortaleza observada en el consumo hace necesario buscar algunas causas añadidas. Una decisiva son los tipos de interés reales negativos (1,1% en septiembre) con su consiguiente desincentivo sobre el ahorro, acentuado al coincidir esa rentabilidad negativa con un momento de todavía incertidumbre en las bolsas de valores. La pérdida de valor del ahorro deducida la inflación constituye un fuerte estímulo a tomar decisiones de consumo no habituales.

La intensa elevación en el precio de la vivienda puede impulsar de forma indirecta el consumo al crear una especie de ilusión monetaria entre sus propietarios. Este hecho es cierto para quienes tienen más de una vivienda al abrir una posibilidad de ganancia en caso de enajenación de alguna propiedad, pero no lo es para aquellas personas cuya propiedad se limita a la vivienda de uso habitual. El incremento del precio también puede estar influyendo en las decisiones de consumo a través de las herencias cuyo valor real ha aumentando sensiblemente, en un Estado como el español donde la vivienda en propiedad es la fórmula habitual de acceso a la misma.

Con independencia de la causas, el sostenido comportamiento del consumo desde el inicio de la crisis mundial en 2001, es sin duda, la base del mayor crecimiento comparado de la economía española. Otra cuestión distinta son los efectos futuros derivados de no disponer de un tejido productivo propio con capacidad para absorber una mayor parte del mismo.

La evolución de la inversión española en el primer semestre del año muestra una cierta recuperación en términos agregados (Δ 3,2%). La todavía intensa inversión en construcción (Δ 3,6%) sigue siendo la principal responsable de la cifra final, aunque apunta una ligera desaceleración respecto a ejercicios pasados (5,8% y 4,2% en 2001 y

2002 respectivamente). El componente vivienda residencial sigue manteniendo su protagonismo dentro del epígrafe aunque tampoco es desdeñable la aportación de la obra pública, muy elevada en un año electoral como éste (Δ 25,5% en el I Trimestre de 2003) con especial protagonismo de las Administraciones Centrales. Una evolución de la inversión pública incompatible con las cifras presentadas por las distintas Administraciones en sus presupuestos, por lo que hay que recurrir un año más a *la contabilidad creativa* para explicar el fenómeno.

La evolución de las inversiones en bienes de equipo muestra algún signo de recuperación (Δ 3% en el primer semestre) si bien no es suficiente para recuperar ni siquiera la mitad de la caída producida en 2001 y 2002 (6,4% real). Las inversiones en otros elementos (servicios informáticos e inmobiliarios) mantienen el ritmo del año anterior (Δ 2,4%).

El crecimiento de la demanda interna en el primer semestre de 2003 (Δ 3,3%) se ha visto corregido en un 30% por el saldo negativo con el exterior en la balanza de bienes y servicios. Las importaciones han acrecentado su ritmo de crecimiento (Δ 8,5% en el semestre dentro de una tendencia creciente al alcanzar el 10,1% en el segundo trimestre). Las exportaciones también aumentan su ritmo de crecimiento pero a una tasa inferior (Δ del 6,3% en media semestral). Como resultado el crecimiento del PIB español se ha situado en el 2,2%.

La perspectiva de la economía española desde la oferta productiva muestra al sector constructor como principal factor de crecimiento en la actividad de la economía española (Δ 3,9%) aunque se aprecian algunos signos de desaceleración respecto a ejercicios precedentes. El componente de construcción residencial no sólo se mantiene sino que incluso aumenta los parámetros de comportamiento de años anteriores. Las viviendas en construcción en el primer trimestre del año alcanzan un año más una cifra récord superando en una cuarta parte las del año anterior. Pero además, el número de viviendas iniciadas en el primer trimestre también son superiores en un 25% al del ejercicio precedente (48.100 mensuales) manteniendo eso sí el total protagonismo las de precio libre (90% del total). Estos datos aseguran un favorable comportamiento de la actividad en el sector de la construcción residencial en los próximos dieciocho meses.

Estos favorables datos están acompañados por un comportamiento expansivo en la obra civil propiciada desde el sector público tomado en sentido amplio.

La actividad en las ramas industriales muestra en el primer semestre del año signos de recuperación (Δ 2,6%). El conjunto de las actividades de servicios mantiene una dinámica similar al del año anterior (Δ 2,1%) apoyado en mayor medida en el segmento de servicios dirigidos al mercado. Las ramas agraria y pesquera mantienen un descenso en su actividad en los últimos tres trimestres aunque las cifras parecen mejorar con el paso del tiempo (-0,9% en el segundo trimestre de 2003).

El índice de utilización de la capacidad productiva alcanza la cota del 78,8 de media en los primeros tres trimestres, mostrando una leve recuperación respecto al del mismo periodo del año anterior (77,4) aunque todavía alejado del máximo alcanzado en 2000 (80,8).

Dentro de la presentación del PIB a precios de mercado merece especial reseña el crecimiento de los impuestos netos sobre los productos (Δ 4,2% y 1,7% en cada trimestre) con especial repercusión de los impuestos sobre productos importados (Δ 7% y 8,3%).

Precios

La evolución de los precios en 2002 fue decepcionante (tasa para el conjunto del año del 4%; tasa media interanual del 3,5%) acumulando una década en el debe de la economía española en relación a la conducta en el resto de la Unión Europea (diferencial de 7,1 puntos desde 1996). Los bienes y servicios españoles presentan una especialización comercial excesivamente sesgada hacia un patrón con baja o media intensidad tecnológica, lo que les convierte en más frágiles para conseguir mejoras equivalentes en otros aspectos no relacionados con el precio de los mismos. El diferencial de precios con nuestros socios comunitarios supone un agravante para competir en la mejora de las actuales cuotas de mercado.

Las causas manejadas para explicar el fuerte aumento en 2002 fueron la subida casi generalizada de precios aprovechando la nominación en euros de los bienes y servicios con la puesta en circulación de las monedas y billetes de la moneda única, el aumento de un buen número de impuestos indirectos y el mal comportamiento de los precios del petróleo. El discurso oficial atribuye una repercusión de medio punto en el IPC al redondeo de precios en la nueva moneda, pero existen indicios suficientes para pensar en una mayor repercusión, en especial en los bienes y servicios más utilizados por los ciudadanos. El desmesurado aumento de los precios en bienes esenciales decidido por los empresarios españoles ha sido la única nota que ha empañado el acontecimiento histórico del nacimiento de la moneda europea.

IPC diciembre sobre diciembre	2003 sept	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993
eu15 European Union	1,9	2,2	1,9	2,2	1,7	1,0	1,6	2,2	2,7	2,7	3,3
<i>eurozone</i> (1)	2,1	2,3	2,1	2,5	1,7	0,8	1,5	1,9	2,4	2,6	3,2
Belgium	1,7	1,3	2,0	3,0	2,1	0,7	0,9	2,1	1,3	1,9	2,5
Denmark	1,7	2,6	2,1	2,3	3,1	1,1	1,6	2,2	1,8	2,3	1,2
Germany	1,1	1,1	1,4	2,1	1,4	0,2	1,4	1,3	:	:	:
Greece	3,3	3,5	3,5	3,7	2,3	3,7	4,5	6,9	8,6	11,0	14,2
Spain	3,0	4,0	2,5	4,0	2,8	1,4	1,9	3,3	4,2	4,3	4,7
France	2,0	2,2	1,4	1,7	1,4	0,3	1,2	1,7	2,1	1,6	2,3
Ireland	3,8	4,6	4,4	4,6	3,9	2,2	1,0	2,4	:	:	:
Italy	3,0	3,0	2,2	2,8	2,1	1,7	1,8	2,9	5,7	4,1	4,4
Luxembourg	2,7	2,8	0,9	4,3	2,3	0,4	1,5	1,3	:	:	:
Netherlands	2,7	3,5	5,1	2,9	1,9	1,5	2,2	1,9	1,0	2,0	1,5
Austria	1,3	1,7	1,8	1,8	1,7	0,5	1,0	2,3	1,1	2,4	3,1
Portugal	3,2	4,0	3,9	3,8	1,7	2,8	2,1	2,9	3,4	3,9	6,0
Finland	1,2	1,7	2,3	2,9	2,2	0,8	1,6	1,7	-0,4	1,5	2,9
Sweden	2,2	1,7	3,2	1,3	1,2	0,0	2,7	0,5	2,5	2,7	4,7
United Kingdom	1,4	1,7	1,0	0,9	1,2	1,6	1,7	2,3	3,0	2,0	2,4
<i>diferencia España y UE 15</i>	0,9	1,8	0,6	1,8	1,1	0,4	0,3	1,1	1,5	1,6	1,4

Fuente: EUROSTAT

IPC septiembre 2003 Fuente INE

Grupo	% Variación	
	en 2003	En un año
1. Alimentos y bebidas no alcohólicas	3,4	4,4
2. Bebidas alcohólicas y tabaco	2,7	2,7
3. Vestido y calzado	-7,5	3,9
4. Vivienda	2,2	2,5
5. Menaje	0,9	2,0
6. Medicina	1,8	2,2
7. Transporte	1,8	1,5
8. Comunicaciones	0,6	-3,0
9. Ocio y cultura	0,3	0,5
10. Enseñanza	1,7	5,0
11. Hoteles, cafés y restaurantes	3,9	4,0
12. Otros bienes y servicios	2,8	3,2
ÍNDICE GENERAL	1,4	2,9
Alimentos	3,4	4,4
Con elaboración, bebidas y tabaco	2,0	2,4
Sin elaboración	5,9	7,7
Con bebidas y tabaco	3,3	4,2
Sin elaboración y productos energéticos	3,3	3,5
Bienes industriales	-1,3	1,6
Duraderos	0,0	0,3
Productos energéticos	1,0	-0,2
Carburantes y combustibles	0,9	-0,8
Sin energía	-1,5	1,6
Sin productos energéticos	-2,0	2,1
Servicios	3,3	3,5
Sin alquiler de vivienda	3,3	3,5
ÍNDICE GENERAL		
Sin alimentos, bebidas y tabaco	0,8	2,5
Sin alquiler de vivienda	1,4	2,9
Sin productos energéticos	1,5	3,2
Sin alimentos no elaborados ni productos energéticos	1,0	2,8
Sin tabaco	1,4	2,9

Durante 2003 la tasa de inflación presenta una evolución más favorable que la del año precedente apuntando hacia un IPC alrededor del 2,8% para el conjunto del ejercicio. De cumplirse, la tasa media interanual en 2003 (deflactor del consumo) se situaría en el margen de 3,2% - 3,4%. La inflación subyacente, aquella calculada excluyendo los alimentos no elaborados y los productos energéticos, muestra algunas señales de descenso pero mantiene un horizonte a medio plazo demasiado elevado (2,8%) si se tiene en cuenta el ritmo de crecimiento del PIB (2,2% en 2003). Esta mejora lograda básicamente por el mejor comportamiento de los precios energéticos, las telecomunicaciones y los productos de ocio y cultura, no es suficiente para no incurrir en un diferencial con la media comunitaria (0,8 puntos) por onceavo año consecutivo, empeorando las posibilidades de competir vía precios de los bienes y servicios españoles.

Este problema está acompañado de algún otro derivado de la estructura de precios. El elevado incremento en el precio de los alimentos sin elaboración (7,7%), el vestido y el calzado (3,9%) y la enseñanza (5%) golpean mucho más fuerte en los hogares con menos renta donde de forma obligada deben destinar una parte mayor de sus ingresos a este fin. Un IPC elaborado con los bienes básicos mostraría un aumento muy superior al del índice general.

El excesivo crecimiento de los precios de este tipo de bienes básicos está acompañado del habitual comportamiento inflacionista en el capítulo de hoteles, cafés y restaurantes. Una conducta rechazable por su intensidad y duración para la que no existen explicaciones con base en una falta de competencia, al ser España un país lleno de este tipo de establecimientos. El efecto del redondeo y sobredondeo ha sido más visible en este tipo de bienes al igual que en los alimentos, pero pasados casi dos años de la implantación física del euro es preciso buscar razones más sólidas para explicar este comportamiento. A falta de análisis más sesudos, el aumento en los precios tiene especial importancia en el sector turístico donde la lógica hace pensar en una pérdida sostenida de competitividad.

El deflactor del Producto Interior Bruto recoge la inflación interior detraído el efecto de los productos importados. Así, los bienes y servicios incluidos en el IPC están acompañados por las inversiones, entre los que destaca por su elevada participación la construcción residencial. Conviene reseñar que el deflactor del consumo ha sido superior al 4% en los últimos tres años (4,16% en 2001, 4,39% en 2002, 4,30% en 2003).

Empleo y salarios¹⁶

Las cifras conocidas hasta el primer semestre del año en curso muestran un panorama de moderado ritmo de creación de puestos de trabajo (425.300 en los últimos doce meses, 2,6% tasa interanual). Una cifra bastante similar al saldo neto de afiliados a la Seguridad Social (2,3% tasa interanual hasta agosto). Las cifras de Contabilidad Nacional son menos favorables cuando se utiliza el criterio de empleo a tiempo completo, con una tasa interanual de creación de empleo algo inferior (1,7%).

El 84% de los nuevos contratos asalariados tienen carácter indefinido pero se mantiene la muy elevada tasa de temporalidad (31%). La mayor parte de los nuevos empleos se localizan en el sector servicios (95%). En contrapartida, el sector industrial tiene una pérdida de empleo (28.500).

La tasa de paro EPA ha repuntado ligeramente hasta alcanzar el 11,1% superando ligeramente los dos millones de personas en desempleo, fundamentalmente por la entrada de activos en el mercado laboral (2,7% interanual).

Balanza de Pagos

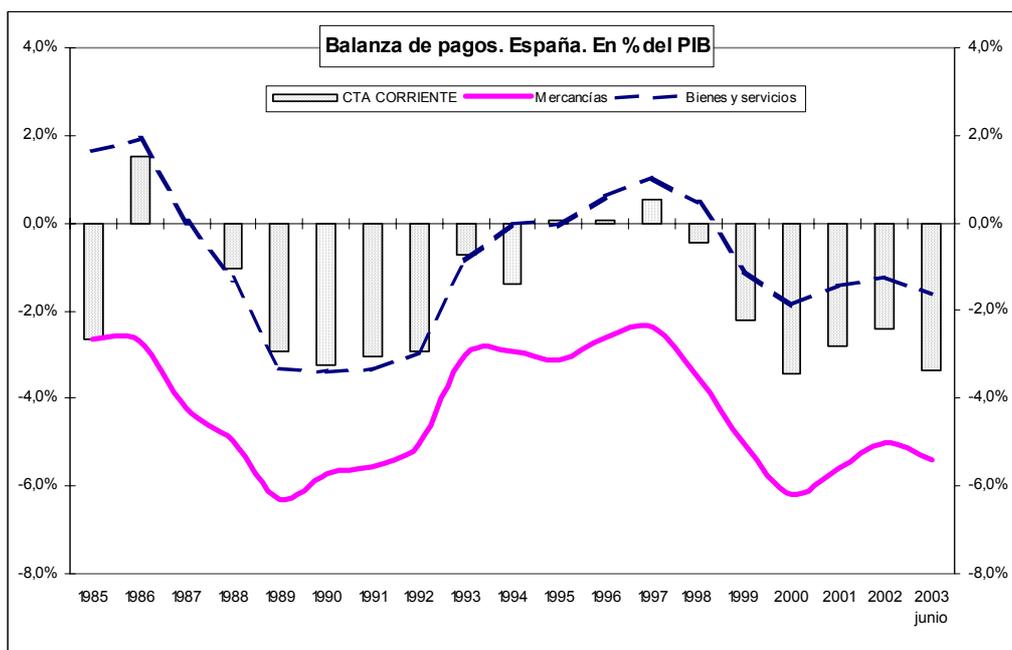
La información sobre balanza de pagos conocida para el primer semestre del año arroja datos muy negativos para la economía española. El déficit acumulado en los seis primeros meses en la balanza por cuenta corriente con el exterior (bienes y servicios, rentas y transferencias) había aumentado un 52,1% respecto al año anterior, momento en el que se alcanzó un resultado nada alentador (-2,4% del PIB). De mantenerse durante todo el año la tendencia del primer semestre, **el saldo negativo de la balanza por cuenta corriente alcanzaría el 3,3% del PIB en 2003**, aumentando a la vez la necesidad de financiación de la economía española.

Como es tradicional, el saldo comercial por intercambio de bienes es la principal causa del resultado final al acumular un saldo muy negativo (5,4% del PIB). El también habitual saldo positivo en el intercambio de servicios obtenido gracias al sector turístico (superávit del 3,8% del PIB) no es capaz de absorber el déficit acumulado en el capítulo de mercancías, manteniendo los números rojos en la balanza de bienes y

¹⁶ Los apartados de empleo y salarios se desarrollan con detalle en el capítulo específico incluido en este trabajo.

servicios (-1,6% del PIB) pero con una intensidad superior en cuatro décimas a la del año anterior.

Balanza de pagos España. Participación sobre PIB									
	Mercancías			Servicios			Bienes y servicios		
	X	M	saldo	X	M	Saldo	X	M	saldo
1985	14,2%	16,9%	-2,7%	7,5%	3,2%	4,3%	21,7%	20,0%	1,6%
1990	10,9%	16,6%	-5,7%	5,4%	3,1%	2,3%	16,3%	19,7%	-3,4%
1995	16,0%	19,1%	-3,1%	6,9%	3,8%	3,0%	22,8%	22,9%	-0,1%
1996	16,9%	19,5%	-2,6%	7,3%	4,0%	3,2%	24,1%	23,5%	0,6%
1997	19,1%	21,5%	-2,4%	7,9%	4,3%	3,6%	26,5%	25,4%	1,1%
1998	19,1%	22,6%	-3,5%	8,4%	4,7%	3,7%	27,1%	26,6%	0,5%
1999	18,7%	23,8%	-5,1%	8,9%	5,1%	3,8%	27,3%	28,4%	-1,1%
2000	20,7%	26,9%	-6,2%	9,6%	5,6%	4,0%	30,1%	32,0%	-1,9%
2001	20,2%	25,8%	-5,6%	10,0%	5,8%	4,2%	30,2%	31,6%	-1,4%
2002	19,2%	24,2%	-5,0%	9,5%	5,8%	3,8%	28,7%	30,0%	-1,2%
2003 junio	19,8%	25,2%	-5,4%	9,6%	5,8%	3,8%	29,4%	31,0%	-1,6%
	Rentas			Transferencias			CTA CORRIENTE		
	ingresos	pagos	saldo	Ingresos	pagos	saldo	Ingresos	pagos	saldo
1985	1,0%	2,0%	-1,1%	1,0%	0,4%	0,6%	23,7%	22,5%	-2,7%
1990	1,5%	2,2%	-0,7%	1,9%	1,0%	0,8%	19,7%	23,0%	-3,2%
1995	2,3%	3,0%	-0,7%	2,1%	1,3%	0,8%	27,3%	27,2%	0,1%
1996	2,3%	3,3%	-1,0%	1,8%	1,4%	0,4%	28,3%	28,2%	0,1%
1997	2,3%	3,5%	-1,1%	2,1%	1,6%	0,5%	31,4%	30,9%	0,5%
1998	2,5%	3,8%	-1,3%	2,2%	1,6%	0,6%	32,2%	32,6%	-0,5%
1999	2,1%	3,6%	-1,5%	2,2%	1,7%	0,5%	31,9%	34,2%	-2,2%
2000	2,7%	4,2%	-1,5%	2,0%	1,8%	0,3%	35,0%	38,5%	-3,4%
2001	3,4%	5,1%	-1,7%	2,1%	1,9%	0,3%	35,7%	38,6%	-2,8%
2002	3,1%	4,6%	-1,5%	2,2%	1,8%	0,3%	34,0%	36,4%	-2,4%
2003 junio	3,1%	5,1%	-1,9%	2,2%	2,0%	0,2%	34,7%	38,1%	-3,3%



La balanza de transacciones por transferencias corrientes mantendría un leve superávit (0,2% del PIB) absorbido con creces por el intenso déficit en la balanza de rentas (1,9% del PIB), en este caso probablemente acentuado por los todavía malos resultados de las inversiones en Latinoamérica y el aumento del volumen total de envíos de dinero a sus países realizado por la población inmigrante.

La economía española acumula por cuarto año consecutivo un saldo negativo en sus relaciones con el exterior dando muestra de su incapacidad para absorber los ritmos de actividad de su demanda interna. No obstante, de mantenerse la tendencia observada en el primer semestre, el resultado previsto para el ejercicio 2003 debe ser valorado con peor nota si se tiene en cuenta el contexto de actividad de la economía española con un crecimiento del PIB esperado alrededor del 2,2%.

Las cuentas públicas en 2002

La falta de datos fiables de ingresos y gastos para el conjunto de las Administraciones Públicas en el presente ejercicio 2003 obliga a limitar al año anterior el análisis de las cuentas públicas. No obstante, este ejercicio permite alcanzar algunas consideraciones interesantes.

La cifra definitiva de gasto en relación al PIB de las Administraciones Públicas españolas presentada para el año 2002 por la agencia de estadísticas comunitaria, EUROSTAT, se mantiene en un nivel muy similar al del año anterior (39,64% y 39,70% respectivamente). Los ingresos, sin embargo, aumentaron algo más de seis décimas de PIB (del 39,18% al 39,72%). **La presión fiscal, por tanto, aumentó ligeramente su presencia dentro de la economía en ese ejercicio.**

El saldo final presentó un pequeño superávit cercano a una décima del producto nacional (0,08% del PIB, por valor de 585 millones), un resultado mejor del inicialmente presentado como avance de liquidación por el Ministerio de Hacienda (déficit de 0,1% del PIB). Este resultado de equilibrio presupuestario es consecuencia de un comportamiento diferente de las distintas Administraciones. La Administración Central presenta un superávit en su conjunto (0,33% del PIB) fruto de un amplio excedente en la Seguridad Social (0,82% del PIB)¹⁷ y un déficit del Estado y sus organismos autónomos (-0,49% del PIB). El saldo positivo obtenido por el conjunto de las Administraciones Centrales en 2002, algo

¹⁷ Incluye el INEM en términos de Contabilidad Nacional.

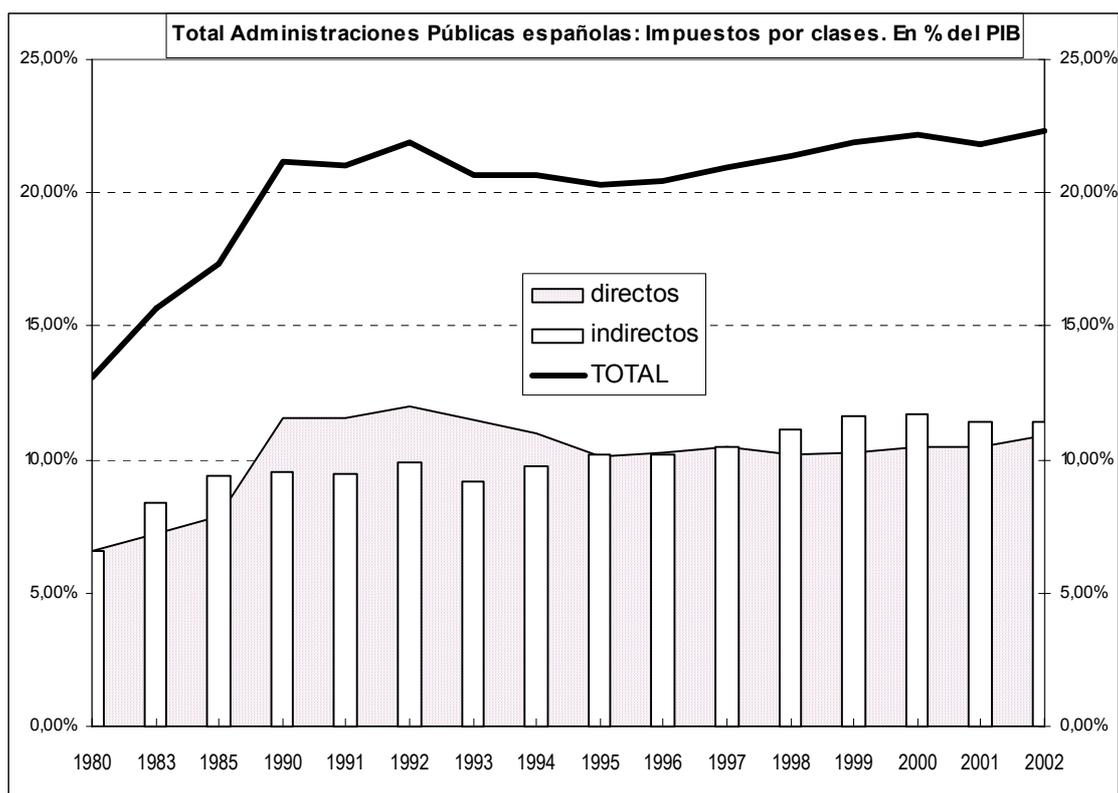
superior al del año anterior, permite absorber casi en su totalidad el déficit de las Administraciones Territoriales (0,25% del PIB) creado casi en su totalidad por las Comunidades Autónomas.

Como elemento de comparación el saldo medio de los quince países de la Unión Europea en el mismo periodo fue negativo por un valor del -2,2% del PIB y la deuda acumulada media ascendía al 69% del PIB comunitario.

Resultados Administraciones Públicas. España				
	2001		2002	
	millones	% PIB	millones	% PIB
PIB	651.641,00		693.925,00	
Ingresos	255.336,00	39,18%	275.652,00	39,72%
Gastos	258.049,83	39,60%	275.069,00	39,64%
saldo total	-1.785,53	-0,27%	585,28	0,08%
<i>gastos financieros</i>	20.100,00	3,10%	19.781,00	2,85%
saldo primario	19.870,00	3,05%	20.366,28	2,93%
Administración Central	1.603,00	0,25%	2.320,09	0,33%
<i>Estado y O. Autónomos</i>	-3.799,00	-0,58%	-3.400,23	-0,49%
Seguridad Social (incluye INEM)	5.402,00	0,83%	5.720,32	0,82%
A. Territoriales	-3.388,53	-0,52%	-1.734,81	-0,25%
deuda pública sobre PIB	370.784	56,90%	373.332	53,80%

Fuente: EUROSTAT

Ingresos AA. PP. En relación al PIB										
	Impuestos directos	Impuestos indirectos				TOTAL Impuestos	Cotizaciones sociales			Impuestos + cuotas
		Total indirectos	ligados IVA	ligados a producción	ligados a importación		Total	Reales	ficticias	
1980	6,6%	6,6%	0,0%	5,0%	1,6%	13,1%	12,3%	11,5%	1,1%	25,7%
1983	7,3%	8,4%	0,0%	6,6%	1,8%	15,6%	13,1%	12,0%	1,1%	28,7%
1985	7,9%	9,4%	0,0%	7,6%	1,8%	17,3%	12,6%	11,5%	1,1%	29,9%
1990	11,6%	9,5%	4,8%	4,2%	0,6%	21,1%	12,9%	12,1%	0,8%	34,0%
1991	11,6%	9,4%	4,7%	4,3%	0,4%	21,1%	13,2%	12,3%	0,8%	34,2%
1992	11,9%	9,9%	5,1%	4,5%	0,3%	21,9%	14,0%	13,1%	0,9%	35,9%
1993	11,5%	9,2%	4,5%	4,6%	0,1%	20,6%	14,3%	13,4%	0,9%	35,0%
1994	10,9%	9,7%	4,9%	4,8%	0,0%	20,7%	13,9%	13,1%	0,9%	34,7%
1995	10,1%	10,2%	4,9%	5,3%	0,0%	20,3%	13,0%	12,0%	0,9%	33,3%
1996	10,3%	10,2%	5,0%	5,3%	0,0%	20,5%	13,2%	12,2%	0,9%	33,6%
1997	10,5%	10,5%	5,1%	5,4%	0,0%	20,9%	13,1%	12,2%	0,9%	34,1%
1998	10,2%	11,1%	5,2%	5,9%	0,0%	21,3%	13,1%	12,2%	0,9%	34,4%
1999	10,2%	11,7%	5,7%	5,9%	0,0%	21,9%	13,1%	12,2%	0,9%	35,0%
2000	10,5%	11,6%	5,8%	5,7%	0,0%	22,1%	13,3%	12,4%	0,9%	35,4%
2001	10,4%	11,4%	5,7%	5,7%	0,0%	21,9%	13,6%	12,7%	0,8%	35,4%
2002	11,0%	11,7%	5,8%	5,9%	0,0%	22,6%	13,5%	12,7%	0,8%	36,1%
2002/1995	0,8%	1,5%				2,3%	0,5%			2,8%



Este resultado de equilibrio presupuestario ha sido compatible con un superávit primario, antes del pago de los intereses de la deuda, del 2,93% del PIB, un porcentaje muy similar al del año anterior. La cantidad de recursos dirigidos a la financiación de la deuda en circulación (2,85% del PIB) se redujo incluso en valores nominales gracias a la rebaja en el precio del dinero (5,37% frente a 5,55% en 2001) disminuyendo el pago por intereses dos décimas en relación al PIB.

Para alcanzar los resultados mencionados, las Administraciones Públicas españolas aumentaron la presión tributaria en siete décimas del PIB en 2002 (del 21,7% al 22,6%). La recaudación de los impuestos directos aumentó (casi cinco décimas del PIB) apoyándose en los ingresos extras obtenidos en el Impuesto de Sociedades, gracias a la oportunidad concedida a las empresas para reinvertir con menor coste fiscal plusvalías obtenidas en años anteriores (recaudación superior en 1.700 millones, 0,2% del PIB) y en la ausencia de actualización de acuerdo a la evolución de los precios de los distintos parámetros del IRPF, en especial los gastos deducibles personales y familiares. La recaudación mediante impuestos al consumo también aumentó más que el ritmo de actividad productiva (tres décimas del PIB) como resultado del mayor peso del IVA y de los impuestos especiales dentro del total de ingresos por tributos.

La comparación entre los años 1995 y 2002 refleja un aumento de la presión tributaria en España de 2,3 puntos del PIB, en su mayor parte debido a la imposición sobre el consumo (1,5 puntos del PIB).

Las cotizaciones sociales mantuvieron durante el año 2002 su peso en relación al producto total español (13,5%) aunque en comparación con 1995 han crecido cinco décimas sobre el PIB. De esta forma, la presión fiscal en 2002 fue del 36,1% del PIB, 2,8 puntos superior a la de 1995. **La diferencia en presión fiscal (impuestos y cotizaciones sociales) en ese mismo año en relación con la media de la Unión Europea fue de 5,5 puntos del PIB.**

La comparación del conjunto de ingresos públicos españoles en 2002 muestra una diferencia en su contra de 6,5 puntos del PIB en relación a la media de los países integrados en la moneda única.

La observación del comportamiento de los grandes epígrafes de gasto en 2002 refleja un leve aumento de los proyectos de inversión (dos décimas) hasta alcanzar el 3,4% del PIB. Este incremento fue compensado por la rebaja ya comentada en los gastos financieros. A su vez, el gasto en prestaciones sociales desarrollado por el conjunto de las Administraciones Públicas creció tres décimas.

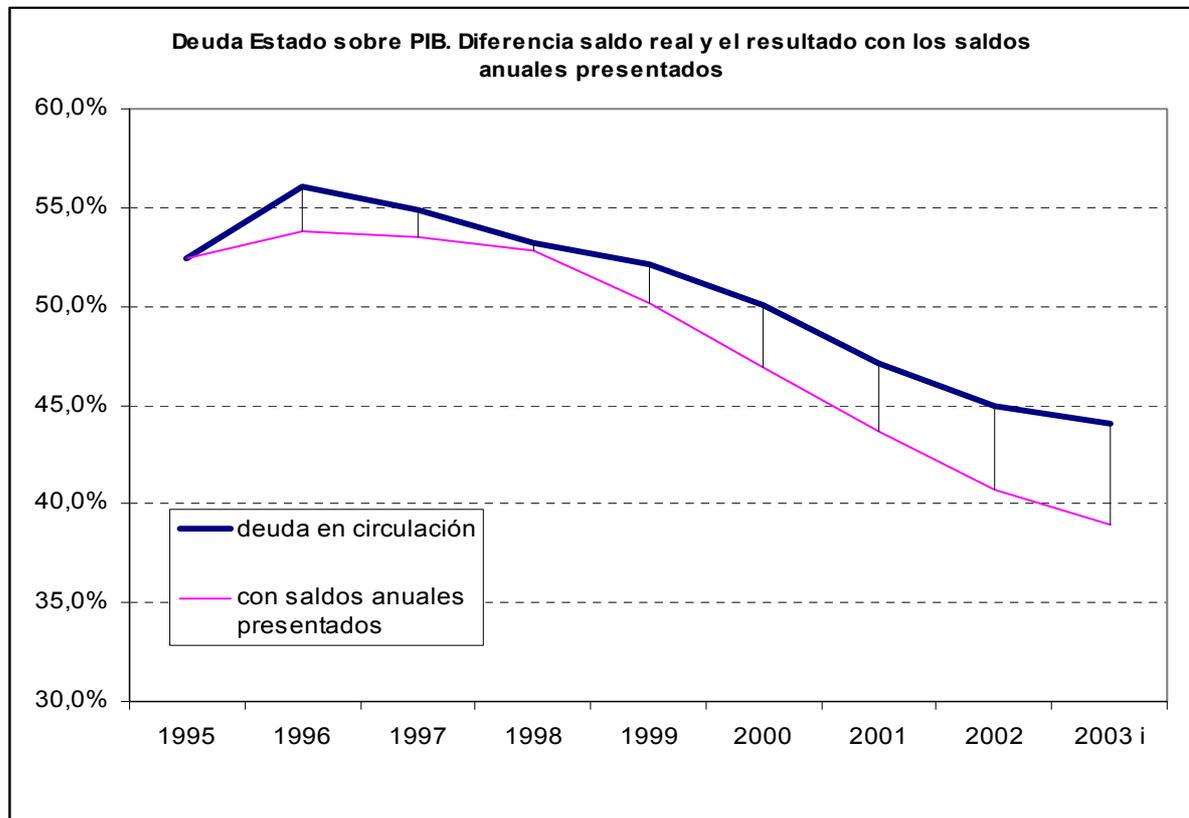
El saldo anual de las Administraciones Públicas en la última década muestra una senda muy favorable (del -6,5% en 1993 al +0,1% del PIB en 2003) por lo que tiene de disminución de las cargas financieras a futuro. El saldo vivo de la deuda a final de 2002 era equivalente al 53,8% del PIB, 3,1 puntos inferior al existente el año anterior y catorce puntos menor al del año 1996.

Esta positiva evolución sería todavía mejor si el Gobierno de la nación hubiera cumplido con los saldos anuales publicitados por las autoridades económicas (-4,3 puntos hasta alcanzar una deuda acumulada del 40,5% del PIB). En el periodo 1996-2002 el volumen de deuda emitido ha sido superior en 29.012 millones (4,3% del PIB) a los saldos presentados en el presupuesto como resultado de los ingresos y gasto en concepto de operaciones no financieras. El desvío de partidas de gasto hacía el epígrafe préstamos del Estado (capítulo 8 situado en operaciones financieras) y, por tanto, excluyéndolos de las partidas utilizadas para el cálculo del saldo presupuestario, se ha convertido en norma habitual de conducta.

Resumen AA. PP. España					España	Comparación
En % del PIB	1995	2000	2001	2002	2002/1995	área € en 2002
TOTAL INGRESOS	38,4	39,5	39,2	39,6	1,2	-6,5
Recursos corrientes	37,0	38,4	38,6	39,1	2,1	-6,5
<i>Impuestos directos</i>	10,1	10,5	10,5	10,9	0,8	-1,3
<i>Impuestos indirectos</i>	10,2	11,7	11,4	11,7	1,5	-1,7
<i>Cotizaciones sociales</i>	13,0	13,3	13,5	13,5	0,5	-2,5
<i>Otros ingresos</i>	3,7	2,9	3,2	3,0	-0,7	-1,0
Recursos de capital	1,4	1,1	0,6	0,5	-0,9	0,0
TOTAL GASTOS	45,0	39,8	39,3	39,7	-5,3	-8,7
Gastos corrientes	38,8	34,9	34,7	34,9	-3,9	-9,4
<i>Remuneración asalariados</i>	11,3	10,4	10,4	10,2	-1,1	-0,1
<i>Prestaciones sociales</i>	13,9	12,3	12,2	12,5	-1,4	-4,5
<i>Intereses</i>	5,2	3,3	3,1	2,9	-2,3	-0,8
<i>Otros gastos</i>	8,4	8,9	9,0	9,3	0,9	-4,0
Gastos de capital	6,2	4,9	4,6	4,8	-1,4	0,7
<i>Formación capital fijo</i>	3,8	3,2	3,2	3,4	-0,4	0,7
<i>Otros empleos de capital</i>	2,4	1,7	1,4	1,4	-1,0	0,0
AHORRO BRUTO	-1,8	3,5	3,9	4,2	6,0	1,9
SALDO PRESUPUESTARIO	-6,6	-0,3	-0,1	-0,1	6,5	1,2
SALDO PRIMARIO	-1,4	3,0	3,0	2,8	4,2	0,4
PIB España € corrientes	437.786	608.787	651.641	693.925		

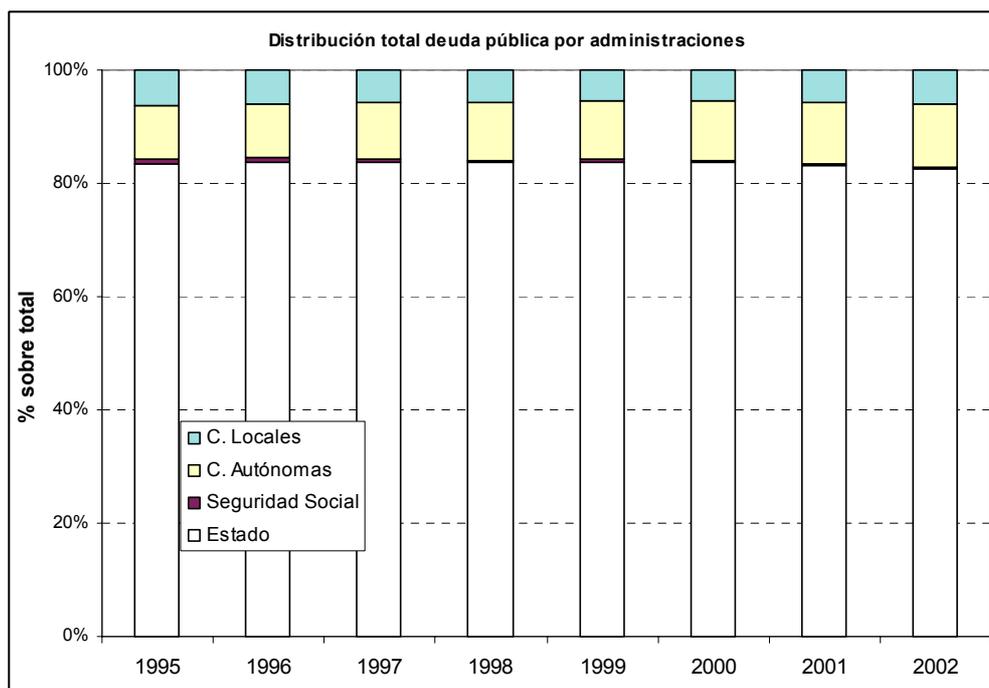
Fuente: IGAE, INE y Comisión Europea

Hay una diferencia de dos décimas en las cuentas para 2002 entre el avance presentado por el IGAE y las cifras de EUROSTAT



Deuda Administraciones Públicas España. En % del PIB estatal						
	Estado	S. Social	CC. AA.	CC. LL.	AA.TT	Total
1982	21,9%				3,3%	25,2%
1985	37,3%				3,6%	40,9%
1990	36,6%				6,6%	43,2%
1991	36,1%				7,6%	43,7%
1992	40,2%				8,3%	48,5%
1993	50,9%				9,1%	60,0%
1994	52,6%				10,0%	62,6%
1995	53,4%	0,6%	5,9%	4,1%	10,0%	64,0%
1996	57,1%	0,6%	6,4%	4,1%	10,5%	68,2%
1997	55,8%	0,5%	6,7%	3,7%	10,4%	66,8%
1998	54,2%	0,3%	6,6%	3,7%	10,3%	64,8%
1999	52,9%	0,3%	6,4%	3,5%	9,9%	63,1%
2000	50,7%	0,3%	6,3%	3,3%	9,6%	60,6%
2001	47,3%	0,2%	6,3%	3,2%	9,4%	56,9%
2002	44,6%	0,2%	6,0%	3,2%	9,2%	53,9%

Deuda elaborada según el metodología de protocolo de déficit excesivo



La aparente contradicción entre esta práctica de ocultación de una parte del gasto, con más interés publicitario que formal, y la disminución del ratio deuda pública en relación al PIB se explica por el elevado crecimiento del PIB nominal en el periodo analizado, suma de un buen ritmo de actividad real y una elevada inflación. El crecimiento de los precios juega a favor de los responsables económicos al encubrir una gestión de las cuentas públicas menos favorable de la presentada oficialmente.

La práctica de contabilizar determinados proyectos como préstamos está permitida por el SEC95 de la Unión Europea, siempre y cuando exista posibilidad cierta de recuperación, un extremo difícilmente esperable a la vista de los proyectos financiados por el Gobierno de la nación. Nadie espera que los billetes del Tren de Alta Velocidad o de los vuelos de las compañías aéreas puedan incluir la amortización de las distintas obras de infraestructuras, de otra forma su precio se dispararía hasta un límite extremo.

Por otra parte, la deuda pública debería estar incrementada como mínimo por el saldo negativo acumulado por el ente público Radio Televisión Española (RTVE) que con su déficit para 2002 (648 millones) ascendía a 6.600 millones, el equivalente a casi un punto del PIB (0,95%). Una situación un tanto irregular que, a la espera de informaciones oficiales, puede ser extensible a otras empresas públicas de carácter autonómico con el consiguiente efecto en el incremento de la deuda pública incurrida.

El saldo vivo de deuda de las Administraciones Públicas en 2002 (53,9% del PIB) se concentra en su mayor parte en el Estado (44,6% del PIB). Las Comunidades Autónomas son responsables de algo más del 10% del conjunto de la deuda (6% del PIB nacional) con una tendencia levemente creciente desde 1995. Las Corporaciones Locales mantienen alrededor del 6% del total de la deuda (3,2% del PIB estatal) con una tendencia a la baja en los últimos años.

Las Comunidades Autónomas con más saldo de deuda a final del primer trimestre de 2003 son Cataluña, Andalucía, Valencia y Madrid, pero si la comparación se hace con el PIB de cada territorio, un elemento más cercano a su realidad particular, la Comunidad Valenciana aparece destacada (10,4%), seguida de Galicia (8,3%), Cataluña (7,5%) y Andalucía (7,3%). En el otro extremo, País Vasco (2,2% del PIB) y Canarias (2,7%) son las Comunidades Autónomas con menor deuda en relación a su producto.

Ingresos impuestos y cuotas de las Administraciones Públicas ESPAÑA					
En millones nominales	Impuestos Indirectos	Impuestos directos	cuotas sociales	otros ingresos	Total
Estado + Organismos Autónomos	35.959,00	56.534,00	6.221,00	8.551,00	107.265,00
Seguridad Social			87.161,00	3.033,00	90.194,00
Administración Central	35.959,00	56.534,00	93.382,00	11.584,00	197.459,00
Comunidades Autónomas	30.311,00	13.914,00		3.857,00	48.082,00
Corporaciones Locales	14.752,00	5.333,00		4.930,00	25.015,00
Total Administraciones Públicas	81.022,00	75.781,00	93.382,00	20.371,00	270.556,00
En % PIB	Impuestos Indirectos	Impuestos directos	cuotas sociales	otros ingresos	Total
Estado + Organismos Autónomos	5,2%	8,1%	0,9%	1,2%	15,5%
Seguridad Social	0,0%	0,0%	12,6%	0,4%	13,0%
Administración Central	5,2%	8,1%	13,5%	1,7%	28,5%
Comunidades Autónomas	4,4%	2,0%	0,0%	0,6%	6,9%
Corporaciones Locales	2,1%	0,8%	0,0%	0,7%	3,6%
Total Administraciones Públicas	11,7%	10,9%	13,5%	2,9%	39,0%
Estructura ingresos en cada Administración	Impuestos Indirectos	Impuestos directos	cuotas sociales	otros ingresos	Total
Estado + Organismos Autónomos	33,5%	52,7%	5,8%	8,0%	100,0%
Seguridad Social	0,0%	0,0%	96,6%	3,4%	100,0%
Administración Central	18,2%	28,6%	47,3%	5,9%	100,0%
Comunidades Autónomas	63,0%	28,9%	0,0%	8,0%	100,0%
Corporaciones Locales	59,0%	21,3%	0,0%	19,7%	100,0%
Total Administraciones Públicas	29,9%	28,0%	34,5%	7,5%	100,0%
Estructura por tipos de ingresos	Impuestos Indirectos	Impuestos directos	cuotas sociales	otros ingresos	Total
Estado + Organismos Autónomos	44,4%	74,6%	6,7%	42,0%	39,6%
Seguridad Social	0,0%	0,0%	93,3%	14,9%	33,3%
Administración Central	44,4%	74,6%	100,0%	56,9%	73,0%
Comunidades Autónomas	37,4%	18,4%	0,0%	18,9%	17,8%
Corporaciones Locales	18,2%	7,0%	0,0%	24,2%	9,2%
Total Administraciones Públicas	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: IGAE Avance actuación presupuestaria

Otros temas de interés

Después de la profunda caída de los valores bursátiles en los dos años anteriores (28,1% en el IBEX sólo en 2002), se ha producido en el primer semestre del año una recuperación en las cotizaciones (18,5% en el índice general de la Bolsa de Madrid). El repunte en el precio de los valores de renta variable, todavía muy por debajo de las cotizaciones alcanzadas en 2000, ha estado acompañado de un espectacular aumento en el precio de las viviendas. El saldo patrimonial entre pérdidas acumuladas en las bolsas de valores y revalorización de los activos inmobiliarios puede ser equilibrado en términos agregados pero en la práctica, el resultado no es satisfactorio para la mayoría de la población.

La mayor parte de la población española tiene una sola vivienda destinada a residencia habitual, por lo que no puede beneficiarse del aumento en el precio medio de las mismas para aumentar su consumo futuro. La única ventaja de todo este proceso extensible a una buena parte de la población es un aumento del valor de las herencias, percibido habitualmente, por otra parte, en un momento del ciclo vital en el que han disminuido sensiblemente las necesidades básicas. En todo caso, incluso teniendo en cuenta este factor, el proceso vivido apunta a una muy fuerte distribución de renta a favor de un colectivo reducido de personas con renta muy elevada (propietarios de suelo, promotores inmobiliarios y titulares de patrimonios inmobiliarios ya existentes).

El fuerte crecimiento en el precio de la vivienda en los últimos años puede interpretarse en términos teóricos como una elevación en el valor de la riqueza de las familias al ser el principal destino de su ahorro, pero la intensidad del proceso y el breve plazo en el que se ha producido merece un comentario algo más detallado¹⁸. El precio medio de la vivienda en el conjunto del territorio estatal se ha duplicado en términos reales desde 1987 a 2002, desdoblándose casi a partes iguales entre los periodos 1987-1991 (50,2%) y 1997-2002 (57,4%). La evolución de los precios durante el presente ejercicio sigue manteniendo el nada deseable ritmo de aumento (15% nominal en el primer semestre). Las condiciones en las grandes ciudades han evolucionado de manera todavía peor hasta triplicarse el precio de la vivienda en términos reales en el periodo mencionado. El metro cuadrado ha pasado desde 1.178,64 € en 1997 hasta 1.950,48 € en 2002 situando el precio de una vivienda de 90 m² en casi 180.000 €, una cantidad equivalente a diez años de salario. Precisamente la evolución de esa relación entre salario anual y vivienda

¹⁸ Los problemas de acceso a la vivienda en España. Algunas soluciones (2003). García Díaz, M. A. y Zarapuz Puertas, L. Edita C. S. de CC.OO.

muestra de forma más nítida la gravedad del problema al haber pasado desde las 3,4 veces en 1997 hasta 6,6 veces en media para el estado y hasta las diez veces mencionada para las grandes ciudades. **El precio de la vivienda ha crecido doce veces más que los salarios en el breve periodo delimitado por 1997 y 2002.**

El esfuerzo medio de un trabajador para comprar una vivienda financiada a veinte años es equivalente al 65% de su salario neto. Este esfuerzo aumenta hasta el 91,7% si la compra se realiza en una gran ciudad. El aumento en el precio ha absorbido en su totalidad las posibles ventajas de disponer de tipos de interés inferiores, de manera que la deuda total ha aumentado ligeramente como suma de principal e intereses y, además se ha dilatado el plazo de endeudamiento de los compradores. Los compradores no ahorran nada con la rebaja de tipos, al contrario, de forma adicional han aumentado el horizonte temporal en el cuál deberán renunciar a otras decisiones de consumo o inversión.

La situación no mejora si la modalidad de acceso es el alquiler, debiendo dedicar entre el 60% y el 79,5% del salario neto en media nacional (vivienda usada o nueva). El porcentaje aumenta en un cincuenta por ciento si el alquiler se realiza en una gran ciudad. **Las cifras muestran la imposibilidad en la práctica de acceder a una vivienda, ya sea en régimen de alquiler o propiedad, si no se dispone de dos salarios.**

La explicación de un fenómeno de estas características no es fácil. Más allá de la poco afortunada opinión del ministro del ramo, Sr. Alvarez Cascos, señalando a la buena marcha de la economía como elemento explicativo del abultado aumento de los precios, el razonamiento más utilizado es el exceso de demanda provocado por la confluencia de reducidos tipos de interés y ausencia de alicientes para invertir en unas bolsas de valores con pérdidas. Siendo ciertas estas causas, esta perspectiva está excesivamente concentrada en la consideración de la vivienda como un bien mercantil de inversión, olvidando su característica de bien social básico imprescindible para desarrollar una vida digna. La ya antes importante barrera de acceso a la vivienda ha crecido aún más excluyendo a un número superior de personas o, como mal menor, el precio pagado por la vivienda está limitando la capacidad de consumo e inversión de buena parte de la sociedad. A la vista de este breve análisis, el desmesurado aumento del valor de los activos inmobiliarios apunta hacia una muy intensa redistribución de renta a favor de los segmentos más acomodados de la población, los únicos que pueden trasladar a renta el intenso proceso especulativo acumulado en el sector desde 1997. Esta injustificada concentración de ventajas en un estrato determinado

de la población está acompañada, además, de algunos peligros para el buen funcionamiento de la economía en su conjunto derivados del agotamiento de los márgenes de endeudamiento como instrumento para dinamizar la actividad productiva o la fragilidad de los hogares españoles ante un alza en los tipos de interés. En definitiva, el proceso que tan buen resultado ofrece para las cifras macroeconómicas, se salda con más problemas que ventajas para la mayoría de la sociedad española.

El endeudamiento de familias y empresas creció de forma intensa durante 2002 (14%), con especial repercusión en las economías domésticas. El aumento de los préstamos mantuvo un ritmo todavía mayor en el apartado inmobiliario (20% en 2002). Los fuertes ritmos de endeudamiento se han mantenido en el primer semestre del presente año (Δ del 23%), concentrado en el apartado inmobiliario, a pesar de las llamadas a la prudencia realizadas desde diversas instancias¹⁹. El saldo vivo de préstamos hipotecarios a finales de agosto del presente ejercicio se sitúa en 430.638 millones (57% del PIB previsto para 2003).

Como ya se ha mencionado, algunas fuentes intentan limitar los efectos negativos señalando que la carga financiera (intereses) se ha mantenido estable en términos nominales como consecuencia de la bajada en el precio del dinero²⁰, pero el volumen total de deuda, la cantidad a pagar en la práctica por las economías domésticas y, por tanto, el parámetro importante para los afectados, ha mantenido una tendencia creciente al alza aumentando su ratio de endeudamiento (84% de su renta bruta disponible en junio de 2003).

A pesar de este dato, el ahorro bruto agregado de la economía española (ingresos – consumo) mantiene una progresión creciente desde 1996 con una ganancia de 1,3 puntos de la riqueza nacional (del 22,1% al 23,4% del PIB), manteniéndose entre los más elevados de la Unión Europea. Esta cifra es resultado de una conducta distinta de los distintos agentes. El ahorro público de las Administraciones Públicas ha ganado cinco puntos del PIB, mientras el generado por las familias ha disminuido tres puntos de la renta nacional anual en el mismo periodo. Una tendencia muy preocupante en los hábitos de comportamiento de las familias españolas, aún habiendo dispuesto según los responsables del área económica del Gobierno de la nación de todo tipo de políticas para fomentar una actitud totalmente distinta. Como se puede observar, en la tabla adjunta la aplicación de la reforma del IRPF en 1999 ha estado acompañada de una caída en el ahorro de las economías domésticas, un resultado contrario al efecto anunciado por los autores de la reforma en

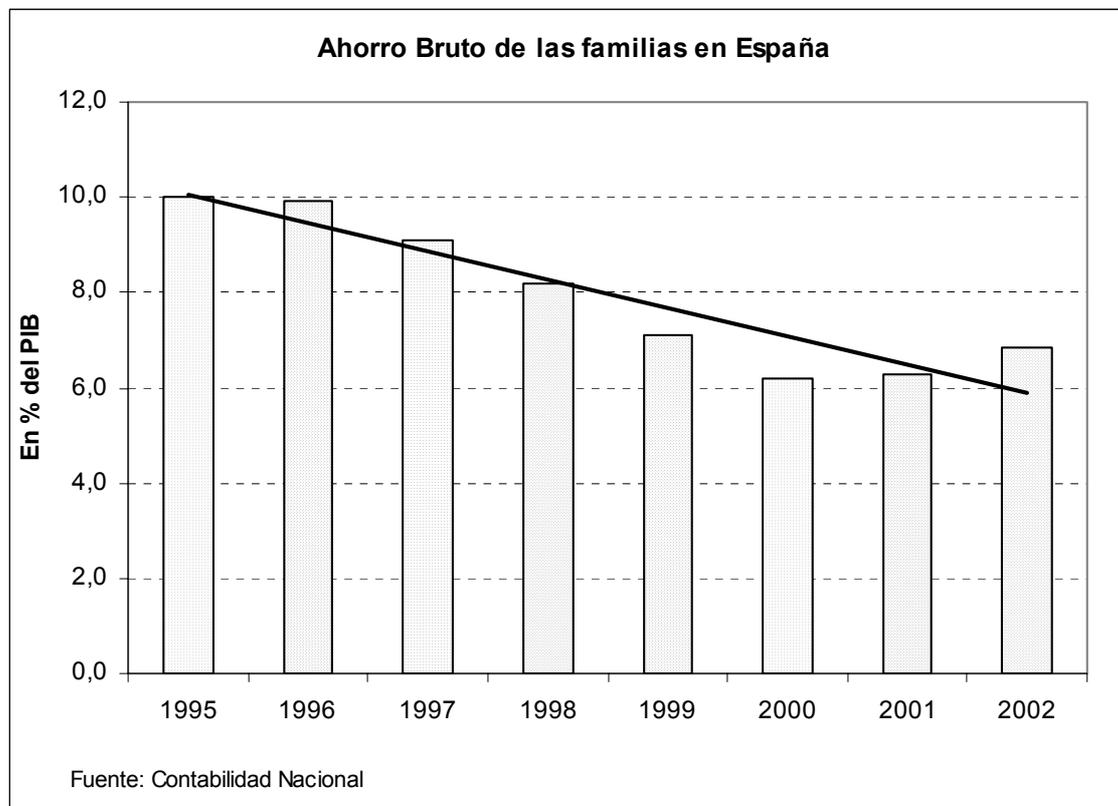
¹⁹ Destacan las realizadas por el Gobernador del Banco de España en distintas comparecencias públicas.

²⁰ Fuente: informe mensual Banco de España (agosto 2003).

la exposición de motivos de la ley. La caída en la tasa de ahorro bruto se extiende a las empresas no financieras que en 2002 ahorraban 1,5 puntos del PIB menos que en 1996.

Cuentas de utilización de capital y financieras detalle por sectores. En % del PIB								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ahorro nacional bruto TOTAL	22,3	22,1	22,5	22,6	22,3	22,2	22,7	23,4
<i>Administraciones Públicas</i>	-1,8	-1,2	0,4	1,2	2,9	3,5	4,0	4,2
<i>Instituciones Financieras</i>	1,8	1,6	1,3	1,5	1,0	1,4	1,8	2,0
<i>Familias</i>	10,0	9,9	9,1	8,2	7,1	6,2	6,3	6,9
<i>empresas no financieras</i>	12,4	11,8	11,7	11,7	11,3	11,1	10,6	10,3

Fuente: Informe anual Banco de España



3 El mercado de trabajo español en 2003

Evolución y perspectivas del empleo

Todas las fuentes disponibles para el análisis de la evolución de la ocupación indican una ligera mejora en lo que va de 2003 con respecto al año anterior (ver tabla adjunta). La EPA, por ejemplo, estima un crecimiento del empleo del 2,5% en el primer semestre de 2003, frente al 2% del año anterior. Asimismo, Contabilidad Nacional y Afiliación a la Seguridad Social registran en 2003 tasas de incremento del empleo mayores que en 2002.

Parece haberse detenido, por tanto, la tendencia a la desaceleración en el ritmo de creación de empleo, lo cual no significa desgraciadamente que estén claras las bases de la recuperación porque, como se verá a continuación, la mejora no afecta a todos los sectores.

OCUPACIÓN					
	Ocupación	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
EPA					
2001	3,7	0,7	3,1	7,8	3,6
2002	2,0	-5,7	-0,4	3,4	3,2
2003¹	2,5	-4,5	0,5	3,2	3,7
Contabilidad Nacional					
2001	2,3	0,3	1,4	5,8	2,2
2002	1,5	-4,4	-0,4	3,0	2,3
2003¹	1,7	-4,1	0,0	3,2	2,4
Afiliados					
2001	3,9	-0,2	1,4	7,0	4,8
2002	3,0	0,1	-0,3	5,7	4,0
2003¹	3,2	1,8	-0,4	5,3	4,0

(1): Primer semestre del año.

La industria, el sector más expuesto a la dinámica internacional, sigue sin crear empleo, y la construcción y los servicios lo hacen, entre otros factores²¹, gracias al fuerte abaratamiento de los costes laborales que ha supuesto la entrada masiva de inmigrantes en el mercado de trabajo (ver apartado de salarios). En los servicios la creación de empleo está muy concentrada; el comercio al por menor, la sanidad y las

²¹ En la construcción también está teniendo una fuerte influencia el aumento de la inversión pública en infraestructuras y el incremento de la demanda de viviendas residenciales por parte de inversores, que recolocan sus ahorros en bienes inmobiliarios frente a la baja remuneración de los activos alternativos.

Administraciones Públicas, explican el 56% del aumento del empleo asalariado en el último año.

Como se observa en la tabla adjunta, la influencia de la inmigración es muy importante en el mantenimiento del incremento del empleo a lo largo de 2003. De los 425.000 empleos creados en los últimos doce meses, el 39% corresponden a trabajadores extranjeros. Este porcentaje puede ser incluso mayor, pues la Encuesta de Población Activa infraestima el monto global de inmigrantes, detectando sólo a la población más estable.

	Españoles	Extranjeros	Total
Ocupados	258.232	167.143	425.375
Asalariados	325.234	154.012	479.246
Cuenta propia	-67.002	13.131	-53.871

Fuente: EPA

Existe un claro comportamiento diferente entre la evolución de los trabajadores españoles y extranjeros (ver tabla adjunta). Para estos últimos la ocupación crece en todos los sectores en el último año, tanto por cuenta propia como ajena (empleo asalariado). En cambio entre los españoles se destruye empleo en la industria (-53.000 ocupados) y la agricultura (-45.000), así como por cuenta propia (-67.000).

	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios	Total
Total					
Ocupados	-29.276	-28.509	78.806	404.355	425.376
Cuenta propia	-34.268	13.807	-6.478	-26.931	-53.870
Asalariados	4.992	-42.316	85.284	431.286	479.246
Indefinidos	3.220	593	46.533	355.306	405.652
Temporales	1.772	-42.909	38.751	75.980	73.594
Españoles					
Ocupados	-45.012	-53.435	35.386	321.294	258.233
Cuenta propia	-35.527	11.737	-9.133	-34.078	-67.001
Asalariados	-9.485	-65.172	44.519	355.372	325.234
Indefinidos	-3.769	-11.911	41.311	322.479	348.110
Temporales	-5.716	-53.261	3.208	32.893	-22.876
Extranjeros					
Ocupados	15.736	24.926	43.420	83.061	167.143
Cuenta propia	1.259	2.070	2.655	7.147	13.131
Asalariados	14.477	22.856	40.765	75.914	154.012
Indefinidos	6.989	12.504	5.222	32.827	57.542
Temporales	7.488	10.352	35.543	43.087	96.470

Fuente: EPA.

Atendiendo a la estabilidad de los contratos, el empleo asalariado generado en el último año es fundamentalmente indefinido (85%). Esta evolución se explica básicamente por el buen comportamiento del sector servicios y porque la destrucción de empleo que se produce en la industria se concentra en el empleo temporal. Entre las ramas de servicios es destacable el comportamiento del comercio al por menor, donde el 100% del empleo creado en el último año es fijo (110.000 indefinidos más) y donde, además, se produce una sustitución de empleo temporal por indefinido.

Aquí nuevamente la fotografía cambia cuando se compara a los trabajadores españoles con los extranjeros. Mientras que entre los primeros todo el crecimiento del empleo asalariado en los últimos doce meses es indefinido e, incluso, se produce un recorte del temporal (-23.000 personas), entre los extranjeros el empleo temporal (96.000) aumenta más que el indefinido (58.000).

Por último, el crecimiento de la ocupación en el último año se concentra entre las mujeres (70% del total) y los mayores de 24 años (100%).

Perspectivas del empleo para 2004

El Ministerio de Economía estima en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2004, que este año se cerrará con un crecimiento del empleo (medido en términos de Contabilidad Nacional) superior al del año 2002 (ver tabla). Asimismo, estima que la tasa de crecimiento del empleo se acelerará ligeramente en 2004, pasando del 1,8% de este año al 1,9%, lo que permitirá un recorte de la tasa de desempleo de tres décimas, hasta situarse en el 11% de la población activa.

PREVISIONES DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA			
	2002	2003	2004
Puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo			
Variaciones en miles	240,4	281,8	299,7
Variaciones en %	1,5	1,8	1,9
Tasa de paro EPA	11,4	11,3	11,0

Fuente: Proyecto de PGE 2004.

A la vista de estas previsiones no parece que el Ministerio espere un cambio sustancial en las condiciones de creación de empleo. A pesar en otros apartados de sus previsiones la recuperación de la economía internacional, Economía parece construir sus expectativas sobre la base

del mantenimiento de las condiciones internas de creación de empleo, es decir, el impulso del sector de la construcción (sostenido por la inversión en infraestructuras públicas y la espiral especulativa del sector de vivienda residencial) y la entrada de inmigrantes irregulares.

¿Se está sustituyendo mano de obra autóctona por trabajadores extranjeros?

Por el momento, sólo existen algunos indicios no concluyentes de la sustitución de mano de obra española por trabajadores extranjeros en la rama de producción agrícola y en los hogares que emplean personal doméstico.

En el último año, el empleo de la rama de producción agrícola ha disminuido en 13.435 asalariados entre los españoles, mientras aumentaba en 10.406 entre los extranjeros. En el mismo período, el empleo doméstico disminuía entre los españoles en 13.880 asalariados, concentrándose el recorte entre los trabajadores dedicados al cuidado de personas. Por el contrario, el empleo foráneo se incrementaba en esta rama en 37.044 asalariados.

Aunque estos datos constituyen sólo indicios, es probable que el abaratamiento de los salarios, que provoca la situación de precariedad y las expectativas distintas de los trabajadores extranjeros, estén expulsando a trabajadores españoles del sector agrícola y del servicio doméstico.

Esta evolución subvierte la lógica de la política de migraciones del Gobierno, al menos la que sus responsables exponen en sus declaraciones. Según ésta, la entrada de trabajadores extranjeros tiene que estar condicionada y regulada por la situación nacional de empleo, dado que España es el país de la Unión Europea con la tasa de paro más alta y con una de las tasas de actividad laboral más bajas.

Bajo esta lógica sólo se autorizará la entrada de un contingente de trabajadores foráneos para cubrir aquellos puestos de trabajo que rechaza la mano de obra autóctona por su baja remuneración. Se supone que la mejora en el nivel de cualificación de los trabajadores españoles conseguida a lo largo de los últimos años, ha provocado se rechacen los trabajos de más baja cualificación, que quedarían sin cubrir, de ahí la necesidad de importar trabajadores extranjeros. Desde este punto de vista, la mano de obra foránea cumpliría un papel complementario de la mano de obra nacional, no existiendo competencia entre ambas.

El efecto, sin embargo, puede estar siendo otro, debido a que las principales vías de entrada al país son las irregulares o el Régimen General, y la menos importante el contingente, la única que toma en consideración la situación nacional de empleo.

Bajo esta realidad, la rebaja salarial que provoca el aluvión de inmigrantes acaba expulsando del mercado de trabajo a trabajadores autóctonos y puede terminar retrasando el avance en la resolución de los problemas estructurales del mercado de trabajo español. El ejemplo de los trabajadores que se dedican al cuidado de personas es, en este sentido, paradigmático.

El elevado desempleo y la baja actividad laboral de las mujeres son, junto a la temporalidad, los rasgos más importantes que separan el mercado de trabajo español de los estándares europeos. Antes de la llegada de los inmigrantes, algunos analistas del mercado de trabajo habían señalado los servicios de proximidad, de atención a enfermos, incapacitados, ancianos, jóvenes y niños, como uno de los principales yacimientos de empleo con los que contaba la sociedad española para resolver sus diferencias estructurales con Europa.

De hecho, gracias a su desarrollo, se iba a poner en marcha una suerte de círculo virtuoso donde, por un lado, la mercantilización de este tipo de servicio *liberaba* a las mujeres que tradicionalmente los habían prestado en el seno familiar sin recibir una remuneración a cambio, al tiempo que, por otro lado, se creaban nuevos puestos de trabajo que servirían para disminuir el nivel de paro y aumentar la baja tasa de actividad femenina.

La puesta en funcionamiento de este círculo virtuoso tenía que venir de la mano de la iniciativa pública al igual que había ocurrido en otros países y en desarrollo y aproximación del Estado de Bienestar español a los niveles europeos.

Adicionalmente, se preveía un aumento de la demanda de este tipo de servicios como consecuencia del envejecimiento progresivo de la población española, del alargamiento de la esperanza de vida y del posible aumento de la natalidad.

En la práctica, esta demanda se está cubriendo en su mayoría con trabajadoras extranjeras, en muchos casos desde la economía sumergida, sin una apuesta desde el sector público que salvaguarde la calidad del servicio y las condiciones de trabajo.

Más adelante se tratan en un apartado específico, las condiciones que deben darse para que la incorporación de mano de obra extranjera al mercado de trabajo español sea un proceso regulado y acompasado con la resolución de sus problemas estructurales.

OCUPACIONES MÁS IMPORTANTES ENTRE LOS TRABAJADORES EXTRANJEROS
Empleados del hogar
Peones de la construcción
Albañiles y mamposteros
Camareros, bármanes y asimilados
Peones agrícolas
Personal de limpieza de oficinas, hoteles y otros trabajadores asimilados
Dependientes y exhibidores en tiendas, almacenes, quioscos y mercados
Cocineros y otros preparadores de comidas
Peones de industrias manufactureras
Trabajadores que se dedican al cuidado de personas y asimilados (excepto auxiliares de enfermería)
Moldeadores, soldadores, chapistas, montadores de estructuras metálicas y trabajadores asimilados
Peones del transporte y descargadores
Pintores, barnizadores, empapeladores y asimilados
Mecánicos y ajustadores de maquinaria
Operadores de máquinas para fabricar productos textiles, artículos de piel y de cuero
Representantes de comercio y técnicos de venta
Trabajadores cualificados por cuenta ajena en actividades agrícolas
Trabajadores de la industria de la alimentación, bebidas y tabaco
Otros trabajadores de acabado de construcción y asimilados
Conductores de camiones

Actividad laboral y desempleo

El 64% de las 484.000 personas que se incorporaron al mercado de trabajo en el último año son mujeres. Esta es una buena noticia pues la baja actividad laboral del mercado de trabajo español con respecto a la Unión Europea, se explica por la baja incorporación de las mujeres. Mientras que la tasa de actividad masculina (78,8%) se sitúa incluso ligeramente por encima de la media europea, la tasa femenina (56,2%) está 8,2 puntos por debajo.

El paro aumenta ligeramente en el último año, concentrándose la subida entre los hombres. No obstante, la tasa de paro femenina (16%) sigue duplicando a la masculina (8%). Aquí también los problemas del mercado de trabajo español tienen un marcado carácter femenino. Mientras que la tasa de paro de los hombres españoles se sitúa ligeramente por encima de la media europea, la de las mujeres la supera en 7,6 puntos.

La cifra global de desempleo alcanza los 2.085.000 parados. Sin embargo, si se mide utilizando la antigua definición de desempleo modificada por Eurostat (que incluye también a los parados que pasaron hace más de un mes por las oficinas públicas de empleo) el volumen de paro se incrementa en 320.000 desempleados (ver tabla). Asimismo, la tasa de desempleo (11,1%), aumenta un punto y medio si se emplea la antigua definición.

COMPARACIÓN ENTRE LA ANTIGUA Y NUEVA DEFINICIÓN DE DESEMPLEO DE LA EPA

Datos reponderados, en miles.

	Antigua definición	Sólo buscan empleo a través de una oficina pública, están disponibles para trabajar y han contactado con la oficina hace...				Nueva definición	Diferencia ambas definiciones
		Total	Menos de un mes		Más de un mes		
			Para buscar empleo	Por otra razón			
(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(D)+(E)	
2002							
I	2.389,8	272,0	214,8	57,2	251,5	2.081,1	308,7
II	2.315,5	310,8	246,4	64,4	224,9	2.026,2	289,3
III	2.431,7	297,7	236,7	61,0	264,6	2.106,1	325,6
IV	2.478,7	281,2	198,6	82,6	277,9	2.118,2	360,5
2003							
I	2.504,8	264,2	202,0	62,2	259,9	2.182,7	322,1
II	2.404,6	263,3	207,6	55,7	263,9	2.085,0	319,6

FUENTE: INE.

Diferencias entre la tasa de desempleo por provincias

Hay quince provincias donde el paro masculino está por debajo del 5%; es decir, tiene un carácter *friccional*, resultado de la acomodación entre la oferta y la demanda. Sin embargo, la situación en estas provincias está todavía lejos del pleno empleo. En todas ellas excepto en dos (Huesca y Soria), la tasa de desempleo femenina está por encima del 5%. Además, en todas ellas (incluidas Huesca y Soria) la tasa de actividad masculina y femenina (es decir, el porcentaje de población en edad de trabajar que se ha incorporado a la actividad laboral) puede seguir aumentando. Es decir, los recursos laborales no escasean -al menos en términos agregados- en ninguna provincia o bien porque hay muchas mujeres en paro o bien porque hay un importante volumen de población (masculina y femenina) que se puede incorporar al mercado de trabajo, o por ambos motivos a la vez.

Esto no significa que no pueda haber demandas puntuales no cubiertas en profesiones específicas que requieren una cualificación

especial o, incluso, a la inversa, en profesiones sin ninguna cualificación, que son rechazadas por una mano de obra autóctona más cualificada.

En el otro extremo, las provincias extremeñas y andaluzas (a excepción de Almería) registran tasas de paro masculinas por encima del 11% y por encima del 20% en el caso de las mujeres. Algunos organismos internacionales (como el FMI o el Banco Mundial) han señalado estas diferencias entre regiones y su persistencia en el tiempo, como la prueba de la falta de movilidad geográfica de la mano de obra española.

	Tasa de paro		Tasa de actividad		Probabilidad de encontrar un empleo ¹		Probabilidad de encontrar un empleo ²	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Huesca	1,9	2,8	63,6	38,3	86,2	36,7	14,0	2,1
Teruel	2,2	8,1	57,8	33,7	41,1	39,9	9,0	4,2
Soria	2,8	5,5	65,5	43,4	70,3	66,3	15,3	4,4
Cuenca	2,9	23,5	60,8	31,4	52,9	43,7	10,0	2,2
Rioja (La)	3,1	9,7	65,7	39,5	56,4	39,3	14,1	3,6
Lleida	3,3	8,6	65,8	40,7	52,5	53,1	10,4	4,1
Navarra	3,5	7,6	66,4	44,4	73,2	50,3	9,8	5,5
Castellón	3,8	9,1	69,8	42,3	58,7	45,3	12,9	4,8
Guipúzcoa	3,9	7,4	67,9	47,3	54,5	48,9	10,9	4,5
Melilla	4,1	7,0	61,3	30,9	34,3	29,6	14,9	2,9
Palencia	4,2	16,3	62,5	36,7	59,4	36,1	17,9	4,8
Burgos	4,3	11,6	66,9	41,2	59,4	62,3	18,9	5,0
Tarragona	4,8	9,4	70,7	50,1	55,4	51,0	11,4	6,1
Zaragoza	4,9	12,0	66,4	41,6	57,2	48,8	13,7	4,4
Madrid	4,9	9,9	69,0	45,3	58,8	49,3	17,8	5,9
Álava	5,2	12,2	69,9	49,5	52,2	42,5	8,9	4,5
Lugo	5,3	10,8	57,6	42,0	46,4	25,5	16,5	4,9
León	5,3	19,8	54,0	32,9	43,6	27,5	10,8	3,4
Albacete	5,4	8,0	66,6	36,8	48,1	33,9	17,3	5,2
Ciudad Real	5,5	20,2	64,0	35,6	58,2	43,9	20,3	4,6
Girona	5,6	9,7	73,3	55,8	42,6	45,4	12,2	8,2
Guadalajara	5,6	15,3	62,4	38,5	50,6	48,1	15,5	4,6
Segovia	5,7	20,1	68,2	39,0	47,7	35,9	12,1	3,4
Toledo	5,9	20,0	69,2	39,1	63,4	36,8	23,7	4,7
Valladolid	6,0	20,8	68,0	47,9	53,0	30,3	16,8	6,1

(1): (Ocupados que estaban parados hace un año / Personas que estaban paradas hace un año) * 100

(2): (Ocupados que no trabajaban hace un año / Personas que no trabajaban hace un año) * 100. Excluidos los jubilados.

Fuente: EPA. II trimestre 2003.

En la tabla adjunta se ha calculado de dos maneras distintas la probabilidad de encontrar a lo largo de un año empleo en cada provincia. En primer lugar, como el porcentaje de personas que han encontrado empleo del total de personas que estaban paradas hace un año. Y, en segundo lugar, como el porcentaje de personas que han encontrado un empleo del total de personas que no trabajaban hace un año (por estar paradas o inactivas, excluidos los jubilados).

Ambas maneras de calcular la probabilidad arrojan diferencias importantes entre algunas provincias, aunque para la primera forma de cálculo, en el caso de los hombres, la mayoría de las provincias se ubican diez puntos por encima o por debajo de la media (51%), lo cual no parece un incentivo suficiente para animar la movilidad geográfica.

Sin embargo, la diferencia sí es muy importante entre Badajoz, Orense y Salamanca, por un lado, y Huesca Navarra, Soria y Toledo, por otro.

(Continuación anterior)	tabla	Tasa de paro		Tasa de actividad		Probabilidad de encontrar un empleo ¹		Probabilidad de encontrar un empleo ²	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Almería		6,3	11,9	69,1	40,9	51,7	50,7	16,6	9,1
Orense		6,4	8,2	57,9	37,2	37,9	42,5	14,9	9,3
Murcia		7,2	13,4	70,1	42,2	55,5	50,4	13,6	4,8
Cantabria		7,2	15,5	66,0	39,9	55,3	31,5	23,6	4,4
Asturias		7,3	15,8	57,7	35,5	51,8	38,8	18,1	4,8
Ávila		7,5	19,5	59,8	30,8	56,3	35,0	17,3	3,8
Balears (Illes)		7,5	11,5	73,0	52,0	54,8	37,7	20,3	4,2
Vizcaya		7,6	16,9	65,2	43,2	46,5	34,8	15,4	4,7
Zamora		7,8	26,0	54,5	27,6	42,9	25,4	13,8	2,9
Ceuta		7,9	13,2	67,4	27,8	35,5	18,6	14,4	2,4
Total		7,9	15,8	67,3	43,1	50,9	38,9	16,9	5,5
Barcelona		8,0	13,4	70,3	48,1	54,8	40,4	17,2	5,1
Coruña (La)		8,1	18,7	64,0	44,8	51,3	30,6	14,5	4,5
Valencia		8,2	15,5	70,4	47,2	48,0	43,8	15,6	6,6
Palmas (Las)		8,7	14,2	68,1	46,3	46,0	40,4	12,1	5,1
Alicante		8,9	17,1	68,3	41,8	53,5	39,0	17,6	5,0
Pontevedra		8,9	20,4	65,9	44,6	54,8	39,4	16,1	7,9
Salamanca		9,3	25,0	62,8	40,5	34,7	26,0	10,4	4,2
Santa Cruz de Tenerife		9,7	15,8	70,7	47,6	43,3	46,8	13,4	7,1
Badajoz		11,5	21,6	66,7	38,8	36,6	36,0	14,0	7,7
Jaén		12,4	37,3	65,7	34,5	40,8	19,2	17,7	3,6
Granada		12,6	22,9	63,8	37,2	53,0	33,7	19,0	5,6
Huelva		12,6	25,8	67,7	41,4	49,9	27,1	18,8	4,2
Cáceres		12,7	27,9	60,6	36,9	42,7	30,9	16,8	5,8
Sevilla		13,0	25,5	68,7	42,5	51,7	34,3	20,6	6,6
Málaga		13,1	20,7	66,4	39,7	46,5	46,1	18,6	7,6
Córdoba		16,5	33,0	65,2	36,3	42,7	23,1	21,4	5,6
Cádiz		17,1	31,3	67,9	39,2	49,2	30,8	24,4	5,8

(1): (Ocupados que estaban parados hace un año / Personas que estaban paradas hace un año) * 100

(2): (Ocupados que no trabajaban hace un año / Personas que no trabajaban hace un año) * 100. Excluidos los jubilados.

Fuente: EPA. II trimestre 2003.

Entre las mujeres el resultado es similar, la mayoría de las provincias se mueven en el entorno de la media (39%), aunque aquí las diferencias significativas se dan en un mayor número de provincias. En el extremo inferior, Córdoba, Huelva, Jaén, León, Lugo, Salamanca y Zamora, y en el superior, Almería, Burgos, Lleida, Murcia, Navarra, Soria y Tarragona.

A favor de la movilidad geográfica hay que decir que las provincias con una probabilidad baja de encontrar empleo registran un saldo migratorio interno negativo, es decir, están perdiendo población.

Los posibles trasvases de mano de obra entre provincias dependen de que llegue información a los parados sobre dichas posibilidades y de unos costes de instalación y traslado que no agoten las diferencias en la probabilidad de encontrar empleo. En este sentido y para mejorar la movilidad geográfica habría que:

- Aumentar los recursos destinados por los servicios públicos de empleo a la gestión de las ofertas y demandas. Actualmente sólo se gestionan desde el sector público el 17% de las colocaciones. Además, éstas se concentran en las profesiones de menor cualificación. A la falta de recursos se añade la elevada rotación del mercado de trabajo que obliga a las oficinas públicas a emplear gran parte de sus recursos al registro de los catorce millones de contratos que en media se suscriben anualmente.
- Mejorar la interconexión entre los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas. Las demandas y ofertas de empleo tienen que circular por todo el mercado de trabajo español y no sólo en el ámbito de la CC.AA. donde se genera la demanda.
- Rebajar el precio de la vivienda. En particular, la falta de un mercado de vivienda en alquiler suficientemente amplio y asequible es uno de los principales obstáculos para el aumento de la movilidad geográfica de la mano de obra.

Uso excesivo de la contratación temporal

Las empresas españolas hacen un uso excesivo de la contratación temporal. Mientras que en la Unión Europea el porcentaje de asalariados con un empleo temporal es del 13%, en España el porcentaje se eleva hasta el 31% (ver tabla).

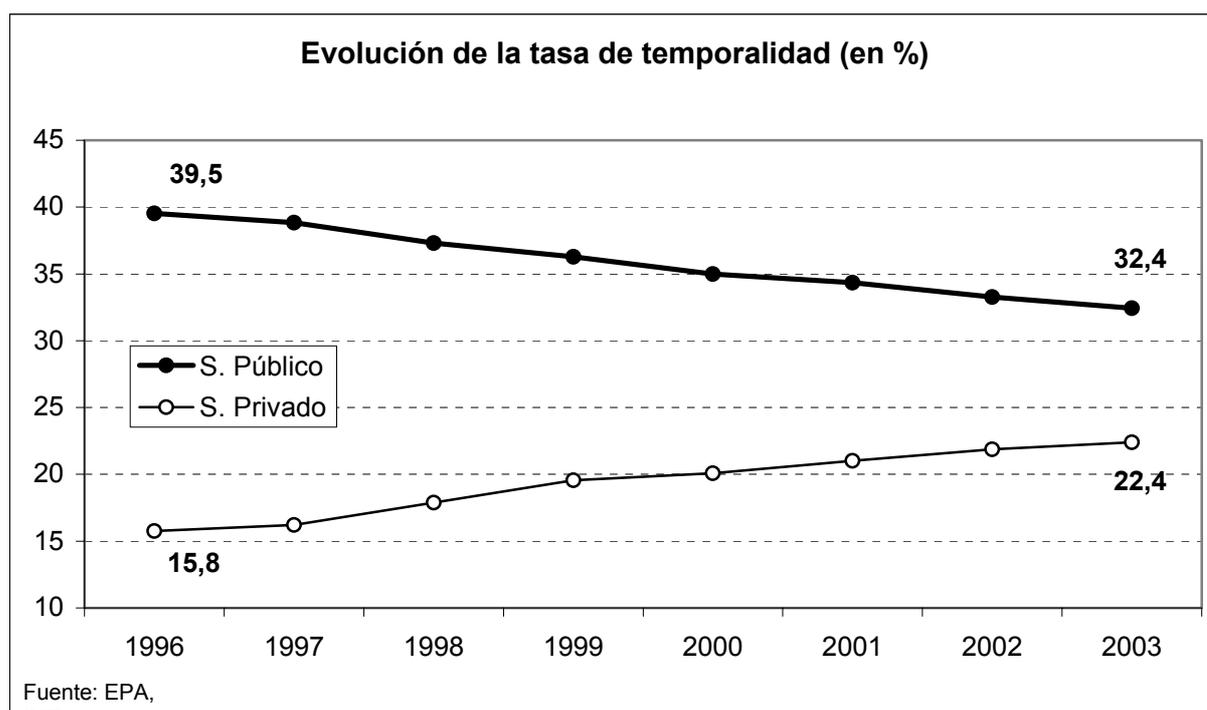
La diferencia con Europa no se explica por una mayor especialización del aparato productivo español en actividades de temporada. Si se excluye la agricultura y las actividades relacionadas con el turismo de la comparación, la diferencia con la UE se mantiene.

El exceso de temporalidad se constata en todas las ramas de actividad, sin embargo, en volumen el empleo temporal está bastante

concentrado. Más de la mitad se ubica en sólo seis ramas de actividad: construcción, agricultura, comercio, hostelería, Administraciones Públicas y servicio doméstico.

TASA DE TEMPORALIDAD				
2º Trimestre 2002				
	De 15 a 24 años	De 25 a 49 años	De 50 a 64 años	Total
Total				
UE	38,0	10,5	5,8	13,0
España	64,8	29,1	14,3	31,2
Hombres				
UE	38,3	9,3	5,3	12,0
España	64,2	27,2	13,7	29,2
Mujeres				
UE	37,6	12,1	6,4	14,3
España	65,7	32,0	15,6	34,3

Fuente: LFS, Eurostat.



Por tanto, frente a la posibilidad de desarrollar reformas horizontales para reducir la temporalidad, parece más razonable llevar a cabo políticas de carácter sectorial. Por ejemplo, en la construcción, donde el problema alcanza sus tintes más dramáticos.

La tasa de temporalidad en este sector es el 57%, frente al 20% de la UE. La construcción con cerca de 900.000 trabajadores temporales es, de hecho, la rama que más contribuye a la diferencia con Europa,

aportando 6,7 décimas a la tasa de temporalidad global y es, junto al sector público, la actividad que más ha contribuido a evitar que la tasa de temporalidad del sector privado flexionara aún más a la baja. De hecho, la construcción ha generado el 40% del empleo temporal creado entre 1996 y 2003; y el sector público es responsable de otro 25%. Entre ambos explican, por tanto, el 65% del crecimiento del empleo temporal en dicho período. De lo que ocurra en ambos sectores depende en gran medida la evolución futura de la temporalidad.

Una muestra de intervención sectorial para combatir la temporalidad en el empleo es el acuerdo suscrito entre las organizaciones sindicales y la Administración Central, que abre la vía para reducir la tasa de temporalidad hasta el 8%.

La temporalidad ha aumentado en el sector público a lo largo de toda la etapa de crecimiento, a pesar de las declaraciones gubernamentales a favor de la estabilidad en el empleo. A diferencia de lo ocurrido en el sector privado donde la temporalidad se reduce entre 1996 y 2003 en siete puntos, en el público aumenta 6,6 puntos, desde el 15,8% hasta el 22,4%. La restricción presupuestaria que limitaba la reposición de las bajas estables a un 25% (una de cada cuatro) está detrás de este repunte.

Competitividad y flexibilidad

Se ha señalado que la temporalidad es un factor de competencia para las empresas españolas. No obstante, cuando se analizan las diferencias entre la tasa de temporalidad española y de la UE se observa que éstas se concentran en los sectores no abiertos a la competencia internacional. En efecto, la construcción y los servicios explican el 76% de la diferencia entre ambas tasas.

Dentro de los servicios son a su vez el comercio, la hostelería, el personal doméstico y las actividades inmobiliarias, los principales artífices de esta diferencia (ver tabla adjunta).

Por tanto, recortar el exceso de temporalidad no tiene porqué afectar a la competencia de los productos españoles en los mercados internacionales.

Aportación sectorial a la tasa de temporalidad en puntos porcentuales			
2º trimestre de 2002			
	UE	España	Diferencia
Agricultura	0,5	1,8	1,3
Industria	2,1	5,1	3,0
Construcción	1,4	6,7	5,3
Servicios	9,0	17,5	8,5
Comercio, reparación de vehículos y servicios personales	1,5	3,7	2,1
Hoteles y restaurantes	0,7	2,2	1,5
Transporte, almacenaje y comunicaciones	0,5	1,4	0,8
Actividades inmobiliarias, alquiler y servicios a empresas	1,0	2,2	1,1
Administración Pública, defensa y Seguridad Social obligatoria	1,0	1,4	0,4
Educación	1,3	1,7	0,4
Salud y trabajo social	1,4	1,8	0,4
Otros servicios comunitarios, sociales y personales	0,8	1,3	0,5
Personal doméstico	0,2	1,5	1,3
Resto servicios	0,3	0,4	0,0
Total	13,0	31,2	18,2
Fuente: LFS, Eurostat.			

Pero incluso dentro del sector industrial se puede argumentar que la temporalidad excesiva no es un factor de competencia sino de precariedad. De hecho, el modelo de competencia europeo se aleja cada vez más de las empresas especializadas en actividades de bajo contenido tecnológico, que basan su competitividad en el ajuste constante de precios y costes, fundamentalmente laborales. Estas empresas, más propias de los países en desarrollo, emplean la eventualidad del empleo, la siniestralidad, la discriminación de género,..., como instrumentos para competir, y la formación de sus trabajadores juega un papel marginal.

En cambio, la empresa moderna es consciente de que se mueve en un mercado europeo con un alto poder adquisitivo, donde los precios han perdido peso como elemento discriminador a la hora de decantar las decisiones de consumo. En este contexto, el éxito empresarial se apoya no tanto en el ajuste constante de precios sino en la capacidad de desarrollar elementos intangibles (tecnológicos, comerciales, publicitarios, etc.) que permitan diferenciar los productos en los mercados. La estabilidad en el empleo y la formación permanente de los trabajadores es una de las claves de esta empresa moderna, donde la riqueza se crea a través de la innovación constante, la mejora de la calidad y el aumento de la productividad del trabajo.

Que la precariedad no es un factor de competencia se observa también cuando se analizan las causas que explican el retraso en la evolución del patrón de especialización productiva de la industria

española, desde las ramas de contenido tecnológico bajo hacia las de contenido tecnológico medio y alto. Esta evolución se ralentizó como consecuencia del balón de oxígeno que supuso la descausalización de la contratación temporal a mediados de los ochenta, para las actividades que generaban menos valor añadido. El fomento de la precariedad supuso que estas actividades pudieran entrar a disputarse los recursos para la inversión con los sectores de futuro, en un contexto -el de la segunda mitad de los ochenta y primera mitad de los noventa- donde los tipos de interés tenían dos dígitos.

Rotación laboral y encadenamiento de contratos

La temporalidad en el empleo va además acompañada de una alta rotación laboral. Así, mientras que el porcentaje de empleo temporal es del 31%, el de contratos temporales que se registran al año en los servicios públicos de empleo, se eleva hasta el 90%. Esta desproporción se explica porque los trabajadores temporales habitualmente firman más de un contrato a lo largo del año.

	Indefinidos	Temporales	Asalariados	Tasa de Temporalidad
Total				
≤ 30 años	2.147.122	2.151.507	4.298.629	50,1
Tiempo completo	2.018.763	1.820.118	3.838.881	47,4
Tiempo parcial	128.359	331.389	459.748	72,1
> 30 años	7.273.184	2.002.439	9.275.623	21,6
Tiempo completo	6.891.584	1.691.818	8.583.402	19,7
Tiempo parcial	381.601	310.621	692.222	44,9
Total	9.420.306	4.153.946	13.574.252	30,6
Hombres				
≤ 30 años	1.227.996	1.208.861	2.436.857	49,6
Tiempo completo	1.194.328	1.112.709	2.307.037	48,2
Tiempo parcial	33.668	96.152	129.820	74,1
> 30 años	4.575.696	1.121.386	5.697.082	19,7
Tiempo completo	4.542.718	1.081.029	5.623.747	19,2
Tiempo parcial	32.979	40.357	73.336	55,0
Total	5.803.692	2.330.247	8.133.939	28,6
Mujeres				
≤ 30 años	919.126	942.646	1.861.772	50,6
Tiempo completo	824.435	707.409	1.531.844	46,2
Tiempo parcial	94.691	235.237	329.928	71,3
> 30 años	2.697.488	881.053	3.578.541	24,6
Tiempo completo	2.348.866	610.789	2.959.655	20,6
Tiempo parcial	348.622	270.264	618.886	43,7
Total	3.616.614	1.823.699	5.440.313	33,5

Fuente: 2º trimestre 2003, EPA. INE.

En muchos casos esos contratos distintos se firman sucesivamente dentro de una misma empresa encadenándose en el tiempo. Según la Encuesta de Población Activa un millón de los cuatro millones de trabajadores temporales declaran una antigüedad en la empresa superior a la de su último contrato, es decir, declaran que su empresario les está encadenando contratos.

	Indefinidos	Temporales	Tasa de temporalidad en %
Físicos, químicos y asimilados	18.460	7.298	28,3
Matemáticos, actuarios, estadísticos y asimilados	2.990	1.645	35,5
Profesionales de la informática de nivel superior	34.771	8.350	19,4
Arquitectos, urbanistas e ingenieros planificadores de tráfico	10.807	4.931	31,3
Ingenieros superiores	67.963	19.572	22,4
Profesionales en ciencias naturales	11.168	6.922	38,3
Médicos y odontólogos	95.611	32.630	25,4
Veterinarios	8.339	3.739	31,0
Farmacéuticos	12.298	5.996	32,8
Otros profesionales de nivel superior de la sanidad	1.399	207	12,9
Profesores de universidades y otros centros de enseñanza superior	62.308	16.178	20,6
Profesores de enseñanza secundaria	200.273	44.942	18,3
Abogados y fiscales	23.731	3.969	14,3
Jueces y magistrados	1.333	414	23,7
Profesionales en organización y administración de empresas	51.440	12.226	19,2
Economistas	45.717	8.238	15,3
Sociólogos, historiadores, filósofos, filólogos, psicólogos y asimilados	18.847	13.119	41,0
Archiveros, bibliotecarios y profesionales asimilados	8.999	4.503	33,4
Profesionales asociados a una titulación de 1er ciclo universitario en ciencias físicas, químicas y asimilados	4.187	206	4,7
Profesionales asociados a una titulación de 1er ciclo universitario en matemáticas, estadística y asimilados	426	9.795	95,8
Profesionales de nivel medio de informática	32.695	7.815	19,3
Arquitectos técnicos	19.348	0	0,0
Ingenieros técnicos	71.448	17.879	20,0
Profesionales asociados a una titulación de 1er ciclo universitario en ciencias naturales	7.815	3.252	29,4
Enfermeros	134.654	49.518	26,9
Profesores de enseñanza primaria e infantil	222.328	58.151	20,7
Profesores de educación especial	12.191	8.629	41,4
Profesorado técnico de formación profesional	21.815	16.895	43,6
Diplomados en contabilidad y graduados sociales y técnicos de empresas y actividades turísticas	18.435	5.307	22,4
Ayudantes de archivo, biblioteca y asimilados	2.185	917	29,6
Diplomados en trabajo social	20.919	8.927	29,9
Delineantes y diseñadores técnicos	46.460	12.202	20,8
Técnicos de las ciencias físicas, químicas y de las ingenierías	53.762	13.040	19,5
Profesionales técnicos de la informática	59.691	14.161	19,2

Fuente: 2º trimestre 2003, EPA. INE.

Ésta es una práctica común en muchas empresas, sobre todo entre los trabajadores jóvenes, para los que se emplea el temporal como un contrato de entrada en la empresa, lo que constituye un claro fraude pues este motivo ("la entrada en la empresa") no atiende a ninguna de

las causas establecidas en el Estatuto de los Trabajadores para la contratación temporal.

Jóvenes y mujeres

La mitad de los cuatro millones de trabajadores temporales son jóvenes menores de 30 años. La mitad de los jóvenes asalariados tienen un empleo temporal.

Mientras que la tasa de temporalidad es similar entre sexos para los jóvenes (en el entorno del 50%), para los mayores de 30 años las mujeres sufren una tasa cinco puntos superior a la de los hombres.

Estudios terminados	Indefinidos	Temporales	Distribución en %	
			Indefinidos	Temporales
Estudios primarios incompletos	187.492	153.832	2,0	3,7
Estudios primarios completos	1.432.573	640.991	15,2	15,4
Programas para al formación inserción laboral que no precisan de una titulación académica de la 1ª etapa de secundaria para su realización	10.103	5.705	0,1	0,1
Primera etapa de secundaria sin título	170.043	162.905	1,8	3,9
Primera etapa de secundaria con título	2.363.628	1.263.977	25,1	30,4
Programas para la formación inserción laboral que precisan de una titulación académica de la 1ª etapa de secundaria para su realización	33.332	20.898	0,4	0,5
Enseñanza de bachillerato	1.265.259	446.262	13,4	10,7
Enseñanza de grado medio de formación profesional específica, artes plásticas, diseño y deportivas	682.177	319.609	7,2	7,7
Enseñanza de grado medio música	3.034	1.635	0,0	0,0
Enseñanza de grado medio danza	875	931	0,0	0,0
Programas para la formación inserción laboral que precisan de una titulación académica de la 2ª etapa de secundaria para su realización	14.252	9.432	0,2	0,2
Enseñanza de grado superior de formación profesional específica y equivalente: artes gráficas y diseño y deportivas	935.411	348.973	9,9	8,4
Títulos propios de las universidades que no sean de postgrado (dos años o más)	20.095	5.520	0,2	0,1
Programas que precisan de una titulación de formación profesional de grado superior para su realización (más de 300 horas o 6 meses)	9.828	6.283	0,1	0,2
Enseñanza universitaria de 1 ^{er} ciclo y equivalentes o personas que han aprobado tres cursos completos de una licenciatura o créditos equivalentes	1.019.306	367.397	10,8	8,8
Enseñanza universitaria de 1 ^{er} y 2 ^o ciclo, de sólo 2 ^o ciclo y equivalentes	1.192.504	361.843	12,7	8,7
Programas oficiales de especialización profesional	11.983	5.602	0,1	0,1
Doctorado universitario	48.097	12.290	0,5	0,3
Analfabetos	20.328	19.857	0,2	0,5
Total	9.420.320	4.153.942	100,0	100,0

Fuente: 2º trimestre 2003, EPA. INE

Esta mayor incidencia de la temporalidad se explica por la mayor presencia del empleo a tiempo parcial entre las mujeres adultas, donde a su vez el peso de los contratos temporales es muy superior a la de los empleos a jornada completa.

Temporalidad y trabajo poco cualificado

Habitualmente se suele identificar la temporalidad con el trabajo poco cualificado, pero esto no es cierto al menos en el caso español. Como se observa en la tabla adjunta, donde se han agrupado aquellas ocupaciones que requieren para su ejercicio la obtención de un título universitario, la tasa de temporalidad está por encima de la media (31%) en muchas de ellas.

Matemáticos, actuarios, estadísticos, arquitectos, profesionales de las Ciencias Naturales, farmacéuticos, sociólogos, historiadores, filósofos, psicólogos, archiveros, bibliotecarios, profesores de educación especial y profesores técnicos de formación profesional, tienen una tasa de temporalidad por encima de la media. En el otro extremo, informáticos, profesores de enseñanza universitaria, abogados, profesionales en organización y administración de empresas, economistas, arquitectos técnicos, técnicos en ciencias físicas, químicas e ingeniería, y técnicos en informática, tienen una tasa de temporalidad por debajo del 20%.

ASALARIADOS TEMPORALES						
2º trimestre 2002						
	No pudo encontrar un empleo indefinido	No quería un empleo indefinido	En formación o enseñanza	Período de prueba	Otras razones	Total
Total						
UE	33,8	6,1	18,9	7,0	34,2	100,0
España	70,1	0,6	2,9	1,1	25,3	100,0
Hombres						
UE	35,2	5,2	20,2	7,2	32,2	100,0
España	70,4	0,4	2,9	0,9	25,3	100,0
Mujeres						
UE	32,3	7,1	17,5	6,9	36,2	100,0
España	69,7	0,9	2,8	1,2	25,4	100,0
Fuente: LFS, Eurostat.						

Por otro lado, que el puesto de trabajo no tenga grandes requerimientos formativos no significa que los trabajadores que los ocupen estén poco cualificados.

De hecho, eso parece deducirse de cuando se compara el nivel de formación alcanzado de trabajadores indefinidos y temporales, y el grado de satisfacción de estos últimos.

Como se observa en la tabla adjunta, los asalariados temporales no tienen una distribución muy distinta a la de los indefinidos en lo que a los estudios terminados se refiere, aunque éstos últimos acumulan más méritos académicos.

Algo más de la mitad de los trabajadores temporales (53,5%) sólo tienen terminada la primera etapa de educación secundaria o un título inferior, frente al 44,2% de los asalariados indefinidos. En el otro extremo, el 17,9% de los temporales tienen un título universitario o superior, frente al 24,1% de los indefinidos.

Por otro lado, los trabajadores temporales españoles muestran un elevado grado de insatisfacción con su empleo temporal. Así, el 70,1% declara que trabaja de manera eventual porque no pudo encontrar un empleo indefinido, frente al 33,8% de la Unión Europea (ver tabla adjunta).

Trabajadores extranjeros²²

Las distintas fuentes oficiales cifran el número de extranjeros viviendo permanentemente en España entre el millón y medio (censo) y los dos millones de personas (padrón). Entre ambas cifras se sitúa el número real de extranjeros, pues ninguna de las fuentes ofrece una estimación precisa. El censo tiende a infraestimar su número y el padrón a sobreestimarlos.

En cualquier caso, el peso relativo de los inmigrantes sobre el total de la población española es todavía pequeño cuando se compara con alguno de los países de la UE con mayor tradición en la acogida de inmigrantes. No obstante, su fuerte ritmo de crecimiento en los últimos años puede cambiar esto en breve, dando un vuelco al panorama sociolaboral español. Asimismo, su alta concentración en localidades y barrios de las grandes ciudades aumenta su *visibilidad*.

La mayoría de los inmigrantes y en particular los procedentes de países extra-comunitarios, vienen a España a trabajar, de ahí la

²² Un comentario más extenso se encuentra en "Trabajadores extranjeros y acción sindical". Carlos Martín, 2003. Cuadernos de Información Sindical. C.S. de CC.OO.

importancia que este colectivo tiene para las organizaciones sindicales y para explicar la evolución reciente y futura del mercado de trabajo.

De hecho, el fenómeno de la inmigración se ha convertido en uno de los temas estrella de la agenda sindical en el mercado de trabajo, junto a la reducción del desempleo, el aumento del empleo estable y la integración definitiva y en condiciones de igualdad de la mujer a la actividad laboral.

Este ascenso a los primeros puestos de la agenda sindical ha sido impulsado por sus precarias condiciones de entrada al país, que se vienen a sumar a uno de los entornos laborales más precarizados de Europa. Casi un tercio de los asalariados tienen un contrato temporal, muy por encima del 13% que se registra en la UE.

Que una de las principales vías de entrada sea la irregularidad coloca a los trabajadores extranjeros en una posición negociadora muy desfavorable frente al empresario y los convierte en un caldo de cultivo propicio para el desarrollo de la economía sumergida o, peor aún, de la economía ilegal.

Frente a esta situación las autoridades se dedican a abrir expedientes de expulsión que no ejecutan, pero que impiden al afectado regularizar su situación hasta pasados diez años, lo que constituye una manera de actuar que convierte al Gobierno en un promotor de la marginalidad, la pobreza y la inseguridad.

En cambio se evitan vías más coherentes y efectivas de reducir la inmigración irregular, como perseguir -no sólo en la letra de la ley- a los empresarios desaprensivos que se aprovechan de esta situación, en lugar de perseguir a los inmigrantes.

Pero la precariedad de los inmigrantes no termina en aquellos con una situación irregular. Los trabajadores extranjeros regulares tienen que renovar periódicamente su permiso de residencia durante cinco años hasta alcanzar la residencia permanente. Además, la duración de su permiso de residencia se vincula a la del permiso de trabajo, lo que nuevamente debilita su posición negociadora frente al empresario.

Todos estos elementos sumados pueden terminar convirtiendo a los inmigrantes en un segmento del mercado de trabajo más precario aún que el de los jóvenes y mujeres con contratos temporales.

A este respecto ya se observa una caída del salario medio en términos reales, en los sectores con mayor presencia de trabajadores inmigrantes. Entre 1996 y 2000, el salario medio real cayó en la construcción un 13%, un 5% en el comercio y un 6,6% en la hostelería.

A esto se une la necesidad de acompasar el flujo de entrada de inmigrantes con la resolución de los problemas estructurales del mercado de trabajo español. España registra la tasa de desempleo más alta de la UE y una de las tasas de actividad femenina más baja.

Ciertamente va a ser necesaria la entrada de un colectivo de inmigrantes importantes que ayude a compensar el envejecimiento de la población española, pero esta demanda no se manifestará de manera clara hasta 2020. Hasta entonces las entradas de inmigrantes no pueden ser importantes y deben estar reguladas por la situación nacional de empleo. Es decir, ni la irregularidad ni el Régimen General, que no toman en cuenta esta situación, pueden ser las principales vías de acceso de los inmigrantes al mercado de trabajo.

Si las entradas continúan habilitándose principalmente al margen del contingente, esto sólo puede conducir a una depauperación generalizada de las condiciones de trabajo de todos los ocupados, como ya sucedió con la descausalización de la contratación temporal a mediados de los años ochenta.

El Gobierno tiene que trabajar por el cumplimiento de las leyes no sólo con declaraciones, sino a través de la intervención de la Inspección de Trabajo. No actuar puede tener beneficios a corto plazo para el Ejecutivo, pues gracias a la precariedad que impone el marco legal a los trabajadores extranjeros se mantiene cierto pulso económico a costa, a medio plazo, de menos cohesión social y más inseguridad.

Para cerrar el círculo se debe desarrollar una política de integración verdadera y en este sentido:

- Facilitar información a los potenciales inmigrantes en los países de origen sobre cuáles pueden ser sus expectativas reales si se trasladan a España.
- Fomentar su estabilidad y permanencia a través de la reagrupación familiar.

- Y velar por la igualdad de oportunidades de los inmigrantes a través de su acceso a los servicios públicos (educación, sanidad y servicios sociales) y prestaciones sociales.

Empleo a tiempo parcial

El empleo a tiempo parcial²³ tiene en España un peso relativo sobre el total de ocupados (8%) que es la mitad del que alcanza en la UE (16%). La razón de esta diferencia está en que el empresario español obtiene de la temporalidad, la flexibilidad a la que accede el empresario europeo con la contratación a tiempo parcial. La tasa de temporalidad española casi triplica a la europea.

Asalariados a tiempo parcial. II Trimestre 2003					
	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios	Total
Ambos sexos		302.915	47.327	801.728	1.151.970
Indefinidos		137.319	20.940	351.701	509.960
Temporales		165.596	26.387	450.027	642.010
Hombres		81.106	4.498	117.553	203.157
Indefinidos		27.464	1.758	37.425	66.647
Temporales		53.642	2.740	80.128	136.510
Mujeres		221.809	42.829	684.175	948.813
Indefinidos		109.855	19.182	314.276	443.313
Temporales		111.954	23.647	369.899	505.500
Asalariados a tiempo parcial. Variación II Trim. 2003 - II Trim. 2002 (en miles)					
	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios	Total
Ambos sexos	-213	4.024	9.134	46.498	59.443
Indefinidos	-213	-684	2.373	26.876	28.352
Temporales		4.708	6.761	19.622	31.091
Hombres	-213	-883	877	1.940	1.721
Indefinidos	-213	-4.428	-152	4.142	-651
Temporales		3.545	1.029	-2.202	2.372
Mujeres		4.907	8.257	44.558	57.722
Indefinidos		3.744	2.525	22.734	29.003
Temporales		1.163	5.732	21.824	28.719

Fuente: EPA, INE.

El trabajador temporal español a tiempo completo está más dispuesto -para conseguir la renovación de su contrato- a cubrir tareas que no corresponden a su puesto de trabajo (movilidad funcional) y a

²³ En este apartado el tiempo parcial se define en términos EPA; esto es, la clasificación en tiempo completo o parcial depende de la apreciación del entrevistado, si bien el empleo a tiempo parcial siempre tiene que ser igual o inferior a 35 horas semanales y el tiempo completo igual o superior a 30 horas semanales. Usar esta fuente y no por ejemplo la Encuesta de Coste Laboral (que clasifica a los efectivos según el tipo de contrato), parece más ajustado dada la maleabilidad del concepto contrato de tiempo parcial adoptado por la legislación española.

realizar más horas de las pactadas en convenio o en su contrato, incluso aunque no se le remuneren.

La mayoría de los empleos a tiempo parcial los cubren mujeres (80%) y tienen un carácter temporal (55%). Asimismo, al igual que ocurre con la temporalidad, el trabajo a tiempo parcial tiene un bajo grado de voluntariedad entre los trabajadores y se acepta en un elevado porcentaje de casos porque no se ha podido encontrar un trabajo a tiempo completo.

Asimismo, el empleo a tiempo parcial se concentra en los servicios (70%) y la industria (26%), siendo testimonial en la construcción (4%) e inexistente en la agricultura.

En el último año el empleo a tiempo parcial creció en 59.443 asalariados, por debajo del empleo a tiempo completo (419.803 asalariado). Este aumento se concentra entre las mujeres (97%), el empleo temporal (52%) y los servicios (78%), como se observa en la tabla adjunta.

Salarios

Los salarios pactados en el sector público²⁴ y privado crecerán un 3,3% en el año 2003 (ver tabla adjunta). Esta subida se descompone en un incremento del 3,4% en el sector privado y del 2,7% en el sector público²⁵, que rompe su estancamiento gracias al acuerdo suscrito por las organizaciones sindicales con las Administraciones Públicas (hasta ahora los salarios habían crecido en función de la previsión de inflación del Ministerio de Economía, 2%).

La subida del 3,3% no incorpora el incremento que se producirá como consecuencia de la activación de las cláusulas de revisión salarial. A este respecto es muy probable que la previsión del Ministerio de Economía para diciembre de 2003, tenga una desviación de un punto con respecto a la inflación real. El año pasado con una desviación de dos puntos, la cláusula de revisión aumentó el incremento pactado en ocho décimas.

Si a final de año la inflación diciembre sobre diciembre se sitúa en el entorno del 3%, la inflación media se colocará en el 3,2% con lo que el

²⁴ En el Sector Público sólo ha habido una verdadera negociación salarial en 2003.

²⁵ Este incremento sólo se refiere al pactado en la Mesa General de la Administración Central que, en principio, se traslada a las "mesas de la administraciones autonómicas" donde puede ser revisado al alza.

poder de compra de los asalariados habrá permanecido prácticamente constante en 2003, aunque con una distribución dispar. Mientras que los empleados públicos habrán sufrido pérdidas, los trabajadores del sector privado registrarán una ligera ganancia en su poder de compra.

Crecimiento anual de los salarios, la inflación y la productividad					
	2000	2001	2002	2003¹	2004²
Salarios negociados en convenio ²	3,4	3,3	3,5	3,3	
Sector Privado	3,7	3,7	3,8	3,4	
Sector Público	2,0	2,0	2,0	2,7	
Remuneración por asalariado	3,8	4,0	3,8	3,9	
Sector Privado	3,7	4,0	3,7	4,1	
Sector Público	4,0	4,0	4,3	3,0	
Salario mínimo interprofesional	2,0	2,0	2,0	2,0	
Inflación media	3,4	3,6	3,5	3,4	2,7
Producto interior bruto	4,2	2,8	2,0	2,4	3,0
Empleo PTETC ⁴	3,6	2,4	1,5	1,7	1,9
Productividad	0,6	0,4	0,5	0,7	1,1
Inflación media + Productividad	4,0	4,0	4,0	4,1	3,8

(1).- Primer semestre.
(2).- Previsiones del Ministerio de Economía.
(3).- Incluido el efecto de la cláusula de revisión salarial.
(4).- Puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo.

Si atendemos ahora a cómo evoluciona la remuneración por asalariado (que suma al incremento pactado en convenio los deslizamientos al alza y a la baja que se puedan producir como consecuencia de cambios en la composición del empleo), su incremento en 2003 (3,9%) está por debajo de la suma del crecimiento de la inflación (3,4%) y la productividad (0,7%), lo que supone un recorte de la participación de los asalariados en la Renta Nacional, que muy probablemente será compensado por la activación de las cláusulas de revisión a final de año.

Este rebaja hay que interpretarla en la situación de incertidumbre económica que vive la economía española y mundial, lo que ha llevado a los agentes sociales a renovar y ampliar en 2003 los contenidos del Acuerdo para la Negociación Colectiva.

Este acuerdo plantea la necesidad de mantener el poder adquisitivo de los salarios en este contexto de incertidumbre, para lo que recomienda la inclusión de cláusulas de revisión salarial; aconseja abrir márgenes en el reparto de la productividad para asegurar el mantenimiento y la creación de empleo; apuesta por el empleo estable frente al temporal; y como novedad este año incorpora toda una batería

de buenas prácticas para mejorar la igualdad de oportunidades entre sexos.

Por otro lado, el INE publicó en 2003, la Encuesta del Coste Laboral 2000, una encuesta estructural cuyo análisis ha desvelado importantes cambios en el panorama sociolaboral español. En los apartados que siguen a continuación se analiza su contenido.

Encuesta del Coste Laboral 2000

El Instituto Nacional de Estadística (INE) acaba de publicar la Encuesta del Coste Laboral del año 2000 (ECL). Se trata de una encuesta estructural de carácter cuatrienal (la anterior es de 1996), que estima cuál es el coste laboral medio por trabajador y año -o por hora trabajada, abonado por las empresas en el año 2000.

La encuesta proporciona información sobre los componentes del coste laboral: sueldos y salarios²⁶, cotizaciones obligatorias a la Seguridad Social²⁷, cotizaciones voluntarias²⁸, prestaciones sociales directas²⁹, indemnizaciones por despido, y otros gastos³⁰. Al coste laboral así calculado se le pueden restar, las subvenciones a las cotizaciones a la Seguridad Social, a la contratación y a la formación, y las deducciones fiscales, para calcular el coste laboral neto.

Distribución porcentual del Coste Laboral		
	1996	2000
Sueldos y salarios	74,3	74,0
Cotizaciones obligatorias a la Seguridad Social	20,0	21,5
Cotizaciones voluntarias	0,8	0,7
Prestaciones sociales directas	1,5	1,3
Indemnizaciones por despido	2,2	1,2
Gastos en formación profesional	0,5	0,4
Gastos en transporte	0,2	0,1
Gastos de carácter social	0,4	0,5
Otros gastos	0,2	0,2
Coste laboral bruto	100,0	100,0

Fuente: Encuesta del Coste de la Mano de Obra 1996 y Encuesta del Coste Laboral 2000.

²⁶ Salarios base, complementos salariales, pagos por horas extras, pagas extraordinarias, pagos por incentivos y pagos compensatorios.

²⁷ Contingencias comunes, horas extra, contrato de formación y prácticas, servicios comunes, accidentes de trabajo y enfermedad profesional, desempleo, fondo de garantía salarial (FOGASA), y formación profesional.

²⁸ Planes y fondos de pensiones, seguros de enfermedad, maternidad y accidente, y otros planes de seguros.

²⁹ Derivadas de la incapacidad temporal, desempleo, jubilación, muerte y supervivencia, invalidez o minusvalía, asistencia familiar y asistencia médica.

³⁰ Formación profesional, transporte, sociales (comedores, guardería, actividades deportivas y culturales, selección de personal, etc.), y otros.

La distribución porcentual de los componentes del coste laboral bruto, no ha variado mucho entre 1996 y 2000, como se observa en la tabla adjunta. El principal componente son los sueldos y salarios (74%), seguido de las cotizaciones sociales obligatorias a la Seguridad Social (21,5%).

La ECL 2000 se ha realizado en 16.841 centros de trabajo integrados en empresas de diez o más trabajadores. Su cobertura alcanza todos los sectores, excepto la Administración Pública, Otras actividades sociales y servicios prestados a la comunidad, Personal doméstico, y Organismos extraterritoriales. Además de los anteriores, la ECL 1996 excluyó: Educación, Sanidad y Servicios personales.

EVOLUCIÓN DEL COSTE LABORAL					Crecimiento entre 1996-2000			
	1996		2000		Nominal		Real	
	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios
EUROS POR TRABAJADOR Y AÑO								
INDUSTRIA	25.258,7	18.498,6	26.331,9	19.278,4	4,2	4,2	-6,4	-6,4
CONSTRUCCIÓN	20.353,9	15.385,3	20.537,9	14.909,5	0,9	-3,1	-9,4	-13,0
Comercio	18.536,4	14.043,2	19.885,6	14.860,2	7,3	5,8	-3,7	-5,0
Hostelería	14.146,0	10.761,1	15.080,1	11.196,8	6,6	4,0	-4,3	-6,6
Transporte	26.757,1	19.389,9	28.671,0	20.830,5	7,2	7,4	-3,8	-3,5
Intermediación financiera	40.391,6	30.278,4	43.112,6	31.625,3	6,7	4,4	-4,2	-6,2
Acr. inmobiliarias y serv. empresariales	16.413,6	12.473,4	18.581,0	13.971,1	13,2	12,0	1,6	0,6
EUROS POR HORA TRABAJADA								
INDUSTRIA	15,01		15,51	11,47	3,3		-7,2	
CONSTRUCCIÓN	11,83		12,06	8,83	1,9		-8,5	
Comercio	10,98		12,00	9,08	9,3		-1,9	
Hostelería	9,00		9,97	7,48	10,7		-0,6	
Transporte	16,00		17,14	12,57	7,1		-3,8	
Intermediación financiera	24,69		26,72	19,81	8,2		-2,8	
Acr. inmobiliarias y serv. empresariales	10,87		11,85	9,02	9,0		-2,1	

Fuente: Encuesta del Coste de la Mano de Obra 1996 y Encuesta del Coste Laboral 2000.

Cuando se compara la evolución del coste laboral entre 1996 y 2000 (ver tabla adjunta), se observa que su crecimiento ha sido pequeño, y negativo cuando su evolución se compara con la de los precios a los que las empresas han vendido su producción.

En efecto, en términos reales (descontado el crecimiento de los precios), los costes laborales por trabajador y año se reducen entre 1996 y 2000, en todos los sectores que investiga la ECL.

La mayor rebaja se produce en la construcción donde los costes laborales brutos caen un 9,4%. Le sigue la industria con un recorte del 6,4%, en términos reales. Dentro del sector servicios, la hostelería

(4,3%) y la intermediación financiera³¹ (6,2%), registran las mayores disminuciones.

El aumento del empleo a tiempo parcial, puede explicar parte de esta evolución en el sector servicios. Cuando se analiza el crecimiento del coste laboral por hora trabajada, las diferencias se mantienen en la industria y la construcción, y se atenúan en las ramas de servicios (excepto en el transporte y las actividades inmobiliarias y servicios empresariales, donde se mantienen y se amplían, respectivamente). A pesar de esta atenuación, el signo negativo persiste en la evolución de todas.

La explicación más verosímil de este fuerte ajuste de los costes laborales, parece estar en la progresiva entrada en el mercado de trabajo de mano de obra barata.

Este abaratamiento está, en parte, relacionado con el fenómeno de la inmigración, que experimenta un importante aumento a partir de 1997. La entrada masiva de trabajadores extranjeros explica la fuerte rebaja registrada en el salario medio de los sectores donde más se concentran: construcción, comercio y hostelería.

No obstante, la rebaja de los costes laborales parece ser un asunto más general, que afecta a todos los colectivos, categorías y sectores del mercado de trabajo y no únicamente a los inmigrantes, aunque éstos lo sufran con mayor intensidad, debido a su situación, en muchos casos, irregular o de inestabilidad en la residencia, que es aprovechada por algunos empresarios para rebajar sus derechos laborales.

El año que viene, cuando el INE publique la Encuesta de Estructura Salarial, será más fácil corroborar el carácter general de la rebaja salarial, no obstante, sólo con la ECL existen ya bastantes indicios:

1. En todos los sectores (industria, construcción y servicios) y en sus correspondientes ramas de actividad, se produce una rebaja real de los costes laborales.
2. La rebaja se explica por un fenómeno que va más allá de la inmigración, pues afecta también a actividades donde su presencia es nula o muy escasa. Así, por ejemplo, el coste laboral bruto se reduce un -4,2%, en términos reales, entre 1996-2000, en el sector de intermediación financiera.

³¹ Caja de ahorros y bancos, Seguros y Actividades auxiliares.

3. El recorte se produce tanto en los centros de trabajo pequeños como en los grandes, aunque parece atenuarse según aumenta el tamaño del centro (ver tabla adjunta).
4. Asimismo, parece afectar también a las categorías profesionales que requieren un mayor nivel de formación académica. Actividades con un importante porcentaje de licenciados entre sus trabajadores, como las informáticas o de investigación y desarrollo, registran recortes del coste laboral real (13,6% y 6,8%, respectivamente, ver tabla).
5. Por último, el recorte de los costes laborales también es general, cuando el análisis se realiza por Comunidades Autónomas.

En la industria, Navarra es la única CC.AA. donde crecen los costes laborales, en términos reales, entre 1996 y 2000.

En la construcción, los costes laborales se reducen en todas la CC.AA., excepto en Aragón, Baleares, Canarias y Navarra, donde prácticamente permanecen constantes.

Al final de estas notas, se recoge la evolución del coste laboral por CC.AA. de las ramas de servicios: comercio, hostelería, transportes e intermediación financiera.

INDUSTRIA (euros por trabajador y año)						Crecimiento entre 1996-2000			
Tamaño de la unidad	1996		2000		Nominal		Real		
	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	
Todas	25.258,7	18.498,6	26.331,93	19.278,40	4,2	4,2	-6,4	-6,4	
De 1 a 19 trabajadores	18.987,8	14.326,3							
De 20 a 49 trabajadores	20.016,7	15.041,5							
De 50 a 199 trabajadores	24.939,0	18.372,9	26.607,35	19.541,71	6,7	6,4	-4,2	-4,5	
De 200 y más trabajadores	31.494,8	22.564,4	34.351,18	24.661,94	9,1	9,3	-2,1	-1,9	

Fuente: Encuesta del Coste de la Mano de Obra 1996 y Encuesta del Coste Laboral 2000.

CONSTRUCCIÓN (euros por trabajador y año)						Crecimiento entre 1996-2000			
Tamaño de la unidad	1996		2000		Nominal		Real		
	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	
Todas	20.353,9	15.385,3	20.537,86	14.909,54	0,9	-3,1	-9,4	-13,0	
De 1 a 19 trabajadores	18.752,8	14.176,7							
De 20 a 49 trabajadores	18.900,0	14.290,9							
De 50 a 199 trabajadores	22.432,2	17.060,9	21.672,21	15.672,39	-3,4	-8,1	-13,3	-17,5	
De 200 y más trabajadores	26.061,7	19.376,6	28.219,43	20.803,42	8,3	7,4	-2,8	-3,6	

Fuente: Encuesta del Coste de la Mano de Obra 1996 y Encuesta del Coste Laboral 2000.

Otro dato que apoya que se ha producido un cambio estructural en la economía española, es la mejora en la elasticidad empleo-PIB. Si al final de la etapa de crecimiento anterior (1986-1991), se empezó a destruir empleo cuando el PIB crecía por debajo del 2%, durante la etapa actual, se sigue creando empleo -aunque a tasas muy pequeñas- con incrementos del PIB ligeramente por debajo del 2%. La rebaja de los costes laborales medios de las empresas, parece estar detrás de esta mejora en la elasticidad de la creación de empleo respecto a la evolución del PIB, junto a la estabilidad y fortaleza en el tipo de cambio y unos tipos de interés históricamente bajos.

SERVICIOS (euros por trabajador y año)	1996		2000		Crecimiento entre 1996-2000			
					Nominal		Real	
	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios
G.- Comercio, reparación de vehículos a motor, motocicletas y ciclomotores y artículos personales y	18.536,4	14.043,2	19.885,59	14.860,18	7,3	5,8	7,3	5,8
50.- Venta, mantenimiento y reparación de vehículos a motor, motocicletas y ciclomotores	21.257,8	15.970,1	22.771,52	16.980,69	7,1	6,3	7,1	6,3
51.- Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto de vehículos a motor y motocic	20.063,0	15.205,0	22.877,69	17.051,04	14,0	12,1	14,0	12,1
52.- Comercio al por menor, excepto el comercio de vehículos a motor, motocicletas y ciclomotores	16.454,5	12.498,6	16.589,98	12.445,08	0,8	-0,4	0,8	-0,4
H.- Hostelería: Total	14.146,0	10.761,1	15.080,05	11.196,83	6,6	4,0	6,6	4,0
I.- Transporte, almacenamiento y comunicaciones: Total	26.757,1	19.389,9	28.671,02	20.830,47	7,2	7,4	7,2	7,4
60.- Transporte terrestre, transporte por tuberías	23.028,4	16.815,1	24.025,85	17.326,74	4,3	3,0	4,3	3,0
61.- Transporte marítimo, de cabotaje y por vías de navegación interiores	35.148,4	23.533,8	37.024,71	26.800,75	5,3	13,9	5,3	13,9
62.- Transporte aéreo y espacial	39.787,0	26.062,9	37.901,06	29.311,99	-4,7	12,5	-4,7	12,5
63.- Actividades anexas a los transportes; actividades de agencias de viajes	22.748,9	17.367,4	25.525,05	18.976,76	12,2	9,3	12,2	9,3
64.- Correos y telecomunicaciones	30.805,5	22.551,2	36.645,78	25.874,73	19,0	14,7	19,0	14,7
J.- Intermediación financiera: Total	40.391,6	30.278,4	43.112,62	31.625,26	6,7	4,4	6,7	4,4
65.- Intermediación financiera, excepto seguros y planes de pensiones	42.805,3	32.009,3	45.988,59	33.433,50	7,4	4,4	7,4	4,4
66.- Seguros y planes de pensiones, excepto Seguridad Social obligatoria	31.280,9	23.758,6	34.583,20	25.883,01	10,6	8,9	10,6	8,9
67.- Actividades auxiliares a la intermediación financiera	31.057,9	23.518,2	37.245,65	29.773,60	19,9	26,6	19,9	26,6
K.- Actividades inmobiliarias y de alquiler; servicios empresariales	16.413,6	12.473,4	18.580,99	13.971,12	13,2	12,0	13,2	12,0
70.- Actividades inmobiliarias	22.336,0	17.156,5	22.624,46	17.177,00	1,3	0,1	1,3	0,1
71.- Alquiler de maquinaria y equipo sin operario, de efectos personales y enseres domésticos	19.299,1	14.634,0	20.699,89	15.549,16	7,3	6,3	7,3	6,3
72.- Actividades informáticas	30.427,4	22.859,5	29.269,73	22.422,56	-3,8	-1,9	-3,8	-1,9
73.- Investigación y desarrollo	26.360,4	19.241,4	27.356,44	20.985,44	3,8	9,1	3,8	9,1
74.- Otras actividades empresariales	15.059,6	11.460,1	17.114,70	12.812,41	13,6	11,8	13,6	11,8

Fuente: Encuesta del Coste de la Mano de Obra 1996 y Encuesta del Coste Laboral 2000.

Evolución de las bases de cotización

Recientemente, la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) ha publicado un estudio sobre el efecto sustitución del empleo en el sistema de Seguridad Social.

La conclusión a la que llega está en línea con la ECL: se está produciendo un importante abaratamiento en el coste laboral de la mano de obra.

Así, por ejemplo, el estudio de la TGSS señala que la base media de cotización de los nuevos empleos³² (868,03 euros al mes) es muy inferior a la base media de cotización del total de la población (1.387,24 euros al mes).

La distancia entre una y otra cifra es tan grande, que no puede atribuirse exclusivamente a la mejora de la capacidad profesional (y, por tanto, salarial) que experimenta un trabajador a lo largo de su vida laboral. La diferencia parece explicarse -además de por el motivo señalado- por la rebaja de los salarios de entrada.

Discrepancias entre la estadística estructural y coyuntural

La ECL 2000 ha servido también para poner de manifiesto la incapacidad de la Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios, para estimar adecuadamente la evolución coyuntural de la ganancia salarial media.

En la tabla adjunta se comparan los resultados obtenidos por la Encuesta de Salarios (trimestral) y la Encuesta de Coste Laboral (cuatrianual). En concreto se compara para la industria y la construcción la evolución del coste salarial por trabajador y mes.

Las diferencias son considerables. Mientras que la Encuesta de Salarios estima un crecimiento del salario medio del 13,4% en la industria y del 16,2% en la construcción, entre 1996 y 2000, la ECL lo rebaja hasta el 4,2% para la industria y el 0,9% para la construcción.

COSTE SALARIAL POR TRABAJADOR Y MES				
(euros)	Encuesta de Salarios		ECL	
	Industria	Construcción	Industria	Construcción
1996	1.311,9	1.023,4	1.541,5	1.282,1
2000	1.487,4	1.189,3	1.606,5	1.242,5
Var. % 00/96	13,4	16,2	4,2	-3,1

Fuente: Series enlazadas ICL con la Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios, y Encuestas de Coste Laboral 1996 y 2000. Todas ellas del INE

³² Se entiende por nuevo empleo: las altas iniciales (primer empleo) y las altas sucesivas de trabajadores con un período de inactividad de más de 12 meses consecutivos.

Dado que la ECL es una encuesta más extensa (más fiable), se puede afirmar que la encuesta de coyuntura no ha sido capaz de captar la rebaja del salario medio, que se ha producido entre 1996 y 2000, como consecuencia del importante abaratamiento del coste laboral en los nuevos empleo que se creaban.

La posible causa de esta "miopía" de la estadística coyuntural, según el INE, está en que su diseño le impedía captar el empleo de más breve duración. La encuesta sólo preguntaba por los trabajadores que habían prestado sus servicios en la empresa a lo largo de todo el mes.

Este problema parece haberse resuelto en el nuevo Índice del Coste Laboral, que a partir del año 2002, sustituye a la antigua Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios. No obstante, el Grupo de Trabajo de Estadística Coyunturales del Mercado Laboral abordará estas discrepancias en su próxima reunión.

Externalización de actividades y doble escala salarial

Detrás del abaratamiento del coste medio de la mano de obra en el periodo 1996-2000, está, entre otros factores, la estrategia empresarial de externalizar y subcontratar actividades y servicios, que antes se prestaban dentro del seno de la empresa.

La pequeña y mediana empresa es, en este sentido, el ámbito más propicio para que se establezcan niveles salariales más bajos.

Por otro lado, los representantes de los trabajadores que negocian los convenios bajo una fuerte presión empresarial, han respondido a esta política de *outsourcing*, en algún caso, aceptando dobles escalas salariales o los denominados salarios de entrada.

No obstante, estas respuestas parecen limitadas a los convenios de grandes empresas (automoción, aéreo y telefonía). Sólo se detectan, puntualmente, en ámbitos sectoriales como el agropecuario o siderometalúrgico³³.

Más allá de las causas del ajuste del coste laboral, lo que no parece sostenible (dada su evolución) es que un tercio de la fuerza de trabajo siga teniendo un contrato temporal y que las reivindicaciones sindicales

³³ Prados de Reyes et al. (2002): "Dobles escalas salariales", en Observatorio de la Negociación Colectiva. Publicado por CC.OO.

para recortar la precariedad contractual, se estrellen constantemente con posiciones empresariales inamovibles, que a la luz de los nuevos datos, sólo pueden ser calificadas como cicateras y extemporáneas.

La rebaja que se ha producido desactiva las precauciones esgrimidas en el pasado por los empresarios, sobre la importancia de los costes de indemnización por extinción de contratos indefinidos. Y no sólo porque estos se hayan contenido como consecuencia del ajuste de la base sobre la que se calculan, sino, fundamentalmente, porque el recorte de esa base (es decir, del salario medio) supone un ahorro aún mayor, que el que se ha operado en las provisiones por indemnización.

Conclusiones

1. Se ha producido en términos reales, una rebaja generalizada del coste laboral entre 1996 y 2000. Las Encuestas de Coste Laboral, la evolución de las bases de cotización y la mejora de la elasticidad empleo-PIB, así lo ratifican.
2. Esta rebaja no ha sido detectada por las estadísticas coyunturales que estiman la evolución del salario medio.
3. Se trata de una rebaja generalizada, que afecta a todos los sectores, colectivos y categorías.
4. El fenómeno de la inmigración que se inicia en 1997, explica el fuerte recorte del salario medio en los sectores donde se concentran los trabajadores extranjeros (construcción, comercio y hostelería), pero no en el resto de las ramas de actividad donde también se observa una importante rebaja.
5. Entre las posibles causas de dicha rebaja generalizada se pueden apuntar:
 - Como causa principal, la descentralización productiva a través de la externalización de actividades -que antes se prestaban en el seno de las grandes empresas- hacia las pymes.
 - La introducción de dobles escalas salariales y salarios de entrada, en los convenios de grandes empresas, ha contribuido también pero de manera limitada.

6. Si antes las tablas salariales de los convenios constituían un suelo salarial para cada categoría profesional, poco a poco se han ido convirtiendo en un techo. Es decir, los salarios del nuevo empleo creado desde 1996 están más "pegados" a tablas. En otros casos, como el de la construcción han aumentado los pagos fuera de nómina, ampliándose la dimensión de la economía sumergida.

7. Esta rebaja del coste laboral medio ha sido paralela a un intenso proceso de creación de empleo y al aumento del poder de compra de los salarios. El recorte del paro y la mejora de los salarios han sido dos de los cuatro principales objetivos de la estrategia sindical a lo largo de los últimos años. La incorporación definitiva y en condiciones de igualdad de las mujeres a la actividad laboral y la estabilidad del empleo, han sido los otros dos.

Ante la importante rebaja de los costes laborales medios de las empresas es menos sostenible que nunca, que cerca de un tercio de los asalariados tenga un contrato temporal.

INDUSTRIA POR CC.AA. (euros por trabajador y año)	Crecimiento entre 1996-2000							
	1996		2000		Nominal		Real	
	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios
Total nacional	25.258,7	18.498,6	26.331,9	19.278,4	4,2	4,2	-6,4	-6,4
Andalucía	24.090,4	17.341,6	24.330,8	17.629,1	1,0	1,7	-9,3	-8,7
Aragón	23.996,0	17.524,3	25.012,8	18.375,4	4,2	4,9	-6,4	-5,9
Asturias (Principado de)	26.445,7	18.745,6	29.348,6	21.351,5	11,0	13,9	-0,4	2,3
Balears (Illes)	21.891,3	16.435,9	21.386,3	15.940,6	-2,3	-3,0	-12,3	-12,9
Canarias	21.671,9	15.904,0	22.187,2	16.128,1	2,4	1,4	-8,1	-9,0
Cantabria	25.787,0	18.501,6	27.824,7	20.119,6	7,9	8,7	-3,1	-2,4
Castilla-La Mancha	19.760,7	14.239,8	18.789,1	13.796,1	-4,9	-3,1	-14,6	-13,0
Castilla y León	24.765,9	17.960,0	26.484,5	18.966,2	6,9	5,6	-4,0	-5,2
Cataluña	26.865,2	19.976,4	27.992,6	20.681,6	4,2	3,5	-6,4	-7,0
Comunidad Valenciana	20.495,7	15.170,1	21.294,3	15.475,6	3,9	2,0	-6,7	-8,4
Extremadura	19.078,5	14.067,3	20.128,6	14.824,4	5,5	5,4	-5,3	-5,4
Galicia	22.031,3	16.058,4	22.073,7	16.259,2	0,2	1,3	-10,0	-9,1
Madrid (Comunidad de)	31.654,7	23.050,0	33.246,3	24.690,0	5,0	7,1	-5,7	-3,8
Murcia (Región de)	18.014,1	13.193,4	18.494,7	13.543,6	2,7	2,7	-7,8	-7,8
Navarra (Comunidad Foral de)	23.961,2	17.562,8	28.230,5	20.535,6	17,8	16,9	5,8	5,0
País Vasco	28.442,9	20.682,6	31.384,6	22.543,7	10,3	9,0	-0,9	-2,1
Rioja (La)	20.531,2	15.320,4	21.828,2	16.121,9	6,3	5,2	-4,5	-5,5
Ceuta y Melilla	27.139,3	20.378,5	21.819,1	16.023,3	-19,6	-21,4	-27,8	-29,4

Fuente: Encuesta del Coste de la Mano de Obra 1996 y Encuesta del Coste Laboral 2000.

CONSTRUCCIÓN POR CC.AA.					Crecimiento entre 1996-2000			
(euros por trabajador y año)	1996		2000		Nominal		Real	
	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios
Total nacional	20.353,9	15.385,3	20.537,9	14.909,5	0,9	-3,1	-9,4	-13,0
Andalucía	21.137,6	16.324,1	18.877,5	13.553,1	-10,7	-17,0	-19,8	-25,5
Aragón	19.879,1	14.671,9	23.975,9	17.482,6	20,6	19,2	8,3	7,0
Asturias (Principado de)	21.494,0	15.854,7	22.845,6	16.771,3	6,3	5,8	-4,6	-5,0
Balears (Illes)	15.578,2	11.607,9	17.995,0	13.223,9	15,5	13,9	3,7	2,3
Canarias	14.982,0	11.280,4	17.790,2	12.809,0	18,7	13,6	6,6	2,0
Cantabria	18.576,7	13.782,4	19.987,8	14.453,3	7,6	4,9	-3,4	-5,8
Castilla-La Mancha	16.853,6	12.560,6	17.457,9	12.441,2	3,6	-1,0	-7,0	-11,1
Castilla y León	18.915,1	14.442,3	19.655,1	14.188,6	3,9	-1,8	-6,7	-11,8
Cataluña	22.870,3	17.128,8	20.639,2	14.836,6	-9,8	-13,4	-19,0	-22,2
Comunidad Valenciana	18.427,0	13.850,9	20.009,6	14.558,2	8,6	5,1	-2,5	-5,6
Extremadura	16.979,2	12.392,3	15.475,3	11.123,2	-8,9	-10,2	-18,2	-19,4
Galicia	16.334,9	12.103,8	17.516,2	12.579,9	7,2	3,9	-3,7	-6,7
Madrid (Comunidad de)	23.532,6	18.099,5	25.077,5	18.582,3	6,6	2,7	-4,3	-7,8
Murcia (Región de)	16.732,8	12.349,0	17.231,8	12.542,0	3,0	1,6	-7,5	-8,8
Navarra (Comunidad Foral de)	21.719,4	15.843,3	24.313,0	17.748,8	11,9	12,0	0,5	0,6
País Vasco	23.909,5	17.857,9	25.387,2	18.479,3	6,2	3,5	-4,7	-7,1
Rioja (La)	21.263,8	15.881,7	22.147,1	16.345,8	4,2	2,9	-6,5	-7,6
Ceuta y Melilla	20.504,1	15.844,5	17.865,3	12.713,3	-12,9	-19,8	-21,8	-28,0

Fuente: Encuesta del Coste de la Mano de Obra 1996 y Encuesta del Coste Laboral 2000.

COMERCIO POR CC.AA.					Crecimiento entre 1996-2000			
(euros por trabajador y año)	1996		2000		Nominal		Real	
	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios
Total nacional	18.536,4	14.043,25	19.885,59	14.860,18	7,3	5,8	-3,7	-5,0
Andalucía	17.246,6	13.105,67	17.604,21	13.075,29	2,1	-0,2	-8,4	-10,4
Aragón	17.968,5	13.567,85	18.068,70	13.522,27	0,6	-0,3	-9,7	-10,5
Asturias (Principado de)	16.893,8	12.690,37	17.434,56	13.012,37	3,2	2,5	-7,3	-7,9
Balears (Illes)	16.312,1	12.418,11	17.226,36	12.882,77	5,6	3,7	-5,2	-6,9
Canarias	16.173,8	12.365,22	16.256,39	12.080,54	0,5	-2,3	-9,8	-12,3
Cantabria	16.416,0	12.315,94	15.660,79	11.575,51	-4,6	-6,0	-14,3	-15,6
Castilla-La Mancha	14.730,8	11.038,19	17.105,22	12.590,67	16,1	4,5	4,3	-6,2
Castilla y León	15.922,0	12.053,30	16.509,81	12.299,45	3,7	11,4	-6,9	0,0
Cataluña	19.633,9	15.022,90	22.157,31	16.543,49	12,9	10,1	1,3	-1,1
Comunidad Valenciana	15.286,1	11.487,75	17.002,60	12.683,65	11,2	10,4	-0,1	-0,9
Extremadura	15.052,9	11.438,46	15.107,52	11.236,25	0,4	-1,8	-9,9	-11,8
Galicia	15.290,3	11.357,33	17.541,52	13.095,82	14,7	15,3	3,0	3,5
Madrid (Comunidad de)	23.416,0	17.722,04	24.879,70	18.726,77	6,3	5,7	-4,6	-5,1
Murcia (Región de)	13.386,9	10.315,17	15.358,97	11.787,22	14,7	14,3	3,0	2,6
Navarra (Comunidad Foral de)	19.760,1	14.486,19	21.783,56	16.024,74	10,2	10,6	-1,0	-0,7
País Vasco	23.139,0	17.337,40	22.714,33	16.884,59	-1,8	-2,6	-11,9	-12,6
Rioja (La)	16.663,7	12.549,13	17.146,52	12.596,01	2,9	0,4	-7,6	-9,9
Ceuta y Melilla	19.781,1	14.561,92	19.022,23	13.884,77	-3,8	-4,7	-13,7	-14,4

Fuente: Encuesta del Coste de la Mano de Obra 1996 y Encuesta del Coste Laboral 2000.

HOSTELERÍA POR CC.AA. (euros por trabajador y año)	Crecimiento entre 1996-2000							
	1996		2000		Nominal		Real	
	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios
Total nacional	14.146,0	10.761,12	15.080,05	11.196,83	6,6	4,0	-4,3	-6,6
Andalucía	13.708,5	10.345,82	15.941,45	11.667,11	16,3	12,8	4,4	1,3
Aragón	11.752,2	8.959,29	15.488,44	11.460,18	31,8	27,9	18,3	14,8
Asturias (Principado de)	11.478,1	8.771,77	11.649,30	8.656,54	1,5	-1,3	-8,9	-11,4
Balears (Illes)	17.130,6	12.887,50	18.102,38	13.431,15	5,7	4,2	-5,1	-6,4
Canarias	15.850,5	12.068,92	16.641,00	12.433,56	5,0	3,0	-5,7	-7,5
Cantabria	11.299,0	8.472,47	14.582,62	10.729,34	29,1	26,6	15,9	13,7
Castilla-La Mancha	10.012,9	7.759,07	13.900,85	10.482,33	38,8	34,1	24,6	20,4
Castilla y León	10.169,1	7.816,16	12.941,38	9.653,22	27,3	24,4	14,3	11,7
Cataluña	14.296,3	10.905,36	16.275,03	12.125,83	13,8	11,2	2,2	-0,2
Comunidad Valenciana	13.082,2	10.077,17	12.567,21	9.393,49	-3,9	-6,8	-13,8	-16,3
Extremadura	12.179,5	9.324,10	12.990,40	9.716,70	6,7	4,2	-4,2	-6,4
Galicia	11.932,5	9.135,98	12.427,37	9.433,30	4,1	3,3	-6,5	-7,3
Madrid (Comunidad de)	15.473,7	11.827,92	14.241,22	10.482,20	-8,0	-11,4	-17,4	-20,4
Murcia (Región de)	10.283,3	7.828,18	10.397,37	7.833,34	1,1	0,1	-9,2	-10,2
Navarra (Comunidad Foral de)	13.423,6	9.997,24	12.701,57	9.595,52	-5,4	-4,0	-15,0	-13,8
País Vasco	14.155,6	10.473,24	14.366,35	10.699,93	1,5	2,2	-8,9	-8,3
Rioja (La)	11.499,2	8.555,41	13.538,73	10.140,55	17,7	18,5	5,7	6,4
Ceuta y Melilla	14.458,5	11.490,75	14.139,38	10.365,42	-2,2	-9,8	-12,2	-19,0

Fuente: Encuesta del Coste de la Mano de Obra 1996 y Encuesta del Coste Laboral 2000.

TRANSPORTE POR CC.AA. (euros por trabajador y año)	Crecimiento entre 1996-2000							
	1996		2000		Nominal		Real	
	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios
Total nacional	26.757,1	19.389,85	28.671,02	20.830,47	7,2	7,4	-3,8	-3,5
Andalucía	25.964,9	19.023,84	25.238,46	18.068,45	-2,8	-5,0	-12,7	-14,7
Aragón	24.374,0	18.138,55	23.549,60	16.915,04	-3,4	-6,7	-13,3	-16,3
Asturias (Principado de)	25.800,8	18.928,88	25.707,96	18.358,11	-0,4	-3,0	-10,5	-12,9
Balears (Illes)	29.066,1	21.066,08	29.711,99	22.404,39	2,2	6,4	-8,2	-4,5
Canarias	23.879,4	17.353,02	25.852,66	18.946,12	8,3	9,2	-2,8	-2,0
Cantabria	23.229,1	16.920,29	25.267,61	18.402,89	8,8	8,8	-2,3	-2,3
Castilla-La Mancha	23.584,9	17.541,14	22.964,31	16.549,93	-2,6	-8,1	-12,6	-17,5
Castilla y León	24.541,1	18.014,14	25.102,17	17.925,28	2,3	2,2	-8,2	-8,2
Cataluña	26.494,4	19.395,86	30.074,56	21.656,83	13,5	11,7	1,9	0,2
Comunidad Valenciana	24.026,1	17.758,71	24.840,18	17.944,25	3,4	1,0	-7,2	-9,3
Extremadura	25.804,5	19.020,23	25.312,03	17.613,19	-1,9	-7,4	-11,9	-16,9
Galicia	21.947,2	16.234,54	22.464,08	15.978,60	2,4	-1,6	-8,1	-11,6
Madrid (Comunidad de)	31.332,6	22.081,18	34.470,61	25.399,96	10,0	15,0	-1,2	3,3
Murcia (Región de)	19.158,5	14.206,12	20.571,07	14.731,96	7,4	3,7	-3,6	-6,9
Navarra (Comunidad Foral de)	24.434,1	17.834,43	25.188,70	18.248,99	3,1	2,3	-7,4	-8,1
País Vasco	27.173,0	19.724,02	28.478,10	20.606,86	4,8	4,5	-5,9	-6,2
Rioja (La)	21.075,1	15.546,98	25.539,85	18.060,12	21,2	16,2	8,8	4,3
Ceuta y Melilla	25.312,2	18.277,98	31.138,06	22.060,07	23,0	20,7	10,4	8,4

Fuente: Encuesta del Coste de la Mano de Obra 1996 y Encuesta del Coste Laboral 2000.

INTERMEDIACIÓN FINANCIERA POR CC.AA. (euros por trabajador y año)					Crecimiento entre 1996-2000			
	1996		2000		Nominal		Real	
	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios
Total nacional	40.391,6	30.278,39	43.112,62	31.625,26	6,7	4,4	-4,2	-6,2
Andalucía	37.570,5	27.873,74	40.609,76	29.124,88	8,1	4,5	-3,0	-6,2
Aragón	38.767,1	28.701,93	43.774,17	30.689,89	12,9	6,9	1,4	-4,0
Asturias (Principado de)	42.130,9	32.037,55	43.745,96	31.251,09	3,8	-2,5	-6,8	-12,4
Balears (Illes)	42.013,8	31.447,36	42.640,80	31.776,52	1,5	1,0	-8,9	-9,3
Canarias	41.932,6	31.144,45	46.160,04	29.869,38	10,1	-4,1	-1,2	-13,9
Cantabria	39.841,7	29.325,18	45.173,60	32.596,71	13,4	11,2	1,8	-0,2
Castilla-La Mancha	38.744,8	29.388,89	41.211,20	28.869,83	6,4	0,1	-4,5	-10,1
Castilla y León	38.550,7	28.845,58	40.804,04	29.029,07	5,8	-1,2	-5,0	-11,3
Cataluña	40.134,4	30.105,90	41.009,54	30.607,04	2,2	1,7	-8,3	-8,7
Comunidad Valenciana	38.755,7	28.675,49	40.032,21	29.894,81	3,3	4,3	-7,3	-6,4
Extremadura	37.416,6	27.871,34	38.813,20	28.553,10	3,7	2,4	-6,9	-8,0
Galicia	38.615,0	28.343,73	41.966,54	30.202,06	8,7	6,6	-2,4	-4,3
Madrid (Comunidad de)	43.334,2	32.852,52	48.033,06	35.917,83	10,8	9,3	-0,5	-1,8
Murcia (Región de)	36.319,8	27.331,63	39.166,19	29.150,62	7,8	6,7	-3,2	-4,2
Navarra (Comunidad Foral de)	39.886,8	28.704,34	40.858,06	29.508,08	2,4	2,8	-8,0	-7,7
País Vasco	42.221,7	32.240,09	43.427,55	32.470,59	2,9	0,7	-7,7	-9,6
Rioja (La)	38.339,2	27.597,27	40.513,22	29.037,78	5,7	5,2	-5,1	-5,5
Ceuta y Melilla	39.108,5	29.573,40	55.131,00	39.418,90	41,0	33,3	26,6	19,7

Fuente: Encuesta del Coste de la Mano de Obra 1996 y Encuesta del Coste Laboral 2000.

4 Presupuestos Generales del Estado consolidados para 2004

4.1 Avance liquidación de ingresos en 2003

En el contexto de los cambios estructurales en el presupuesto iniciados en 2002 con la aprobación del sistema de financiación autonómica puede ser interesante comentar la evolución en el presente año de la recaudación total de algunos de los impuestos, hasta hace poco de definición y gestión única del Gobierno de la nación (IRPF, Impuesto de Sociedades, IVA e Impuestos Especiales) y en este momento en algunos casos compartida con las haciendas territoriales ya sea en su normativa o por tener territorializada una parte de su recaudación.

El avance de liquidación de estos impuestos facilitado oficialmente (ver tabla) recoge una desviación al alza sobre la dotación inicial (2.512 millones, 1,97% nominal), apoyada básicamente en los impuestos directos (1.983 millones). La mayor recaudación sobre la prevista inicialmente del Impuesto sobre Sociedades acapara buena parte de la desviación (1.061 millones), le sigue en importancia el IRPF (981,00 millones) y el IVA (554,00 millones).

Los resultados interanuales (avance en 2003 respecto a 2002) modifican este escalafón situando el IVA como el impuesto con un mayor crecimiento (3,2%) con un ritmo superior a la previsión de crecimiento de la economía. El IRPF le sigue en el ranking de crecimiento interanual (1%) contando con varias explicaciones a su comportamiento. El Ministro de Hacienda explica el aumento anual en la recaudación en este impuesto (2.366 millones) como suma de las rebajas de la reforma aplicada a principios del presente año, 3.200 millones, y de la ampliación de la base imponible derivada fundamentalmente de las propias reformas en el impuesto. La prudencia aconseja esperar por lo menos dos ejercicios antes de valorar la incidencia de cualquier reforma, ya que en el primer año se aplican las nuevas retenciones a cuenta y en el posterior, los contribuyentes realizan la liquidación definitiva.

La prudencia es más necesaria si cabe en el caso que nos ocupa. La reforma rebaja escasamente los tramos de uso mayoritario con amplia repercusión en las retenciones (tres puntos sobre los 4.000 primeros euros de ingresos) y, sin embargo, aplica una bajada más amplia en las obligaciones fiscales en conceptos utilizados por un menor número de contribuyentes pero con mayor incidencia en las liquidaciones definitivas

a realizar en 2004 (tres puntos menos por el importe adicional a 67.000 euros y sobre todas las plusvalías, de las cuales la mitad están concentradas en el 0,7% de los contribuyentes). Por otra parte, el avance de liquidación facilitado (5,3% nominal sobre 2002) caminaría hacia el criterio de reducida rebaja para la mayoría de los contribuyentes al coincidir el porcentaje con la suma del crecimiento de los salarios (3,8% incluyendo la cláusula de garantía del año anterior) y la creación de empleo (1,5%).

El aumento de la recaudación del Impuesto sobre Valor Añadido en concepto de operaciones interiores (9,3% nominal) es un dato muy reseñable, por incoherente con la evolución de las variables macroeconómicas. La explicación puede venir dada por el pago de este impuesto por la compra de viviendas nuevas o/y por una infravaloración de la actividad económica interna por parte de la Contabilidad Nacional.

La mejor evolución comparada en el presente año de los impuestos sobre el consumo (6,9% nominal) que la de los girados sobre la renta (4,6% nominal) inclina aún más la hegemonía de los primeros dentro de la presión tributaria, con el consiguiente aumento relativo en el esfuerzo para las personas en una situación económica peor.

Esta evolución interanual de signo positivo en la recaudación total de los impuestos con base imponible estatal no se corresponde con el comportamiento de la parte correspondiente al Estado (-2,3% real) debido a la modificación en el cálculo de la porción cedida a las Comunidades Autónomas como aplicación del actual sistema de financiación. Este cambio metodológico del que se desconoce con detalle su magnitud impide realizar una evaluación sobre la evolución de los impuestos competencia del Estado.

La otra gran fuente de financiación de los ingresos consolidados de la Administración Central son las cuotas sociales, cuya recaudación será sin ninguna duda bastante superior a la inicialmente incluida en el presupuesto. Utilizando una previsión prudente, el total de cuotas sociales (contingencias comunes y accidentes de trabajo³⁴, desempleo, formación, FOGASA y derechos pasivos de empleados públicos) aumentarán por encima del ritmo de actividad económica (2,6% real, 7% nominal). La favorable evolución amplía los márgenes del presupuesto para asumir la segura desviación en prestaciones contributivas por desempleo (dotación premeditadamente infravalorada), incapacidad temporal y pensiones (desviación IPC sobre inicial).

³⁴ La recaudación de la TGSS en concepto de cuotas sociales ha crecido el 8,29% en tasa interanual hasta julio.

La información disponible apunta a un descenso de los ingresos patrimoniales (-15,2%) cuyo origen es la caída de beneficios del Banco de España. Para el resto de los capítulos no hay información fiable que permita adelantar un avance de liquidación sobre los mismos, por lo que se mantiene la dotación inicial.

PGE consolidado	2002	2003		desviaciones		2003/2002
		Ingresos	inicial	Avance liquidación	millones	
impuestos directos	54.804,50	54.488,40	56.279,00	1.790,60	3,3%	-1,5%
cuotas sociales	86.705,20	90.027,96	92.774,56	2.746,60	3,1%	2,6%
impuestos indirectos	38.027,00	37.741,34	38.269,00	527,66	1,4%	-3,5%
Tasas y otros ingresos	4.693,60	4.308,55	4.708,55	400,00	9,3%	-3,8%
transferencias corrientes	8.737,10	9.577,23	9.577,23	0,00	0,0%	5,1%
ingresos patrimoniales	6.915,50	6.617,52	6.117,52	-500,00	-7,6%	-15,2%
operaciones de capital	2.765,30	3.273,36	3.198,45	-74,91	-2,3%	10,9%
Total ingresos consolidados	202.648,20	206.034,36	210.924,31	4.889,95	2,4%	-0,2%

PGE consolidado	gastos	2002	2003					2003/2002		
			inicial	modificaciones			sin ejecutar		Total	% real
				ampliaciones Estado	desviaciones	total				
Personal	27.003,42	23.041,38	275,80		275,80	-278,00	23.039,18	-18,2%		
Compra bienes y servicios	9.118,45	6.036,30	700,80		700,80	-44,95	6.692,15	-29,6%		
Gastos financieros	18.792,00	19.763,74	435,20		435,20	-104,72	20.094,22	2,5%		
Transferencias corrientes	132.971,80	143.658,22	1.326,10	1.422,48	2.748,58	-562,00	145.844,80	5,2%		
Fondo de Contingencia		2.290,34			-2.290,00	-2.290,00	-2.289,66			
Inversiones reales	9.457,49	10.004,18	393,80		393,80	-439,00	9.958,98	1,0%		
Transferencias capital	6.294,00	6.721,12	395,20		395,20	-1.355,00	5.761,32	-12,2%		
Total op. no financieras	203.637,16	211.515,28	3.526,90	1.422,48	4.949,38	-5.073,67	211.390,99	-0,5%		

Resumen PGE 2003				
Sin deducir transferencias internas	ingresos	gastos	saldo	% PIB
Estado	108.437,00	113.924,00	-5.487,00	-0,7%
OO AA	31.752,61	33.860,31	-2.107,77	-0,3%
Seguridad Social	81.139,45	73.699,66	7.439,79	1,0%
Total	221.329,06	221.303,97	-154,98	0,0%

Fuente: Avance de liquidación Estado y OO. AA. (PGE 2004) y liquidación propia para Seguridad Social. Hay un diferencia en el saldo de 441,99 millones en relación a la presentación por capítulos.

Bajo estas premisas, los ingresos consolidados de la Administración Central (Estado, Organismos Autónomos y Seguridad Social) obtendrían una desviación al alza sobre lo inicialmente presupuestado de 4.890,00 millones (2,4% nominal) hasta alcanzar los 210.924 millones (28,4% del PIB). Esta cifra significa una evolución anual del -0,2% real (4,1% nominal). En todo caso, este último dato de evolución entre ejercicios es en la práctica irrelevante al tratarse de criterios no homogéneos en la forma de elaborar el presupuesto.

La habitual ausencia de un avance oficial de liquidación para el gasto consolidado obliga a construir una hipótesis de ejecución basada en los créditos de ampliación y modificación autorizados en el Parlamento, la información sobre avance de ejecución del Estado y otra información dispersa sobre las políticas incluidas en el INEM y Seguridad Social según el detalle siguiente:

- ✓ Pensiones: 0,8% por un superior crecimiento en el IPC respecto a la previsión inicial (2%) con el correspondiente coste derivado del pago de atrasos de 2003 (480,19 millones). La consolidación de la desviación antes de aplicar la actualización prevista para el año próximo implica un coste adicional similar al de los atrasos que, por lo menos en teoría, se aplica en el presupuesto de 2004.
- ✓ Prestación económica por incapacidad temporal: La infravalorada dotación inicial realizada para el presente año junto a una evolución del gasto relativamente alta incidirá en una desviación importante en esta política (510,00 millones).
- ✓ Prestaciones por desempleo: La explicación anterior es válida para esta política donde además se ha enfrentado a un incremento en la tasa de desempleo en el año en curso (700,00). Una parte de la desviación al alza será compensada con la menor ejecución de otras partidas.

El total de modificaciones y ampliaciones de crédito (3.526,90 millones) y desviaciones observadas en distintas políticas (1.422,48 millones) aumentarían el gasto en un importe de 4.949,38 millones. Para evitar esta importante desviación, la información facilitada en la documentación que acompaña al presupuesto recoge la decisión de no aplicar el Fondo de Contingencia (2.290,00) y una menor ejecución de los créditos disponibles (2.783,67 millones). De ser cierto el cumplimiento de este menor grado de ejecución, el gasto consolidado en 2003 resultante sería incluso inferior al inicial (-124,29 millones) quedando como damnificados diferentes programas previstos.

La política más perjudicada por la menor ejecución sería la de transferencias de capital (1.355 millones, -20% sobre el inicial). Una buena parte se localiza en el programa de Reestructuración de la Minería del carbón y desarrollo alternativo de las comarcas mineras (-781 millones sobre el inicial), la otra gran partida con recorte en su dotación

inicial es el Fondo de Compensación Interterritorial (247,60 millones)³⁵. Le acompañan los departamentos de Fomento y Ciencia y Tecnología (98,00 y 96,00 millones respectivamente). El capítulo de inversiones vería recortado su crédito disponible (439,00) con especial repercusión en los departamentos de Fomento (98,00 millones), Medio Ambiente (60,00 millones) y Defensa (56,00 millones). Se desconoce si alguno de los proyectos afectados pasa al sistema alternativo de financiación mediante créditos del Estado o si directamente no se realizará.

PGE gasto por capítulos Millones	diferencia ejecución con inicial en 2003		
	Estado	OO .AA.	Total
Personal	-223,00	-55,00	-278,00
Compra bienes y servicios	-3,00	-41,95	-44,95
Gastos financieros	-102,00	-2,72	-104,72
Transferencias corrientes	-562,00	0,00	-562,00
Fondo de Contingencia	-2.290,00		-2.290,00
Inversiones reales	-272,00	-167,00	-439,00
Transferencias capital	-668,00	-687,00	-1.355,00
Total operaciones no financieras	-4.120,00	-953,67	-5.073,67

Fuente: PGE avance de liquidación del Estado y OO AA

Cualquiera de las dos alternativas constituye una actuación reprobable. El uso de la *contabilidad creativa* implica un engaño a los ciudadanos sobre la salud de las cuentas públicas y limita las posibilidades de control en la ejecución de los proyectos. La no realización de los mismos demuestra la prioridad de los legisladores por alcanzar un saldo contable (equilibrio presupuestario) sobre la cobertura de una necesidad o deficiencia, que debe ser considerada como tal a la vista de su inclusión inicial en el presupuesto.

Como se aprecia en la tabla anterior, alcanzar una cuantía similar en el total de la dotación inicial y en la ejecución no implica una evolución igual de los distintos capítulos que componen el presupuesto de gasto. Las transferencias de capital se reducirían en el presente año bastante respecto al año anterior (-12,2% real) cuando inicialmente estaba previsto un aumento similar al de la actividad económica (2,4% en euros constantes). En sentido contrario, el gasto en transferencias corrientes crecería por encima del asignado inicialmente (5,2% frente a 3,7%).

La hipótesis de gasto consolidado para el ejercicio 2003 detallada en los párrafos anteriores provoca un aumento de la tasa interanual en términos nominales, pero si se deduce el efecto de la inflación, **da como resultado un descenso sobre el año anterior (0,5% real)**. El desglose por capítulos muestra un comportamiento similar al diseñado por los autores para el gasto de personal y gastos en

³⁵ Página 14 avance de liquidación del Estado para 2003.

bienes y servicios con una fuerte caída provocada por la desaparición en el presupuesto de la asistencia sanitaria. Los gastos financieros, sin embargo, crecen algo más de lo previsto sobre el año anterior (2,5% real, 6,9% nominal). El aumento en el gasto es superior para las transferencias corrientes, capítulo donde se producen las mayores desviaciones al alza no compensadas con recortes paralelos (5,2% real, 9,6% nominal). El gasto inversor incluido en el presupuesto, suma de inversiones y transferencias de capital también finalizará con un descenso respecto al año anterior (4,3% real y 0,1% nominal).

El saldo del presupuesto consolidado en 2003 construido con las hipótesis detalladas de ingresos y gastos estaría muy cerca del equilibrio (-466,68 millones equivalente al -0,06% del PIB), muy inferior al inicialmente previsto por los autores³⁶ al haberse acumulado desviaciones en los ingresos mientras el gasto consolidado se mantiene cerca de las dotaciones iniciales gracias a los recortes enumerados. El saldo negativo del Estado y los Organismos Autónomos en operaciones no financieras (1% del PIB)³⁷ estará compensado por un superávit de las cuentas de la Seguridad Social de la misma dimensión.

La evolución en volumen nominal de la deuda estará condicionado por el saldo de las operaciones no financieras y de los préstamos del Estado concedidos a terceros (5.400 millones), en teoría para cobrar posteriormente pero que el paso del tiempo está demostrando como incierto. De esta forma, la necesidad de endeudamiento del Estado estará alrededor de los 5.866,68 millones (0,79% del PIB) cantidad en la que aumentará el volumen de deuda y, por ende, los gastos de financiación. El elevado crecimiento nominal del PIB esperado para 2003 (6,6%) jugará como factor de maquillaje de la relación deuda/PIB, el ratio habitualmente utilizado ante la opinión pública como demostración de una favorable evolución de las cuentas públicas.

4.2 Resumen de ingresos, gastos y saldo del presupuesto

Los presupuestos generales del Estado consolidados recogen las operaciones del Estado, los Organismos Autónomos, la Seguridad Social y los Organismos Públicos con limitación en sus créditos según su normativa específica (Instituto Cervantes, Agencia de Protección de Datos, Agencia Estatal de la Administración Tributaria, Consejo

³⁶ Déficit de 0,74% del PIB bajo criterio de Contabilidad Pública.

³⁷ Causa sorpresa el saldo negativo (-2.208 millones) de los Organismos Autónomos cuando el INEM tendrá excedente.

Económico y Social, Consejo de Seguridad Nuclear, Instituto Español de Comercio Exterior, Consejo Nacional de Inteligencia).

La consolidación de los presupuestos recoge el total de ingresos y gastos después de haber compensado las múltiples operaciones internas entre los distintos entes que lo integran. De otra forma, las cifras no serían fiel reflejo de la actividad de la Administración Central. Una cuestión, por otra parte, en teoría extensible tanto a las operaciones no financieras como a las financieras, que plantea algunas dudas razonables sobre su cumplimiento en la práctica.

La información oficial de los PGE para 2004 asigna unos gastos no financieros consolidados de 220.516,67 millones, un crecimiento anual del 1,3% (4,3% nominal) sobre la dotación inicial del año en curso, inferior, por tanto, al ritmo de actividad esperado. Dentro de esta cifra, por decisión del Consejo de Ministros aprobada en el Parlamento, el Estado tiene marcado desde el 24 de abril un límite de gasto de 117.260 millones³⁸ incluyendo en esta cifra el 2% del Fondo de Contingencia (2.345,20 millones). La decisión fue adoptada mucho antes de su aplicación desconociendo la situación económica en ese momento y, por tanto, la necesidad de utilizar el multiplicador del gasto público como incentivo a la actividad económica.

Comparación grandes cifras de los PGE 2003 y 2004			
	2003 inicial	2003 previsión	2004
Ingresos	206.030,90	210.924,31	216.832,83
Gastos	211.515,07	211.390,99	220.516,67
Saldo	-5.484,17	-466,68	-3.683,84
PIB	729.200,00	742.500,00	786.600,00
Ingresos	28,3%	28,4%	27,6%
gastos	29,0%	28,5%	28,0%
saldo	-0,8%	-0,1%	-0,5%
Evolución anual		2004 sobre	2004 sobre
euros nominales		2003 inicial	2003 previsión
Ingresos		5,2%	2,8%
gastos		4,3%	4,3%
PIB			5,9%
Evolución anual		2004 sobre	2004 sobre
euros constantes		2003 inicial	2003 previsión
Ingresos		2,3%	-0,1%
gastos		1,3%	1,4%
PIB			3,0%
Elaboración propia			

³⁸ Orden de Hacienda 1005/2003 de 24 de abril.

La tasa interanual calculada sobre el avance de liquidación de gasto en el año no varía respecto a la obtenida con la dotación inicial entre ejercicios, aunque algunas de las desviaciones previstas en 2003 deberían provocar un superior volumen de gasto el próximo año, salvo que se produzcan reajustes internos entre las distintas partidas como las anunciadas para el año en curso.

Los créditos consolidados de gasto presentados para 2004 equivalen al 28% del PIB, un porcentaje no comparable con años anteriores al haberse modificado la estructura del presupuesto por la transferencia a las administraciones territoriales de algunas políticas de gasto y la aplicación del nuevo sistema de financiación para las haciendas locales.

La distribución de las políticas de gasto entre los grandes subsectores después de eliminar las transferencias internas, muestra al Estado como mayor protagonista (48% del total), seguido de la Seguridad Social (35,6%) y de los Organismos Autónomos (15%).

La previsión de ingresos consolidados para 2004 asciende a 216.832.81 millones, un 2,3% superior a la inicial del presente año (5,2% nominal). La evolución disminuye al 0,2% (3,1% nominal) si la comparación se realiza con la previsión de liquidación manejada en este trabajo para el año en curso. Un resultado incoherente con la evolución de los salarios y el empleo contenida en el cuadro macro.

La distribución de ingresos por subsectores mantiene al Estado como principal origen de recursos pero en menor proporción que la reflejada en el capítulo de gastos. La Seguridad Social le sigue en capacidad de recaudación y, en el último lugar, aparecen los Organismos Autónomos.

El saldo consolidado de las operaciones financieras de ingresos y gastos tendrá en 2004 un signo negativo por valor de -3.683,84 millones (0,5% del PIB) aunque el resultado oficial del presupuesto consolidado de la Administración Central en términos de Contabilidad Nacional es de equilibrio presupuestario. Conviene recordar la contradicción creada por el hecho de presentar toda la información con criterios de contabilidad pública y la obligación de presentar la liquidación ante la Comisión Europea bajo el criterio de Contabilidad Nacional. De este modo, las explicaciones ofrecidas sobre el procedimiento utilizado para alcanzar este saldo no son especialmente convincentes, básicamente por escasas.

El acuerdo del Consejo de Ministros obliga al equilibrio presupuestario al conjunto de las Administraciones Públicas, pero sólo marca el máximo de gasto del Estado (117.260,04 millones incluyendo en esta cantidad el Fondo de Contingencia del 2%). Dado que sus ingresos son inferiores a esa cantidad (110.496,20 millones) se alcanza un saldo negativo bastante importante (6.763,84 millones, -0,9% del PIB). Sin embargo, este déficit disminuye significativamente al aplicar *los ajustes oportunos (3.276,27 millones)* hasta reducirse a cuatro décimas de PIB (-3.487,57 millones). El único detalle conocido sobre el contenido de los ya famosos ajustes se corresponde con la periodificación de los intereses de la deuda de acuerdo a su duración. Con el aditamento que las diferencias en las cifras referidas al saldo recogidas en los distintos libros del presupuesto, generen más dudas sobre su valor final (de 590,0 a 1.460,0 millones en el Libro amarillo de presentación o en el Informe Económico y Financiero).

Presupuesto Estado	2003 inicial	2003 previsión	2004 (1)
Ingresos	105.695,71	108.437,00	110.496,20
Gastos	114.516,80	113.924,00	117.260,04
<i>Fondo de Contingencia</i>	2.290,34	0	2.345,20
Déficit	-8.821,09	-5.487,00	-6.763,84
en % del PIB	-1,1%	-0,7%	-0,9%
En términos C. Nacional			
<i>intereses deuda pública</i>	2.753,39		1.460,00
<i>ajuste ejecución</i>	2.633,89		2.358,27
<i>otros ajustes netos</i>			-542
ajustes en gastos	5.387,28		3.276,27
saldo Estado	-3.433,81		-3.487,57
en % del PIB	-0,5%		-0,4%

Fuente: IEF

(1) Las cifras son completamente distintas en el Libro de Presentación de los PGE 2004

Siguiendo el razonamiento en términos de Contabilidad Nacional, el saldo consolidado de los PGE de la Administración Central termina en el equilibrio gracias a la previsión de un superávit de 0,4% del PIB en las cuentas de la Seguridad Social, incluyendo dentro de la misma las prestaciones sociales del INEM. De cumplirse todas las previsiones de ingresos y gasto, las cuentas de la Administración Central alcanzarían en 2004 un superávit primario del 2,4% del PIB (ingresos menos gastos excluyendo los gastos por intereses de deuda), inferior al alcanzado desde el año 2001.

Este menor porcentaje de saldo primario en relación al PIB, medio punto respecto a 2002, revela que una parte de los gastos liberados del pago de los intereses efectivos de la deuda pública no se han dirigido a

sanear las finanzas sino que se han utilizado para otro tipo de políticas de gasto dentro del presupuesto consolidado.

Total Administraciones Públicas España							
Déficit (-) o superávit (+) primario de las AA. PP.							
	1993	1995	2000	2001	2002	2003 previsión	2004 previsión
Necesidad financiación en % PIB	-24.839 -6,5%	-29.057 -6,6%	-4.726 -0,8%	-1.785 -0,3%	203 0,0%	0 0,0%	0 0,0%
Intereses efectivos en % PIB	19.060 5,0%	22.900 5,2%	20.011 3,3%	20.288 3,1%	19.781 2,8%	19.764 2,7%	19.148 2,4%
Déficit público primario en % PIB	-5.779 -1,5%	-6.157 -1,4%	15.285 2,5%	18.503 2,8%	19.984 2,9%	19.764 2,7%	19.148 2,4%

Fuente: IGAE y Ministerio de Hacienda

Los resultados cambian significativamente si se utilizan las cifras incluidas en los tomos informativos que acompañan los PGE, todos ellos bajo el criterio de contabilidad pública. El saldo consolidado del presupuesto de la Administración Central sería negativo (0,5% del PIB) resultado de un déficit del Estado (0,9% del PIB) compensado solo parcialmente por el superávit obtenido por la Seguridad Social.

PGE 2004	Estado	OO. AA. Estado	Seguridad Social	Total
saldo operaciones no financieras				
En euros nominales	-6.763,83	-388,09	3.526,40	-3.625,52
En % del PIB	-0,9%	0,0%	0,4%	-0,5%
<i>Información oficial (C. Nacional)</i>				
En euros nominales	-3.146,40	0,00	-3.057,73	0,00
En % del PIB	-0,4%	0,0%	0,4%	0,0%

El equilibrio presupuestario alcanzado en Contabilidad Nacional tampoco se corresponde con el saldo de deuda previsto en 2004 para financiar la diferencia entre ingresos y gastos (12.567,28 millones). El déficit por operaciones no financieras del Estado explica una parte (6.763,83 millones) el resto se corresponde con los préstamos concedidos a terceros (5.803,44 millones). Esta última cantidad es similar a la evolución prevista para los activos financieros en el presupuesto de gasto del Estado para el próximo ejercicio (6.261,28 millones, 12,4% real sobre dotación inicial del año en curso). Las mayores partidas de los activos financieros se corresponden con préstamos concedidos fuera del sector público (2.495,26 millones, 35,1% sobre año precedente) y aportaciones patrimoniales (2.146,55 millones) (detalle en gasto consolidados por capítulos).

Para hacer frente a las necesidades de financiación, el Estado utilizará un remanente de la cuenta del Tesoro en el Banco de España (2.000 millones) emitiendo deuda pública por el diferencial (10.500 millones). Una situación bastante peculiar cuando se anuncia por tercer

año consecutivo un saldo equilibrado. Una forma de comprobar el resultado práctico de las fórmulas contables utilizadas es la evolución de la deuda nominal en circulación durante un periodo suficiente de tiempo. En el periodo 1995-2004 el saldo de deuda viva ha aumentado en 41.951 millones por encima de los saldos anuales declarados oficialmente (5,3 puntos del PIB del próximo año). Una circunstancia menos explicable todavía cuando en el periodo reciente el Estado ha ingresado 29.716 millones por las privatizaciones de empresas públicas desde 1996³⁹. El endeudamiento adicional generará el año próximo gastos financieros por valor de 2.160,49 millones⁴⁰ (0,3% del PIB).

Comparación deuda del Estado con saldos anuales presentados oficialmente									
	saldo A. Central		deuda Estado				deuda con saldos presentados		diferencia
	% PIB	millones	total	millones año	% año	% PIB	total	% PIB	
1995			229.300			52,4%	229.300	52,4%	0
1996	-4,4%	-20.327	260.500	31.200	13,6%	56,1%	249.627	53,8%	10.873
1997	-2,9%	-14.095	270.600	10.100	3,9%	54,9%	263.722	53,5%	-3.995
1998	-2,7%	-14.183	280.100	9.500	3,5%	53,2%	277.905	52,8%	-4.683
1999	-1,0%	-5.675	294.700	14.600	5,2%	52,1%	283.580	50,1%	8.925
2000	-0,4%	-2.492	305.300	10.600	3,6%	50,1%	286.072	46,9%	8.108
2001	0,2%	1.603	306.922	1.622	0,5%	47,0%	284.469	43,5%	3.225
2002	0,3%	2.320	311.961	5.039	1,6%	44,8%	282.149	40,5%	7.359
2003	0,0%	0	313.600	1.639	0,5%	42,2%	282.149	38,0%	1.639
2004	0,0%	0	324.100	10.500	3,3%	41,2%	282.149	35,9%	10.500
Acumulado 1996-2004	-10,8%	-52.849		94.800	36,8%				41.951

Elaboración propia

Este proceso podría cambiar si se comenzaran a cobrar préstamos concedidos por el Estado a terceros, sin embargo, la experiencia está demostrando una conducta inversa: con el tiempo el saldo aumenta. Como se aprecia en la tabla adjunta, la propensión de los actuales responsables del Ministerio de Hacienda al uso de los activos financieros ha sido importante, en especial en los ejercicios 2001 y 2004 (detalle sobre activos financieros en el capítulo de gastos por capítulos).

El aumento constante del saldo nominal de deuda en circulación no es contradictorio con una disminución de su peso en relación al PIB, gracias al elevado incremento de éste último en términos nominales. De esta forma, una circunstancia negativa para la economía española se ha convertido en un instrumento para embellecer el resultado final de las cuentas públicas. De cumplirse las previsiones oficiales en 2004 el ratio deuda del Estado sobre PIB será del 41,2%, elevándose hasta el 51% del PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas.

³⁹ Fuente: Órgano consultivo de Privatizaciones.

⁴⁰ Tipo de interés medio de financiación de la deuda del 5,15% anual.

PGE 2004	Estado	OO. AA.	Seguridad	Total sin	Operaciones	Total	Otros org	Operaciones	TOTAL
GASTOS		Estado	Social	consolidar	internas	consolidado	públicos	internas	CONSOLIDADO
1 Gasto de personal	19.485,85	1.889,89	1.883,32	23.259,06		23.259,06	956,95		24.216,01
2 Gastos corrientes bienes y servicios	2.738,40	1.945,82	1.485,93	6.170,15		6.170,15	340,18		6.510,33
3 gastos financieros	19.046,55	25,19	76,16	19.147,90		19.147,90	0,19		19.148,09
4 transferencias corrientes	58.842,71	28.483,71	77.611,66	164.938,08	13.041,15	151.896,93	4,32	1185,78	150.715,47
5 fondo de contingencia	2.345,20			2.345,20		2.345,20			2.345,20
<i>Operaciones corrientes</i>	<i>102.458,71</i>	<i>32.344,61</i>	<i>81.057,07</i>	<i>215.860,39</i>	<i>13.041,15</i>	<i>202.819,24</i>	<i>1301,64</i>	<i>1185,78</i>	<i>202.935,10</i>
6 inversiones reales	7.634,30	2.251,01	401,81	10.287,12		10.287,12	258,51		10.545,63
7 transferencias de capital	7.167,02	1.415,27	27,93	8.610,22	1337,3	7.272,92	2,16	239,14	7.035,94
<i>operaciones de capital</i>	<i>14.801,32</i>	<i>3.666,28</i>	<i>429,74</i>	<i>18.897,34</i>	<i>1.337,30</i>	<i>17.560,04</i>	<i>260,67</i>	<i>239,14</i>	<i>17.581,57</i>
TOTAL OP NO FINANCIERAS	117.260,03	36.010,89	81.486,81	234.757,73	14.378,45	220.379,28	1562,31	1424,92	220.516,67
8 Activos	6.261,28	667,69	3.657,11	10.586,08		10.586,08			10.586,08
9 Pasivos	33.368,94	139,90	77,33	33.586,17		33.586,17			33.586,17

PGE 2004	Estado	OO. AA.	Seguridad	Total sin	Operaciones	Total	Otros org	Operaciones	TOTAL
INGRESOS		Estado	Social	consolidar	internas	consolidado	públicos	internas	CONSOLIDADO
1 impuestos directos y cuotas sociales	58.087,36	18.827,52	76.404,10	153.318,98		153.318,98			153.318,98
2 impuestos indirectos	39.836,00			39.836,00		39.836,00			39.836,00
3 tasas y otros ingresos	2.874,08	1.034,82	439,50	4.348,40		4.348,40	62,21		4.410,61
4 transferencias corrientes	5.479,97	9.748,27	7.468,23	22.696,47	13.041,15	9.655,32	1.186,42	1.185,78	9.655,96
5 ingresos patrimoniales	2.627,40	2.957,28	635,03	6.219,71		6.219,71	15,40		6.235,11
<i>Operaciones corrientes</i>	<i>108.904,81</i>	<i>32.567,89</i>	<i>84.946,86</i>	<i>226.419,56</i>	<i>13.041,15</i>	<i>213.378,41</i>	<i>1.264,03</i>	<i>1.185,78</i>	<i>213.456,66</i>
6 enajenación inversiones reales	64,63	469,43	0,40	534,46		534,46			534,46
7 transferencias de capital	1.526,76	2.585,48	65,95	4.178,19	1.337,30	2.840,89	239,94	239,14	2.841,69
<i>operaciones de capital</i>	<i>1.591,39</i>	<i>3.054,91</i>	<i>66,35</i>	<i>4.712,65</i>	<i>1.337,30</i>	<i>3.375,35</i>	<i>239,94</i>	<i>239,14</i>	<i>3.376,15</i>
TOTAL OP NO FINANCIERAS	110.496,20	35.622,80	85.013,21	231.132,21	14.378,45	216.753,76	1.503,97	1.424,92	216.832,81
8 Activos	457,84	1.004,40	208,03	1.670,27		1.670,27	59,38		1.729,65

4.3 Presupuesto consolidado de ingresos para 2004

El presupuesto consolidado de ingresos por operaciones no financieras para 2004 asciende a 216.832,83 millones, el equivalente al 27,6% del PIB. Esta dotación implica un aumento del 2,3% respecto a la previsión inicial del año anterior (5,2% nominal), por lo que de cumplirse sería inferior al ritmo previsto de actividad de la economía española. Así, los ingresos consolidados perderían siete décimas de presencia en relación al PIB.

La comparación entre dotaciones iniciales cumple de manera formal las obligaciones legales pero no ayuda a realizar una tarea de seguimiento y control de las cuentas públicas. En 2004 se introduce una nueva modificación estructural en el apartado de ingresos con la aplicación del sistema de financiación de las Entidades Locales (Ley 51/2002 de reforma de la Ley 39/88 reguladora de las Haciendas Locales). Este sistema sustituye una parte de las anteriores transferencias del Estado a las Corporaciones Locales (gasto del Estado) por la participación de las mismas en algunos impuestos (minoración ingresos del Estado). El nuevo sistema cede a las Corporaciones Locales un porcentaje de la recaudación de algunos de los impuestos estatales cuando se cumplan determinadas condiciones: población de derecho del municipio superior a 75.000 habitantes, ser capital de provincia o de Comunidad Autónoma⁴¹, ser provincia o ente asimilado. El porcentaje es variable, como se incluye en la siguiente tabla según los impuestos afectos y las condiciones de los destinatarios.

Cesión de rendimientos recaudatorios impuestos estatales nueva Ley de financiación de las Haciendas Locales. En % total ingresos		
<i>Impuestos estatales</i>	<i>Grandes municipios</i>	<i>Provincias</i>
IRPF	1,6875	0,9936
IVA	1,7897	1,0538
Impuestos especiales ...	2,0454	1,2044
Fuente: IEF de los PGE 2004		

La inclusión en el presupuesto de 2004 de la liquidación definitiva del sistema de financiación autonómico para el año 2002 tiene las mismas consecuencias de disminuir el gasto del Estado y minorar sus ingresos, mientras en paridad aumentan los ingresos propios de las Comunidades Autónomas por impuestos cedidos y compartidos.

⁴¹ Más detalle en el capítulo de gasto por políticas.

La explicación de las modificaciones metodológicas, desafortunadamente, no está acompañada de una presentación en términos homogéneos, entorpeciendo cualquier trabajo de análisis. La ausencia reiterada de esta información en un contexto de continuos cambios en la distribución política y administrativa del Estado español niega la posibilidad de hacer un seguimiento del capítulo de ingresos.

Realizada esta salvedad, la comparación entre los ingresos consolidados del Estado para 2004 y el avance de liquidación para el año en curso manejado en este trabajo (impuestos y cuotas sociales) arroja un estancamiento en términos reales (-0,1% real). Un escenario incompatible con el cuadro macroeconómico oficial (Δ 3% en el PIB).

La principal explicación viene dada por la infravalorada previsión de recaudación por cotizaciones sociales en 2004 (0,6% real sobre avance liquidación en 2003). La recaudación prevista para este capítulo (96.051 millones) no concuerda con el escenario de creación de empleo (1,9%) y mejora de los salarios en términos reales (0,7%). Así, en condiciones normales, la recaudación por cuotas sociales en el próximo año debe ser superior a la incluida en los PGE 2004.

El escenario utilizado por los autores del presupuesto para la recaudación por impuestos en el año 2004 es optimista incluso comparándola con el avance de liquidación del presente año (3,9% real, 7,2% nominal) al ser muy superior al ritmo de actividad económica (3% real, 5,6% nominal). El importante aumento es extensible tanto a los impuestos directos (3,6% real, 6,6% nominal) como a los indirectos (4,2% real y 7,2% nominal). Como se puede comprobar en la tabla adjunta, los autores prevén un muy buen comportamiento para el IRPF (5,5% nominal), el Impuesto de Sociedades (8,8% nominal) y el IVA (7,9%), atribuyéndoles una elevada elasticidad en relación al PIB. Las previsiones pueden ser más ajustadas para el IRPF conocida la no actualización de los gastos deducibles y la tarifa que implica un incremento automático de la recaudación consecuencia del efecto denominado progresividad en frío (mínimo del 2,8% nominal), pero generan más dudas las previsiones para el resto de las figuras tributarias.

La nueva distribución entre Administraciones atribuye la mayor parte del crecimiento al segmento territorial (tasa interanual del 23,4% real en impuestos directos y 9,7% real en indirectos).

En este contexto de cambios metodológicos, la información sobre ingresos por impuestos correspondientes al Estado en 2004 tiene sólo un carácter descriptivo. Así, la recaudación por IRPF e Impuestos Especiales

disminuirían sobre el año anterior (-6,1% y -1,1% real respectivamente), mientras aumentarían los del Impuesto de Sociedades e Impuesto sobre Valor Añadido (5,8% y 1,6%). Las causas de esta conducta son diversas:

- ✓ Nuevo sistema de financiación de las Corporaciones Locales y el ajuste provocado por la liquidación correspondiente a 2002 en el sistema de las Comunidades Autónomas.
- ✓ La no actualización según los precios de los distintos parámetros con influencia en el IRPF y en los Impuestos Especiales. Esta decisión tiene repercusiones contrapuestas. La no actualización de las bases imponibles en los impuestos especiales implica una menor carga fiscal para los contribuyentes. La no actualización de la tarifa y, sobre todo, de los gastos deducibles (trabajo, situación personal, circunstancias familiares) en el IRPF aumenta la presión fiscal de los contribuyentes. Con esta premisa, la recaudación en este último impuesto debería aumentar, por lo que el descenso esperado por los autores del presupuesto sólo puede ser explicado por el ajuste metodológico aludido en el punto anterior.

A la espera de conocer los resultados detallados sobre el IRPF, la última Memoria Tributaria corresponde al año 2000, la recaudación del Impuesto sobre la Renta ha perdido 0,92 puntos del PIB desde 1995 (7.236 millones anuales). Del total de ingresos esperados en 2004 (6,26% del PIB), las Comunidades Autónomas tienen bajo su competencia exclusiva, esto significa plena libertad para modificar tarifa y deducciones⁴², el equivalente al 2,20% del PIB.

La estructura de las aportaciones a los ingresos consolidados de la Administración Central manifiesta el mayor protagonismo de las cotizaciones sociales (44,3% del total), dentro de una tendencia creciente con el paso del tiempo, producto del superior número de cotizantes a la Seguridad Social y de la cesión de impuestos desde el Estado a las Haciendas Territoriales. Los impuestos directos le siguen en importancia (26,4%) aunque en este caso en una tendencia decreciente por el último motivo consignado. A continuación están los impuestos sobre el consumo (18,4%) que aumentarían ligeramente su peso el próximo año (desde el 18,1% al 18,4%).

Las transferencias corrientes mantienen su participación en el presupuesto (4,5% del total) gracias fundamentalmente a los recursos del FEOGA-garantía (6.320,92 millones) en concepto de subvenciones

⁴² El único límite es mantener el mismo número de tramos que en el segmento estatal.

agrícolas. Las liquidaciones de los sistemas de financiación en el País Vasco y Navarra tienen también un saldo positivo en el presupuesto (1.196,18 y 497,50 millones respectivamente).

Los ingresos patrimoniales continúan su descenso en importancia dentro del presupuesto (2,9% del total) debido a los menores ingresos del Banco de España, su principal fuente de recursos (1.744,44 millones esperados inferior en 680 millones a 2003). Las Loterías y Apuestas del Estado le siguen como fuente de aportación (2.565,00 millones). Las tasas completan el cuadro con una participación similar a la del año en curso (2% del total). Por último, en grado de importancia por su dimensión están las transferencias de capital (1,3% del total) en su mayoría recibidas desde los organismos comunitarios de política regional, FEOGA-garantía, Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión y Fondo de Desarrollo Regional (1.141,33 millones).

La suma de cotizaciones sociales e impuestos incluidos en los PGE de 2004 son equivalentes al 24,6% del PIB, siete décimas menos del avance de liquidación para el año en curso y 3,4 puntos inferior a la de 1995. No obstante, **los resultados en presión fiscal de la Administración Central en ambos años no son comparables al estar contruidos bajo métodos distintos.** El proceso de descentralización en capítulo de ingresos iniciado en la década de los ochenta con una actividad muy intensa en los últimos años obliga a integrar el total de las Administraciones Públicas para conocer el esfuerzo fiscal exigido a los ciudadanos españoles. Así, como recoge el capítulo segundo de este informe, **el último dato disponible correspondiente al ejercicio 2002 refleja una presión fiscal del 36,1% del PIB, 2,8 puntos más de la que había en 1995.**

PGE: INGRESOS consolidados no financieros										
millones nominales						evolución anual				
millones nominales	1995	2002	2003		2004	2003 Euros constantes	2004 euros constantes		2004 nominal	
			inicial	previsión			inicial 03	Previsión 2003	inicial 04	Previsión 2004
I. Impuestos Directos + Cotizaciones Sociales	89.690	141.510	144.516	149.054	153.319	1,0%	3,1%	0,0%	6,1%	2,9%
<i>Impuestos directos</i>	39.048	54.805	54.488	56.279	57.268	-1,5%	2,1%	-1,1%	5,1%	1,8%
<i>Cotizaciones Sociales</i>	50.642	86.705	90.028	92.775	96.051	2,6%	3,7%	0,6%	6,7%	3,5%
II. Impuestos Indirectos	32.859	38.027	37.741	38.269	39.836	-3,5%	2,6%	1,2%	5,6%	4,1%
III. Tasas y otros ingresos	3.530	4.694	4.309	4.709	4.411	-3,8%	-0,5%	-9,0%	2,4%	-6,3%
IV. Transferencias corrientes	5.964	8.737	9.577	9.577	9.656	5,1%	-2,0%	-2,0%	0,8%	0,8%
V. Ingresos patrimoniales	7.050	6.916	6.618	6.118	6.235	-15,2%	-8,4%	-1,0%	-5,8%	1,9%
Operaciones corrientes	139.092	199.883	202.761	207.726	213.457	-0,4%	2,3%	-0,1%	5,3%	2,8%
VI. Enajenación Inversiones reales	112	397	498	498	534	20,3%	4,2%	4,2%	7,2%	7,2%
VII. Transferencias capital	1.886	2.368	2.775	2.700	2.842	9,3%	-0,5%	2,3%	2,4%	5,2%
Operaciones de capital	1.998	2.765	3.273	3.198	3.376	10,9%	0,2%	2,6%	3,1%	5,6%
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	141.089	202.648	206.034	210.924	216.833	-0,2%	2,3%	-0,1%	5,2%	2,8%
PIB	437.787	696.208		742.500	786.600	2,3%		3,0%		5,9%

PGE consolidado. INGRESOS	Participación por epígrafes				% sobre PIB			
	1995	2002	2003	2004	1995	2002	2003	2004
I. Impuestos Directos + Cotizaciones Sociales	63,6%	69,8%	70,7%	70,7%	20,5%	20,3%	20,1%	19,5%
<i>Impuestos directos</i>	27,7%	27,0%	26,7%	26,4%	8,9%	7,9%	7,6%	7,3%
<i>Cotizaciones Sociales</i>	35,9%	42,8%	44,0%	44,3%	11,6%	12,5%	12,5%	12,2%
II. Impuesto Indirectos	23,3%	18,8%	18,1%	18,4%	7,5%	5,5%	5,2%	5,1%
III. Tasas y otros ingresos	2,5%	2,3%	2,2%	2,0%	0,8%	0,7%	0,6%	0,6%
IV. Transferencias corrientes	4,2%	4,3%	4,5%	4,5%	1,4%	1,3%	1,3%	1,2%
V. Ingresos patrimoniales	5,0%	3,4%	2,9%	2,9%	1,6%	1,0%	0,8%	0,8%
Operaciones corrientes	98,6%	98,6%	98,5%	98,4%	31,8%	28,7%	28,0%	27,1%
VI. Enajenación. Inversiones reales	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%
VII. Transferencias de capital	1,3%	1,2%	1,3%	1,3%	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%
Operaciones de capital	1,4%	1,4%	1,5%	1,6%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%
TOTAL OP NO FINANCIERAS	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	32,2%	29,1%	28,4%	27,6%

INGRESOS del Estado millones de €uros	2002			2003						2004			
	1995	avance liquidación			inicial			avance liquidación			inicial		
		Estado	CC. AA.	Total	Estado	CC. AA.	Total	Estado	CC. AA.	Total	Estado	AA. TT.	Total
CAPITULOS													
IRPF	31.120	32.268	12.067	44.335	32.217	13.503	45.720	33.079	13.622	46.701	31.974	17.297	49.271
I. Sociedades	7.212	21.420	0	21.420	21.090	0	21.090	22.151	0	22.151	24.109	0	24.109
Otros	715	1.832	0	1.832	1.911	0	1.911	1.852	0	1.852	2.004	0	2.004
I.- Impuestos directos	39.048	55.520	12.067	67.587	55.218	13.503	68.721	57.082	13.622	70.704	58.087	17.297	75.384
Impuesto valor añadido	20.272	25.720	11.184	36.904	25.742	13.439	39.181	26.296	13.439	39.735	27.490	15.384	42.874
Impíos Especiales	11.636	10.347	5.767	16.114	9.880	7.066	16.946	9.819	7.066	16.885	9.996	7.762	17.758
<i>alcohol y bebidas derivadas</i>		601	261	862	560	361	922	469	361	830	493	374	867
<i>cerveza</i>		147	68	214	137	88	225	131	88	219	131	97	228
<i>productos intermedios</i>		11	6	17	10	7	17	12	7	19	12	8	20
<i>hidrocarburos</i>		6.297	3.159	9.456	5.958	3.841	9.800	5.952	3.842	9.794	5.991	4.173	10.164
<i>labores del tabaco</i>		3.163	1.701	4.864	3.199	2.062	5.261	3.207	2.062	5.269	3.384	2.288	5.672
<i>electricidad</i>		113	573	685	16	706	721	48	706	754	-15	822	807
Impuesto Trafico Exterior	737	922	0	922	998	0	998		0		1.057	0	1.057
Otros	214	1.038	0	1.038	1.121	0	1.121	2.154	0	2.154	1.293	0	1.293
II.- Impuestos indirectos	32.859	38.027	16.952	54.978	37.741	20.505	58.246	38.269	20.505	58.774	39.836	23.146	62.982
TOTAL IMPUESTOS	71.906	93.547	29.019	122.565	92.959	34.007	126.967	95.351	34.127	129.478	97.923	40.443	138.366
III.- Tasas y otros	1.950	3.040	0	3.040	2.701	0	2.701	3.274	0	3.274	2.874	0	2.874
IV.- Transferencias corrientes	3.056	4.852	0	4.852	5.132	0	5.132	5.393	0	5.393	5.480	0	5.480
V.- Ingresos patrimoniales	5.470	4.225	0	4.225	3.257	0	3.257	2.869	0	2.869	2.627	0	2.627
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	82.383	105.664	29.019	134.683	104.049	34.007	138.056	106.887	34.127	141.014	108.904	40.443	149.347
VI.- Enajenación inversiones	60	89	0	89	63	0	63	90	0	90	65	0	65
VII.- Transferencias capital	2.107	1.471	0	1.471	1.584	0	1.584	1.460	0	1.460	1.527	0	1.527
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	2.167	1.560	0	1.560	1.647	0	1.647	1.550	0	1.550	1.592	0	1.592
TOTAL INGRESOS	84.549	107.225	29.019	136.243	105.696	34.007	139.703	108.437	34.127	142.564	110.496	40.443	150.939
PIB precios de mercado	437.787			696.208			742.500			742.500			786.600

Ingresos	2003 nominal			2003 real			2004 nominal			2004 real			
	Evolución € constantes	Estado	CC. AA.	Total	Estado	CC. AA.	Total	Estado	CC. AA.	Total	Estado	CC. AA.	Total
IRPF		2,5%	12,9%	5,3%	-1,7%	8,2%	1,0%	-3,3%	27,0%	5,5%	-6,1%	23,4%	2,5%
I. Sociedades		3,4%		3,4%	-0,9%		-0,9%	8,8%		8,8%	5,8%		5,8%
Otros		1,1%		1,1%	-3,1%		-3,1%	8,2%		8,2%	5,2%		5,2%
I.- Impuestos directos		2,8%	12,9%	4,6%	-1,4%	8,2%	0,3%	1,8%	27,0%	6,6%	-1,1%	23,4%	3,6%
Impuesto Valor Añadido		2,2%	20,2%	7,7%	-2,0%	15,2%	3,2%	4,5%	14,5%	7,9%	1,6%	11,2%	4,9%
Impuestos Especiales		-5,1%	22,5%	4,8%	-9,0%	17,5%	0,5%	1,8%	9,8%	5,2%	-1,1%	6,8%	2,2%
<i>alcohol y bebidas derivadas</i>		-22,0%	38,5%	-3,7%	-25,2%	32,8%	-7,7%	5,1%	3,6%	4,5%	2,2%	0,7%	1,5%
<i>cerveza</i>		-10,6%	29,8%	2,1%	-14,3%	24,4%	-2,1%	0,0%	10,2%	4,1%	-2,8%	7,1%	1,2%
<i>productos intermedios</i>		11,1%	16,7%	13,1%	6,5%	11,9%	8,4%	0,0%	14,3%	5,3%	-2,8%	11,1%	2,3%
<i>hidrocarburos</i>		-5,5%	21,6%	3,6%	-9,4%	16,6%	-0,7%	0,7%	8,6%	3,8%	-2,2%	5,6%	0,9%
<i>labores del tabaco</i>		1,4%	21,2%	8,3%	-2,8%	16,2%	3,9%	5,5%	11,0%	7,6%	2,5%	7,8%	4,6%
<i>electricidad</i>		-57,3%	23,3%	10,1%	-59,1%	18,2%	5,5%	-131,3%	16,4%	7,0%	-130,4%	13,1%	4,0%
Impto Trafico Exterior		-100,0%		-100,0%	-100,0%								
Otros		107,5%		107,5%	99,0%		99,0%	-40,0%		-40,0%	-41,7%		-41,7%
II.- Impuestos indirectos		0,6%	21,0%	6,9%	-3,5%	16,0%	2,5%	4,1%	12,9%	7,2%	1,2%	9,7%	4,1%
TOTAL IMPUESTOS		1,9%	17,6%	5,6%	-2,3%	12,8%	1,3%	2,7%	18,5%	6,9%	-0,2%	15,2%	3,9%
III.- Tasas y otros		7,7%		7,7%	3,3%		3,3%	-12,2%		-12,2%	-14,7%		-14,7%
IV.- Transferencias corrientes		11,1%		11,1%	6,6%		6,6%	1,6%		1,6%	-1,3%		-1,3%
V.- Ingresos patrimoniales		-32,1%		-32,1%	-34,9%		-34,9%	-8,4%		-8,4%	-11,0%		-11,0%
TOTAL INGRESOS CORRIENTES		1,2%	17,6%	4,7%	-3,0%	12,8%	0,4%	1,9%	18,5%	5,9%	-1,0%	15,2%	2,9%
VI.- Enajenación inversiones		1,1%		1,1%	-3,0%		-3,0%	-27,8%		-27,8%	-29,8%		-29,8%
VII.- Transferencias capital		-0,8%		-0,8%	-4,9%		-4,9%	4,6%		4,6%	1,6%		1,6%
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL		-0,7%		-0,7%	-4,7%		-4,7%	2,7%		2,7%	-0,2%		-0,2%
TOTAL INGRESOS		1,1%	17,6%	4,6%	-3,0%	12,8%	0,3%	1,9%	18,5%	5,9%	-1,0%	15,2%	2,9%
PIB				6,6%			2,3%			5,9%			3,0%

IRPF recaudación en millones de euros nominales										
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 inicial
<i>IRPF total</i>	31.418	31.674	33.645	34.877	34.866	37.420	41.561	44.335	46.701	49.271
<i>Estado</i>			30.079	30.839	30.079	32.774	36.317	30.968	33.079	31.974
<i>Comunidades Autónomas</i>			3.566	4.038	4.787	4.646	5.244	13.249	13.622	17.297
PIB millones	437.786,80	464.251,20	493.181,52	526.157,85	565.482,07	608.786,80	651.641,00	696.208,00	742.500,00	786.600
<i>IRPF total</i>	7,18%	6,82%	6,82%	6,63%	6,17%	6,15%	6,38%	6,37%	6,29%	6,26%
<i>Estado</i>			6,10%	5,86%	5,32%	5,38%	5,57%	4,45%	4,46%	4,06%
<i>Comunidades Autónomas</i>			0,72%	0,77%	0,85%	0,76%	0,80%	1,90%	1,83%	2,20%
evolución anual										
<i>IRPF total</i>		0,8%	6,2%	3,7%	0,0%	7,3%	11,1%	6,7%	5,3%	5,5%
<i>Estado</i>				2,5%	-2,5%	9,0%	10,8%	-14,7%	6,8%	-3,3%
<i>Comunidades Autónomas</i>				13,2%	18,5%	-2,9%	12,9%	152,7%	2,8%	27,0%
		6,0%	6,2%	6,7%	7,5%	7,7%	7,0%	6,8%	6,6%	5,9%
tipo efectivo		15,3%	15,1%	14,9%	13,0%	13,5%				
tipo medio		19,1%	19,0%	19,3%	17,4%	15,5%				

Fuente Cuentas de las Administraciones Públicas (IGAE)

4.4 Presupuesto consolidado de gastos para 2004

El presupuesto de gasto consolidado para 2004 en concepto de operaciones no financieras asciende a 220.516,67 millones, con una evolución anual sobre la dotación inicial del año en curso inferior a la previsión de crecimiento del PIB (1,3% real). Si se excluyen los gastos financieros, la tasa interanual aumenta hasta el 2,1% real concediendo un volumen adicional de gasto de 616,00 millones.

La comparación con la hipótesis de ejecución incluida en el presente trabajo disminuye esa tasa interanual (0,9%), aunque como ya se ha mencionado tampoco constituye una referencia representativa al existir la capacidad de incrementar de forma automática algunas partidas de gasto, las de prestaciones sociales. Además, podría darse la circunstancia de que algunas de las desviaciones incurridas en el presente año no tengan que consolidarse en los siguientes ejercicios. En suma, el siguiente análisis intentará desbrozar en lo posible la viabilidad de los objetivos marcados por los autores y enunciar algunas insuficiencias en algunas de las políticas de gasto.

Gasto consolidado por capítulos

La perspectiva de gasto por capítulos presenta una fuerte agrupación en el capítulo de las transferencias corrientes, casi el 70% del mismo, seguido del gasto en personal (11%), gastos financieros (8,7%), operaciones de capital (8%) y gastos en bienes y servicios (3%).

El capítulo de **gastos de personal** tiene imputada una dotación de 24.216,00 millones en 2004 (3,1% del PIB), lo que implica una tasa interanual del 2,1% real (5,0% nominal) inferior a la previsión oficial de crecimiento del PIB. El gasto en pensiones (clases pasivas) asciende a 6.776,65 millones⁴³ (28% del total) dedicándose el resto a la retribución del personal en activo.

El subsector Estado asume la mayor parte de las obligaciones sobre sueldos y salarios de personal en activo o ya jubilado (80,4% del total). Los Organismos Autónomos del Estado y Seguridad Social se reparten a partes casi iguales el resto de las obligaciones en este capítulo. La Seguridad Social ha reducido significativamente su presencia con la

⁴³ La cantidad se eleva a 6.830,21 millones en la presentación por políticas (diferencia de 53,56 millones por otras pensiones y prestaciones).

finalización del traspaso de la política de asistencia sanitaria a las Comunidades Autónomas.

La clasificación económica del gasto en sueldos y salarios tiene la siguiente distribución (En millones):	
Altos cargos	72,57
Personal eventual	28,54
Funcionarios	11.401,43
Laborales	2.116,22
Incentivos al rendimiento	778,86
Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador	9.794,93

Los conciertos de asistencia sanitaria de los empleados públicos no adscritos al Servicio Nacional de Salud (MUFACE, ISFAS y MUGEJU) están incluidos en este capítulo de gasto con un valor de 1.614,57 millones.

La subida salarial en el próximo año será del 2%, la previsión oficial de subida en el IPC. El resto del incremento en el gasto viene dado por los siguientes motivos:

- ✓ Asignación de vacantes y oferta de empleo público en el Ministerio de Administraciones Públicas (+7,7% nominal en su epígrafe).
- ✓ Ampliación de personal por la apertura de nuevas embajadas (11,92 millones, +7,7% nominal en su epígrafe).
- ✓ Ampliación de plantilla para asumir la puesta en práctica de la Ley Orgánica de Calidad de Enseñanza incluida la contratación de profesores de religión (15,33 millones +6,7% nominal en su epígrafe).
- ✓ La dotación del Ministerio de Justicia disminuye (3,4% nominal) por el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas a pesar de un supuesto incremento en la retribución de jueces y fiscales (39,54 millones).
- ✓ Descenso en la dotación del Ministerio de Sanidad y Consumo (0,8%) por traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas.

El presupuesto de gasto de personal del Ministerio del Interior disminuye incluso en euros nominales (desde 4.020,75 a 3.809,44 millones) caminando en dirección contraria de la anunciada potenciación de agentes públicos para mejorar la seguridad ciudadana. La misma situación concurre en el Ministerio de Defensa (de 3.849,84 a 3.742,43 millones) donde, por lo menos en teoría, se necesita una dotación superior para desarrollar el ejército profesional.

Se conocen dos factores que, casi con toda certeza, aumentarán las cifras iniciales: la desviación sobre el IPC utilizado para actualizar las pensiones en 2003, que repercute en la posterior consolidación en el año próximo, antes de aplicar la subida de ese ejercicio y la entrada en vigor de un fondo de pensiones por valor del 0,5% de la masa salarial dirigido a los funcionarios de la Administración General del Estado (54,65 millones para 500.000 personas aproximadamente⁴⁴), según acuerdo alcanzado con los sindicatos más representativos (siete de octubre).

El capítulo de **gastos en bienes y servicios** dispondrá de un crédito presupuestario por valor de 6.510,30 millones, una cifra superior al inicial del año en curso (4,8% real) pero inferior al avance de liquidación como consecuencia de las ampliaciones de crédito aprobadas en el Parlamento (-5,5% real). La participación sobre el PIB de este capítulo de gasto es muy reducida (0,8 puntos) en un proceso de caída provocado por la finalización del proceso de transferencia a las Comunidades Autónomas de la asistencia sanitaria.

Las novedades en este epígrafe son, según la información disponible, el aumento en el gasto de funcionamiento de la Policía, Guardia Civil e Instituciones Penitenciarias y del Ministerio de Sanidad para la aplicación del Plan Nacional de Prevención y control del tabaquismo. Causa sorpresa, el elevado aumento en el Ministerio de Ciencia y Tecnología (+16,6%) derivado del pago de indemnizaciones por razón de servicio, un concepto en teoría incluido en los gastos de personal.

En la nueva estructura, desaparecida la asistencia sanitaria, el Ministerio del Interior lidera el protagonismo en volumen de gasto (1.012,02 millones), seguido del Ministerio de Defensa (880,23 millones).

El capítulo de **gastos financieros** tiene asignada una dotación de 19.148,10 millones en 2004, con un descenso en tasa interanual sobre la dotación inicial del año en curso (5,8% real) que aumenta si se realiza respecto a la previsión de liquidación del año en curso (-7,4% real).

El pago previsto por este concepto en el próximo año será equivalente al 2,43% del PIB con una disminución significativa en los últimos ocho años que ha concedido un margen importante de maniobra a los responsables económicos del Gobierno de la nación (2 puntos del PIB) para elaborar los presupuestos. No obstante, la continua emisión de deuda, consecuencia del uso de los activos financieros como fórmula de financiación de políticas de gasto, ha limitado la capacidad de reducir aún

⁴⁴ La masa salarial total de los funcionarios de la Administración General del Estado sería de 10.930,00 millones.

más los gastos financieros. Como muestra, la emisión de un saldo neto de deuda por valor de 13.600 millones 2004 implica un gasto adicional de 700,40 millones.

El epígrafe de **transferencias corrientes** recoge todos aquellos pagos a familias e instituciones sin ánimo de lucro, empresas y Administraciones Públicas nacionales y europeas, que no tienen el carácter de inversión ni implican una retribución salarial. La dotación se eleva a 150.745,50 millones constituyendo el volumen mayor de gasto dentro del presupuesto consolidado (68,3% del total) alcanzando un valor equivalente al 19,2% del PIB. La dotación para el próximo año comparada con la dotación inicial del año anterior crece por debajo del ritmo de crecimiento de la economía española (2% frente al 3%). La comparación con el avance de liquidación reduce la tasa interanual hasta casi el estancamiento en euros constantes (0,4% real). No obstante, el efecto final dependerá de cuál sea la capacidad de la economía española para crear riqueza y de la desviación en el gasto al final del ejercicio, que en algunas políticas (pensiones y prestaciones por desempleo) será, casi con toda seguridad, superior a la inicialmente prevista por los autores.

Los seis destinos siguientes agrupan casi el 90% del total del gasto consolidado en transferencias corrientes⁴⁵:

- Pensiones: 71.426,00 millones⁴⁶ (probable desviación IPC en 2003 alrededor de 0,8%).
- Prestaciones por desempleo: 11.088,00 millones.
- Comunidades Autónomas: 26.663,00 millones.
- Corporaciones Locales: 10.534,00 millones.
- Aportación Unión Europea: 9.116,74 millones.
- Fondo Español de Garantía Agraria: 6.176,07 millones.

Junto a estas grandes cifras existen múltiples partidas con dotaciones inferiores dirigidas a destinos dispares, entre las cuales enumeramos las siguientes: Agencia Estatal Tributaria (992.87 millones), Becas (819,06 millones), RENFE para gastos de explotación (709,43 millones), Instituto de reestructuración de la Minería del carbón (652.57 millones), MUFACE (499,91 millones), ISFAS (255,48 millones), CSIC (256,63 millones), AECI (248,17 millones) y empresas privadas (238,28 millones⁴⁷).

⁴⁵ La evolución con el año precedente se detalla en el análisis de gasto por políticas.

⁴⁶ Se incluyen las pensiones contributivas y no contributivas de la Seguridad Social, las de guerra, la LISMI y las FAS.

⁴⁷ Del total, 98,8 millones se corresponden con compensaciones por autopistas de peaje.

El **Fondo de Contingencia** dispondrá de un límite máximo de 2.345,2 millones, el 2% del total del presupuesto como dispone la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (Ley 18/2001, de 12 de diciembre). Este epígrafe está creado para atender cuando proceda necesidades imprevistas y no discrecionales. La tasa interanual sobre la dotación inicial del año anterior es inferior (0,5% real).

Conviene recordar que el año anterior aunque aparece con un crédito cero, el Fondo de Suficiencia se utilizó íntegramente para cubrir desviaciones al alza en otras políticas, quedando reflejadas en los capítulos correspondientes. En la práctica, el mecanismo utilizado por los gestores tuvo un carácter residual entre los mayores gastos, el margen concedido por el Fondo de Suficiencia y la renuncia a ejecutar proyectos incluidos inicialmente en el presupuesto.

Las operaciones de capital reúnen el conjunto de proyectos de inversión realizados por cualquiera de los subsectores del presupuesto (capítulo VI de inversiones reales) o por terceros (capítulo VII de transferencias de capital). La dotación consolidada para 2004 asciende a 17.586,60 millones, con una tasa interanual sobre la dotación inicial para el año en curso (2,2% real, 5,1% nominal) inferior al ritmo de actividad.

El resultado cambia bastante si la comparación se realiza sobre la previsión de liquidación construida para el presente año con la información disponible (8,7%). No obstante, cualquiera de las dos perspectivas carece de valor a la vista de la información facilitada en el Libro de presentación de los PGE 2004, coloquialmente denominado libro amarillo, donde el Ministerio de Hacienda dice que el esfuerzo inversor del sector público estatal se eleva a 27.420,48 millones, en realidad son 28.429,59 millones con las cifras para el capítulo de inversiones y transferencias de capital incluidos en el presupuesto, un 56% superior a la cantidad incluida en el segmento utilizado para el cálculo del saldo consolidado del presupuesto. ***Bajo esta perspectiva, proyectos por valor de 12.213,23 millones se realizarán fuera de la órbita presupuestaria y, lo que es peor fuera de control del Parlamento.***

El esfuerzo inversor total estatal para 2004 se sitúa en 28.492,59 millones de euros, equivalente al 3,6% del PIB previsto para el año que viene. Este esfuerzo ha venido aumentando en los últimos años a una tasa superior al crecimiento del PIB, lo que le ha permitido ir aumentando su peso sobre la riqueza nacional. Sin embargo, cada vez en mayor medida la inversión se apoya en el sector público empresarial, y menos en el ámbito de consolidación de los PGE. Es decir, se está produciendo una externalización de la actuación inversora del Estado. Este proceso ha

provocado una disminución del control público sobre esas inversiones, sobre su destino y sobre el retorno real que generan, al quedar fuera de los Presupuestos.

Actualmente, **el sector público empresarial excluido del cálculo del saldo presupuestario supone ya el 41% del esfuerzo inversor total del Estado.**

INVERSIÓN PÚBLICA estatal millones euros					
	2001	2002	2003	2004	20 04/03 en %
Inversiones reales	9.126,20	9.769,70	10.004,18	10.545,62	5,4
Transferencias de capital	6.006,80	6.259,70	6.738,03	7.035,34	4,4
Esfuerzo Estado	15.133,00	16.029,40	16.742,21	17.580,96	5,0
Sector público empresarial:	7.471,60	8.584,20	10.448,42	12.213,23	16,9
- sociedades mercantiles estatales	2.185,10	1.981,30	2.496,17	2.809,64	12,6
- entidades públicas estatales	5.286,50	6.549,30	7.886,71	9.355,39	18,6
- fundaciones públicas		53,6	65,54	48,20	-26,5
Total	22.604,60	24.613,60	27.190,63	29.794,19	9,6
Eliminación transferencias internas	1.328,80	1.385,70	-1.213,06	-1.301,60	7,3
Total esfuerzo inversor	21.275,80	23.227,90	25.977,57	28.492,59	9,7

Sector público empresarial está excluido de los PGE
 Datos obtenidos de los Presupuestos Generales del Estado

INVERSIONES REALES DEL ESTADO (capítulo VI de los PGE consolidados)

El Estado destinará inicialmente a inversiones reales en el año 2004 la cuantía de 10.545,62 millones de euros (+5,4% nominal).

Desde el punto de vista funcional, las *infraestructuras básicas y transportes* concentran cerca de la mitad de las inversiones reales del Estado. Si le añadimos las inversiones en *defensa*, sumamos casi dos tercios de la inversión real del Estado (*ver tabla*).

El epígrafe de *Bienestar comunitario y seguridad y protección social* son las políticas que han registrado un mayor aumento relativo en el apartado de inversiones, aunque su peso sobre el total es reducido. En el lado contrario, *educación* ha mantenido congeladas sus inversiones, y *sanidad e investigación científica, técnica y aplicada* las han aumentado a una tasa reducida.

Desde el punto de vista económico la inversión real del Estado se clasifica en inversión civil y militar. La mayor parte de la inversión del Estado se destina al ámbito civil (81%). No obstante, destaca el elevado

peso de la inversión militar, que en el año 2004 se situará cerca de los 2.000 millones de euros.

INVERSIONES REALES DEL ESTADO				
<i>clasificación funcional por políticas de gasto</i>	2003	2004	% nominal 2004/03	peso sobre total
Infraestructuras básicas y transportes	4.771,88	5.026,87	5,3	47,7
Defensa	1.709,10	1.830,18	7,1	17,4
Bienestar comunitario	410,97	464,78	13,1	4,4
Seguridad y protección Civil	415,04	435,95	5,0	4,1
Investigación científica, técnica y aplicada	403,54	414,23	2,6	3,9
Seguridad y protección social	305,02	339,81	11,4	3,2
Cultura	248,41	269,18	8,4	2,6
Regulación financiera	248,48	266,44	7,2	2,5
Infraestructuras agrarias	228,41	248,30	8,7	2,4
Agricultura, pesca y alimentación	176,13	189,25	7,4	1,8
Comercio Demás Funciones	163,39	169,45	3,7	1,6
Sanidad	111,59	114,58	2,7	1,1
Educación	34,34	34,35	0,0	0,3
Demás funciones	777,88	742,25	-4,6	7,0
TOTAL	10.004,18	10.545,62	5,4	100,0

fuelle: PGE 2004. Datos en millones de euros

INVERSIÓN REAL DEL ESTADO				
<i>clasificación económica</i>	2003	2004	% nominal	peso sobre total
Inversión en infraestructuras y bienes destinados al uso general	5.366,17	5.666,85	5,6	53,7
Inversión asociada al funcionamiento operativo de los servicios	2.022,24	2.138,69	5,8	20,3
Gastos de inversiones de carácter inmaterial	720,79	751,35	4,2	7,1
total inversión civil	8.109,20	8.556,89	5,5	81,1
Inversiones militares en infraestructuras y modernización de las FAS	1.139,43	1.264,75	11,0	12,0
Inversiones militares asociadas al funcionamiento de los servicios y mantenimiento de las FF. AA.	549,64	543,63	-1,1	5,2
Gastos militares de inversiones de carácter inmaterial	205,91	180,36	-12,4	1,7
total inversión militar	1.894,98	1.988,74	4,9	18,9
TOTAL	10.004,18	10.545,63	5,4	100,0

fuelle: PGE 2004. Datos en millones de euros

La inversión civil presenta un crecimiento más equilibrado entre sus diferentes componentes, presentando todos ellos incrementos similares. Por el contrario, las partidas que componen la inversión militar registran una evolución muy diferente para el próximo año.

TRANSFERENCIAS DE CAPITAL

Las transferencias de capital del Estado se han incrementado hasta 7.035,34 millones de euros (+4,4% nominal). Este aumento es

ligeramente inferior al de la inversión real del Estado, y muy inferior al aumento de las inversiones del sector público empresarial.

Los principales puntos de destino son los siguientes: Empresas privadas con actuaciones en las zonas de especial promoción económica, dedicadas a la construcción naval o por modernización de las explotaciones agrarias (1.301,82 millones), Comunidades Autónomas a través del Fondo de Compensación Interterritorial (1.111,2 millones), RENFE (688,41 millones), subvenciones y ayudas a la compra de vivienda (384,12 millones), Corporaciones Locales (212,40 millones) y Fondo Nacional de Desarrollo e Innovación (171,84 millones).

A la hora de intentar territorializar el esfuerzo inversor del Sector Público, deben tenerse en cuenta las limitaciones de información existentes, que impiden obtener una imagen completa no distorsionada de la inversión pública por Comunidades Autónomas.

En los Presupuestos no se ofrece información sobre la distribución por Comunidades Autónomas de las transferencias de capital. El valor de estas transferencias asciende a 7.035,34 millones (antes de ajustar esta cifra por transferencias internas), una parte muy significativa del conjunto de la inversión pública.

Además de la cuantía de inversión real del Estado (10.545,58 millones) en el ámbito del presupuesto consolidado, para obtener el volumen global de inversión que financia directamente el Estado han de añadirse los Presupuestos destinados a la realización de inversiones reales en las Comunidades Autónomas, canalizadas a través de los Fondos de Compensación Interterritorial que financian las inversiones, así como los gastos de entrada en funcionamiento hasta un 25%, gestionados directamente por las propias comunidades. La cuantía conjunta de estos fondos asciende a 1.011,15 millones.

El epígrafe "no regionalizable" supone una cifra importante de la inversión pública (ver tabla) e incluye diferentes 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 cuyo lugar de producción o fabricación es distinto de aquel en el que se formaliza la compra y del de utilización de tales bienes.

TOTAL INVERSIONES REALES SECTOR PÚBLICO ESTATAL					
Distribución territorial	PGE 2004	fuera de los PGE 2004		Inversión total (1+2+3)	% sobre total
	Inversión real estatal (1)	PUERTOS, GIF, AENA, RENFE (2)	Resto organismos y sociedades públicas. (3)		
ANDALUCÍA	1.239,08	797,34	541,19	2.577,61	11,3
ARAGÓN	580,40	42,07	311,26	933,73	4,1
ASTURIAS	394,29	181,26	67,53	643,08	2,8
ILLES BALEARS	123,54	109,29	13,21	246,04	1,1
CANARIAS	186,32	264,44	25,88	476,64	2,1
CANTABRIA	157,20	30,28	44,09	231,57	1,0
CASTILLA Y LEÓN	697,17	529,71	248,98	1.475,86	6,5
CASTILLA-LA MANCHA	419,02	431,34	94,48	944,84	4,2
CATALUÑA	367,83	1.983,32	389,08	2.740,23	12,0
EXTREMADURA	282,71	65,68	72,48	420,87	1,8
GALICIA	706,77	266,61	71,98	1.045,36	4,6
MADRID	925,40	1.889,94	399,43	3.214,77	14,1
MURCIA	240,00	105,62	139,61	485,23	2,1
NAVARRA	19,23	8,75	115,57	143,55	0,6
LA RIOJA	90,74	5,39	45,90	142,03	0,6
COMUNIDAD VALENCIANA	507,82	516,53	356,10	1.380,45	6,1
PAÍS VASCO	90,84	187,80	51,07	329,71	1,4
MELILLA	35,23	11,92	20,74	67,89	0,3
CEUTA	40,26	15,54	0,63	56,43	0,2
VARIAS REGIONES	17,84	0,00	0,00	17,84	0,1
NO REGIONALIZABLE	2.856,45	1.527,51	101,88	4.485,84	19,7
EXTRANJERO	567,44	0,00	131,81	699,25	3,1
TOTAL	10.545,58	8.970,34	3.242,90	22.758,82	100,0

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE 2004

Con todas estas salvedades y con la información disponible, se puede analizar la distribución territorial de la inversión pública. Para ello, agregaremos la cifra de inversión realizada, con independencia de si consolida o no dentro de los Presupuestos. Lo relevante para las Comunidades Autónomas es el volumen de inversión pública que reciben, y no tanto la institución pública que las financia y realiza.

La Comunidad Autónoma que concentra un mayor porcentaje de la inversión pública es Madrid, seguida de Cataluña y Andalucía. Entre estas tres comunidades suponen algo menos de la mitad de la inversión real no territorializada, y un porcentaje menor si incluimos ésta. Otras Comunidades que concentran un porcentaje importante de la inversión pública son Castilla y León y la Comunidad Valenciana.

La distribución de la inversión pública por Comunidades Autónomas para 2004 es similar a la del año anterior. Sobresale el aumento de las inversiones destinadas a Galicia y la ligera disminución de las dirigidas a Aragón, Baleares y Cantabria.

INVERSIONES del SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL (fuera del presupuesto de gastos consolidado)

La inversión del sector público empresarial supone ya 12.213,23 millones de euros, la mayor parte de la cual la realizan las Entidades Públicas Empresariales (EPE). Cuatro EPE concentran la mayor parte de la inversión realizada desde el sector público empresarial: el Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), los Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE) y los Puertos del Estado.

Principales entidades públicas empresariales por volumen de inversiones en 2004	
* GIF	3.763,03
* AENA	2.319,96
* RENFE	1.959,99
* PUERTOS DEL ESTADO	927,35
TOTAL empresas enumeradas .	9.355,39
TOTAL E P E	12.213,23

Fuente: PGE 2004. Datos en millones de euros

Los **activos financieros** son préstamos que el Estado concede a terceros para operaciones de capital o adquisición de activos de capital: recoge los gastos derivados de la adquisición de acciones, constitución de depósitos y fianzas y concesión de préstamos que realiza el Estado en calidad de financiador de otros agentes, mayoritariamente públicos.

Al tener la consideración de préstamos, estas cantidades, con origen en los PGE no computan en el cálculo del saldo de las cuentas públicas, por lo que pueden ser un instrumento para camuflar gastos y mejorar el resultado final ofrecido por los presupuestos. La cuantía total de los activos financieros dotados directamente por el Estado (6.261,28 millones de euros) suponen el 0,8% del PIB previsto por el Gobierno para 2004. Si incluimos los activos financieros de los Organismos Autónomos del Estado, de la Seguridad Social y de Otros Organismos Públicos, la cifra total consolidada alcanza los 10.587,13 millones de euros.

Los activos financieros de la Seguridad Social para el próximo año alcanzan los 3.657,11 millones de euros (-9,3% nominal sobre el año anterior). Estos activos van destinados principalmente a aumentar la dotación del Fondo de Reserva en 3.007,52 millones de euros y el resto a la adquisición de deuda tanto pública como privada. Los activos financieros de los Organismos Autónomos aumentarán espectacularmente un 138,8% hasta situarse en 667,69 millones de euros. Este importante incremento se debe en su mayor parte al aumento en la adquisición de

Deuda pública por parte del Fondo de Garantía Salarial al contar con mayores excedentes de tesorería.

ACTIVOS FINANCIEROS DEL ESTADO	<i>(millones de euros)</i>			
	2003	2004	2004/03 en %	distribución %
Concesiones de préstamos al Sector Público	1.074,28	883,30	-17,8	14,1
Concesiones de préstamos fuera del Sector Público	1.795,12	2.495,26	39,0	39,9
Constitución de depósitos y fianzas	0,21	0,21	0,0	0,0
Adquisición de acciones y participaciones del Sector Público	519,55	623,44	20,0	10,0
Adquisición de acciones y participaciones fuera del Sector Público	115,84	112,52	-2,9	1,8
Aportaciones patrimoniales	1.908,21	2.146,55	12,5	34,3
TOTAL ACTIVOS FINANCIEROS DEL ESTADO	5.413,21	6.261,28	15,7	100,0

Fuente: PGE 2003 y 2004. No están incluidos los activos financieros de los Organismos Autónomos del Estado, de la Seguridad Social y de otros Organismos Públicos.

La mayor parte de los activos financieros del Estado son concesiones de préstamos (dentro o fuera del Sector Público) y aportaciones patrimoniales. Los activos financieros que más dudas plantean sobre su acomodo o no a esta figura contable son las aportaciones al GIF y los préstamos concedidos para proyectos de Defensa (ambos suman unos 2.400 millones de euros en créditos de dudoso cobro, que probablemente terminarán convirtiéndose en un gasto (de inversión).

Desagregación de las principales partidas que componen los activos financieros:

1. Concesiones de préstamos al Sector Público (883,30 millones de euros):

- *A sociedades mercantiles estatales, entidades empresariales y otros organismos públicos* (415,00 millones de euros). Dotado por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (Ministerio de Economía programa 631.A. *Dirección, control y gestión de seguros. Aportaciones reembolsables a empresas para desarrollo de proyectos tecnológicos industriales cualificados con programas de Defensa* (271,90 millones de euros). Dotado por la Dirección General de Política Tecnológica (Ministerio de Ciencia y Tecnología programa 542.E. *Investigación y desarrollo tecnológico*).
- *Resto de préstamos dependientes del Ministerio de Ciencia y Tecnología en el programa 542.E. Investigación y desarrollo tecnológico* (125,06 millones de euros).
- *Anticipos reembolsables. Fondo nacional para el desarrollo de la investigación científica y técnica* (54,50 millones de euros), gestionado por la Dirección General de Investigación (programa 542.M *Fomento y coordinación de la investigación científica y técnica*).

2. Concesiones de préstamos fuera del Sector Público (2.495,26 millones de euros):

- *Aportaciones reembolsables a empresas para desarrollo de proyectos tecnológicos industriales cualificados relacionados con programas de Defensa* (798,08 millones de euros). Gestionados por la Dirección General de Política Tecnológica (Ministerio de Ciencia y Tecnología en programa 542.E *Investigación y desarrollo tecnológico*).
- *Préstamos a promotores de infraestructuras de carreteras para la financiación de autopistas de peaje en régimen de concesión hasta el importe resultante de la adjudicación* (créditos

participativos) por importe de 665 millones de euros, gestionados por el Ministerio de Fomento (programa presupuestario 511.D *Dirección y servicios generales de fomento*).

- *Aportaciones reembolsables a empresas. Programa de Fomento de la Investigación Técnica* (366,86 millones de euros). Gestionados por la Dirección General de Política Tecnológica (Ministerio de Ciencia y Tecnología) a través del programa presupuestario 542.E *Investigación y desarrollo tecnológico*.

- *Otras aportaciones para proyectos tecnológicos al amparo del programa presupuestario 542.E Investigación y desarrollo tecnológico* (172,08 millones de euros) gestionado por la Dirección General de Política Tecnológica.

- *Tecnologías de la información y las comunicaciones y actuaciones para el desarrollo de la sociedad de la información* (297,58 millones de euros), gestionada por la Dirección General para el Desarrollo de la Sociedad de la Información y dotada a través del programa presupuestario 542.N *Investigación y desarrollo de la sociedad de la información*.

- *Préstamos a promotores de infraestructuras ferroviarias* (90 millones de euros), gestionados por la Dirección General de Ferrocarriles.

- *Estrategia de banda ancha* (60 millones de euros), gestionado por la Dirección General para el Desarrollo de la Sociedad de la Información y dotada a través del programa 542.Q *Innovación tecnológica de las telecomunicaciones*.

3. Adquisiciones de acciones y participaciones del sector público (623,44 millones de euros):

- *Sociedades mercantiles estatales, entidades empresariales y otros organismos públicos* (275,90 millones de euros). Gestionado por la Secretaría de Estado de Agua y Costas y dotado a través del programa presupuestario

511.E Planificación y ordenación territorial. Son fondos destinados a la constitución y seguimiento de sociedades estatales que tengan por objeto la construcción y explotación de obra pública hidráulica.

- *Adquisición de acciones y participación del Sector Público* (268,41 millones de euros), gestionado por la Dirección General de Patrimonio del Estado. Este dinero está presupuestado para la gestión de la cartera de valores del Estado, suscribiendo acciones de sociedades estatales y no estatales.
- *Sociedades mercantiles estatales, entidades empresariales y otros organismos públicos* (63,11 millones de euros). Gestionado por la Secretaría General de Agricultura y Alimentación (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), dotado a través del programa *531.B Plan nacional de regadíos* y destinados a cubrir una ampliación de capital de las Sociedades Estatales de Infraestructuras Agrarias (SEIASAS) encargadas de la consolidación y mejoras de regadíos.
- *Para la adquisición de acciones en la sociedad estatal Correos y Telégrafos S.A.* (16,03 millones de euros), realizada por el Ministerio de Fomento.

4. Adquisición de acciones y participaciones fuera del Sector Público (112,52 millones de euros):

- *De organismos financieros internacionales* (107,37 millones de euros). A cargo de la Dirección General de Financiación Internacional, dependiente del Ministerio de Economía, (programa presupuestario *762.B Promoción comercial e internacional de la empresa*, destinado a afianzar la participación de España en organismos económicos internacionales).

5. Aportaciones patrimoniales (2.146,55 millones de euros)

- *Aportación al Gestor de Infraestructuras Ferroviarias* (1.352,28 millones de euros). Dotado por la Secretaría de Estado de Infraestructuras (Ministerio de Fomento) a través del programa presupuestario *511.D Dirección y servicios generales de Fomento*.
- *Aportación al Fondo de Ayuda al Desarrollo* (520 millones de euros). Dotado por la Dirección General de Comercio e Inversiones a través del programa presupuestario *762.B Promoción comercial e internacionalización de la empresa*. De la gestión de las dotaciones al FAD se encarga el Instituto de Crédito Oficial. La inclusión de los fondos FAD en este programa y en este ministerio aclara el objetivo de estos fondos. Las ayudas a la exportación española (loables) no deberían computarse como ayuda al desarrollo ni ser contabilizadas como activos financieros.
- *Aportación al Fondo para Inversiones en el Exterior* (90,15 millones de euros). Dotado igualmente por la Dirección General de Comercio e Inversiones a través del programa presupuestario *762.B Promoción comercial e internacionalización de la empresa*.
- *Aportaciones al Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) para apoyo a proyectos de I + D + i* (115 millones de euros). Dotados por la Dirección General de Política Tecnológica a través del programa presupuestario *542.E Investigación y desarrollo tecnológico*.
- *Fondo para la concesión de microcréditos* (60,10 millones de euros). Dotados por la Secretaría de Estado para Cooperación Internacional y para Iberoamérica mediante el programa presupuestario *134.A Cooperación al desarrollo*.

PGE CONSOLIDADO (Estado, Organismos Autónomos y Seguridad Social)							
Gasto por capítulos (millones €uros corrientes)					2003		
CAPITULOS	1990	1995	2000	2002	inicial	Hipótesis de ejecución	2004
I. Personal	18.497,3	24.821,2	24.614,5	27.003,4	23.041,4	23.039,2	24.216,0
II. Compra bienes y servicios	5.008,2	6.712,7	7.776,5	9.118,5	6.036,3	6.692,2	6.510,3
III. Gastos financieros	8.810,8	17.993,7	16.961,8	18.792,0	19.763,5	20.094,2	19.148,1
IV Transferencias corrientes	61.020,8	104.031,0	135.870,8	132.971,8	143.658,2	145.844,8	150.715,5
V Fondo de Contingencia					2.290,3		2.345,2
OPERACIONES CORRIENTES	93.337,2	153.558,6	185.223,5	187.885,7	194.789,8	195.670,7	202.935,1
VI Inversiones reales	8.864,9	7.865,4	8.211,6	9.457,5	10.004,2	9.959,0	10.545,6
VII Transferencias capital	4.531,6	4.848,4	5.570,2	6.294,0	6.721,1	5.761,3	7.035,9
OPERACIONES DE CAPITAL	13.396,6	12.713,8	13.781,8	15.751,5	16.725,3	15.720,3	17.581,6
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	106.733,7	166.272,4	199.005,3	203.637,2	211.515,1	211.391,0	220.516,7
(-) gastos financieros	8.810,8	17.993,7	16.961,8	18.792,0	19.763,5	20.094,2	19.148,1
TOTAL gastos economía real	97.922,9	148.278,7	182.043,6	184.845,2	191.751,5	191.296,8	201.368,6

Evolución anual real en %	2004			
	2002	2003	sobre inicial	sobre (1)
deflactor del PIB				
I. Personal	1,6%	-18,2%	2,1%	2,1%
II. Compra bienes y servicios	7,9%	-29,6%	4,8%	-5,5%
III. Gastos financieros	-11,3%	2,5%	-5,8%	-7,4%
IV Transferencias corrientes	-11,6%	5,2%	2,0%	0,4%
V Fondo de Contingencia			-0,5%	
OP. CORRIENTES	-9,1%	-0,2%	1,2%	0,8%
VI Inversiones reales	2,1%	1,0%	2,4%	2,9%
VII Transferencias capital	-1,1%	-12,2%	1,7%	18,7%
OP. DE CAPITAL	0,8%	-4,3%	2,2%	8,7%
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	-7,4%	-0,5%	1,3%	1,4%
(-) gastos financieros	-0,6%	2,5%	-5,8%	-7,4%
TOTAL gastos economía real	-8,1%	-0,8%	2,1%	2,3%

PGE CONSOLIDADO (Estado, Organismos Autónomos y Seguridad Social)

Gasto por capítulos

% sobre OP. no FINANCIERAS	1990	1995	2000	2002	2003	2004
I. Personal	17,3%	14,9%	12,4%	13,3%	10,9%	11,0%
II. Compra bienes y servicios	4,7%	4,0%	3,9%	4,5%	3,2%	3,0%
III. Gastos financieros	8,3%	10,8%	8,5%	9,2%	9,5%	8,7%
IV Transferencias corrientes	57,2%	62,6%	68,3%	65,3%	69,0%	68,3%
OP. CORRIENTES	87,4%	92,4%	93,1%	92,3%	92,6%	92,0%
VI Inversiones reales	8,3%	4,7%	4,1%	4,6%	4,7%	4,8%
VII Transferencias capital	4,2%	2,9%	2,8%	3,1%	2,7%	3,2%
OP. DE CAPITAL	12,6%	7,6%	6,9%	7,7%	7,4%	8,0%
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

% sobre el PIB	1990	1995	2000	2002	2003	2004
I. Personal	5,9%	5,7%	4,0%	3,9%	3,1%	3,1%
II. Compra bienes y servicios	1,6%	1,5%	1,3%	1,3%	0,9%	0,8%
III. Gastos financieros	2,8%	4,1%	2,78%	2,70%	2,71%	2,43%
IV Transferencias corrientes	19,5%	23,8%	22,3%	19,1%	19,6%	19,2%
OP. CORRIENTES	29,9%	35,1%	30,4%	27,0%	26,4%	25,8%
VI Inversiones reales	2,8%	1,8%	1,3%	1,4%	1,3%	1,3%
VII Transferencias capital	1,5%	1,1%	0,9%	0,9%	0,8%	0,9%
OP. DE CAPITAL	4,3%	2,9%	2,3%	2,3%	2,1%	2,2%
TOTAL OPER NO FINANCIERAS	34,2%	38,0%	32,7%	29,2%	28,5%	28,0%

PGE consolidado por políticas. Dotaciones iniciales en millones de €uros nominales							
Políticas	1990				2003		2004
	1990	1995	2001	2002	inicial	avance	
Pensiones	25.669	42.227	58.994,7	64.385,00	66.880,61	67.415,65	71.632,77
Sanidad	11.926	20.020	13.056,5	5.020,24	3.369,52	3.369,52	3.569,86
Prestaciones por desempleo	9.623	17.515	8.257,3	10.924,00	10.690,88	11.244,00	11.088,02
Otras prestaciones sociales	0	0	6.848,1	7.012,91	7.291,25	7.291,25	7.550,91
Incapacidad laboral	2.487	3.376	3.557,4	4.754,00	4.622,75	5.134,84	5.312,46
Educación	5.406	6.545	1.532,6	1.366,02	1.498,26	1.498,26	1.543,14
Vivienda	533	685	661,3	649,63	645,61	645,61	661,54
Agricultura	2.628	6.419	7.680,7	7.598,86	8.030,06	8.030,06	8.082,18
P. Industrial y energética	1.233	1.202	1.398,0	1.289,22	1.482,48	701,48	1.470,48
Subvenciones transporte	1.500	1.515	1.599,7	1.639,57	1.797,00	1.797,00	1.580,72
Comercio, turismo y PYMES	0	0	1.082,6	505,53	524,94	524,94	543,26
Investigación + Desarrollo	1.250	1.244	3.522,8	1.802,28	1.987,03	1.927,03	2.132,60
Fomento de empleo	1.923	2.140	4.968,6	5.148,12	5.357,22	5.357,22	5.827,58
Infraestructuras	4.750	5.553	7.887,1	6.398,85	7.601,54	7.503,54	8.086,97
Justicia	1.022	1.491	1.057,1	1.065,89	1.038,77	1.038,77	1.116,93
Seguridad Ciudadana	2.728	3.360	4.824,7	5.047,93	5.424,12	5.424,12	5.749,86
Defensa	4.899	5.553	5.867,7	6.155,57	6.212,77	6.156,77	6.495,38
Exterior	0	0	908,2	897,77	1.001,10	1.001,10	1.031,47
Administración Tributaria	778	817	977,3	1.270,72	1.294,49	1.294,49	1.355,14
Unión Europea	2.245	5.151	7.414,1	8.086,55	8.496,65	8.496,65	9.275,14
Administraciones Territoriales	12.047	19.677	31.023,6	35.846,00	37.647,67	37.400,67	37.779,82
gastos financieros	8.811	17.556	17.038,7	19.781,00	19.632,01	20.094,00	19.003,63
Resto	7.117	8.192	8.867,9	8.105,00	8.988,28	8.043,28	9.626,81
TOTAL	108.575	170.237	199.026,8	204.750,66	211.515,01	211.390,25	220.516,67
PIB	312.422	437.787	653.289	696.208,00	729.200,00	742.500,00	786.600,00

Políticas	Evolución anual. Deflactor del PIB		2004		Superior a PIB	
	2002	2003	inicial 03	avance 03	inicial 04	avance 04
Pensiones	4,5%	0,4%	4,1%	3,3%	SI	SI
Sanidad	-63,2%	-35,6%	3,0%	3,0%	NO	NO
Desempleo	26,7%	-1,3%	0,8%	-4,2%	NO	NO
Otras prestaciones sociales	-1,9%	-0,3%	0,6%	0,6%	NO	NO
Incapacidad laboral	28,0%	3,6%	11,7%	0,5%	SI	NO
Educación	-14,6%	5,2%	0,1%	0,1%	NO	NO
Vivienda	-5,9%	-4,7%	-0,4%	-0,4%	NO	NO
Agricultura	-5,2%	1,3%	-2,2%	-2,2%	NO	NO
P. Industrial y energética	-11,7%	-47,8%	-3,6%	103,7%	NO	SI
Subvenciones transporte	-1,8%	5,1%	-14,5%	-14,5%	NO	NO
Comercio, turismo y PYMES	-55,3%	-0,4%	0,6%	0,6%	NO	NO
Investigación + Desarrollo	-51,0%	2,5%	4,3%	7,5%	SI	SI
Promoción empleo	-0,7%	-0,2%	5,7%	5,7%	SI	SI
Infraestructuras	-22,3%	12,4%	3,4%	4,7%	SI	SI
Justicia	-3,4%	-6,6%	4,5%	4,5%	SI	SI
Seguridad Ciudadana	0,2%	3,0%	3,0%	3,0%	SI	SI
Defensa	0,5%	-4,1%	1,6%	2,5%	NO	NO
Exterior	-5,3%	6,9%	0,1%	0,1%	NO	NO
Ad. Tributaria	24,6%	-2,3%	1,7%	1,7%	NO	NO
Unión Europea	4,5%	0,7%	6,1%	6,1%	SI	SI
AA. TT.	10,7%	0,0%	-2,5%	-1,8%	NO	NO
Deuda Pública	11,2%	-2,6%	-5,9%	-8,1%	NO	NO
Resto	-12,4%	-4,9%	4,1%	16,3%	SI	SI
TOTAL	-1,5%	-1,0%	1,3%	1,4%	NO	NO
PIB	2,1%	2,3%		3,0%		

Participación sobre el total	1990	1995	2001	2002	2003	2004
Pensiones	23,6%	24,8%	29,6%	31,4%	31,9%	32,5%
Sanidad	11,0%	11,8%	6,6%	2,5%	1,6%	1,6%
Desempleo	8,9%	10,3%	4,1%	5,3%	5,3%	5,0%
Otras prestaciones sociales	0,0%	0,0%	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%
Incapacidad laboral	2,3%	2,0%	1,8%	2,3%	2,4%	2,4%
Educación	5,0%	3,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%
Vivienda	0,5%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Agricultura	2,4%	3,8%	3,9%	3,7%	3,8%	3,7%
P. Industrial y energética	1,1%	0,7%	0,7%	0,6%	0,3%	0,7%
Subvenciones transporte	1,4%	0,9%	0,8%	0,8%	0,9%	0,7%
Comercio, turismo y PYMES	0,0%	0,0%	0,5%	0,2%	0,2%	0,2%
Investigación + Desarrollo	1,2%	0,7%	1,8%	0,9%	0,9%	1,0%
Promoción empleo	1,8%	1,3%	2,5%	2,5%	2,5%	2,6%
Infraestructuras	4,4%	3,3%	4,0%	3,1%	3,5%	3,7%
Justicia	0,9%	0,9%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Seguridad Ciudadana	2,5%	2,0%	2,4%	2,5%	2,6%	2,6%
Defensa	4,5%	3,3%	2,9%	3,0%	2,9%	2,9%
Exterior	0,0%	0,0%	0,5%	0,4%	0,5%	0,5%
Administración. Tributaria	0,7%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%
Unión Europea	2,1%	3,0%	3,7%	3,9%	4,0%	4,2%
AA. TT.	11,1%	11,6%	15,6%	17,5%	17,7%	17,1%
Deuda Pública	8,1%	10,3%	8,6%	9,7%	9,5%	8,6%
Resto	6,6%	4,8%	4,5%	4,0%	3,8%	4,4%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
PIB	287,7%	257,2%	328,2%	340,0%	351,2%	356,7%

En % PIB	1990	1995	2001	2002	2003	2004
Pensiones	8,2%	9,6%	9,0%	9,2%	9,2%	9,1%
Sanidad	3,8%	4,6%	2,0%	0,7%	0,5%	0,5%
Desempleo	3,1%	4,0%	1,3%	1,6%	1,5%	1,4%
Otras prestaciones sociales	0,0%	0,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
Incapacidad laboral	0,8%	0,8%	0,5%	0,7%	0,6%	0,7%
Educación	1,7%	1,5%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Vivienda	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Agricultura	0,8%	1,5%	1,2%	1,1%	1,1%	1,0%
P. Industrial y energética	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Subvenciones transporte	0,5%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Comercio, turismo y PYMES	0,0%	0,0%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
Investigación + Desarrollo	0,4%	0,3%	0,5%	0,3%	0,3%	0,3%
Promoción empleo	0,6%	0,5%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%
Infraestructuras	1,5%	1,3%	1,2%	0,9%	1,0%	1,0%
Justicia	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%
Seguridad Ciudadana	0,9%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
Defensa	1,6%	1,3%	0,9%	0,9%	0,9%	0,8%
Exterior	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Administración Tributaria	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
Unión Europea	0,7%	1,2%	1,1%	1,2%	1,2%	1,2%
AA. TT.	3,9%	4,5%	4,7%	5,1%	5,2%	4,8%
Deuda Pública	2,8%	4,0%	2,6%	2,8%	2,7%	2,4%
Resto	2,3%	1,9%	1,4%	1,2%	1,2%	1,2%
TOTAL	34,8%	38,9%	30,5%	29,4%	29,0%	28,0%
PIB	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Gasto consolidado por políticas

El presupuesto consolidado por políticas presentado para 2004 asciende a 220.516,67 millones, lo que representa un aumento sobre el inicial del presente año (1,3% real, 4,3% nominal) inferior al previsto para la actividad interna. La comparación con la hipótesis de ejecución manejada en este trabajo no cambia la evolución agregada en el gasto pero sí la de algunas de sus políticas.

La estructura del presupuesto presentado muestra una muy importante concentración del mismo (67% del total) en tan sólo cinco partidas: pensiones (71.632,77 millones), Administraciones Territoriales (37.779,82 millones), gastos financieros (19.003 millones), prestaciones por desempleo (11.088,02 millones) y aportación Unión Europea (9.275,14 millones). El traspaso completo de la asistencia sanitaria a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas hace desaparecer esta política de los puestos de cabeza en los PGE, limitando la dotación a una cantidad muy reducida si se le compara con las anteriores (3.569,86 frente a 29.383,21 millones en 2001), a la vez que los responsables del presupuesto se desprenden de una política con un gasto siempre inmerso en una intensa tendencia al alza.

De cumplirse el contenido propuesto por los responsables de su elaboración, el presupuesto de gasto presentado para el año próximo tendría la condición de restrictivo. Esta afirmación, sin embargo, queda en entredicho considerando que la modificación en el sistema de financiación territorial permite disminuir el volumen de gasto dirigido a esta política, la segunda más importante en dimensión, cambiando a su vez la estructura del presupuesto y convirtiéndola en no homogénea con la de 2003.

Los recursos liberados por esta causa (mínimo de 1.700 millones), la caída en la dotación de subvenciones al transporte (200 millones) y en gastos financieros (630 millones) junto a un elevado deflactor del PIB, permite conjugar un presupuesto con bajo crecimiento agregado con importantes aumentos en un número amplio de sus políticas en comparación con las dotaciones iniciales del presente año:

- Pensiones: 4,1% real
- Incapacidad temporal: 11,7%
- Promoción de empleo: 5,7%
- Justicia: 4,5%

- Investigación y Desarrollo: 4,3%
- Infraestructuras: 3,4%
- Seguridad Ciudadana: 3%

Estas evolución, sin embargo, no es por diferentes motivos reflejo fiel de lo que puede suceder en el próximo año. Algunas partidas tendrán en el año en curso desviaciones significativas que distorsionan la comparación de las dotaciones iniciales (prestaciones por desempleo e incapacidad temporal), otras deben consolidarse en el próximo ejercicio (pensiones), de otras se desconoce su ejecución (I + D) y, por último, algunas dependen del grado de contabilidad creativa aplicado a su puesta en práctica (infraestructuras). Estas dudas limitan la posibilidad de realizar un análisis en profundidad de las cuentas presentadas, por lo que puede ser más útil concentrar el trabajo en detallar algunas de las políticas con mayor repercusión social y económica.

El gasto asignado en 2004 a **las pensiones públicas** asciende a 76.108,79 millones (3,4% real, 5,9% nominal). Este gasto se corresponde con un concepto amplio del término que incluye en esta función todas las prestaciones consideradas pensiones. En la presentación oficial se distingue entre pensiones contributivas (71.137,21 millones) y otras prestaciones sociales (2.194,37 millones).

La desviación en la previsión inicial de IPC utilizada en 2003, a consolidar en la masa de pensiones antes de calcular su actualización en 2004 (2% inicial), incidirá en un incremento del gasto final (mínimo de 500 millones⁴⁸) a la que se podría añadir una nueva desviación en los precios en el próximo año.

La función pensiones concentra casi una tercera parte del presupuesto y la dotación inicial para el próximo año equivale al 9,7% del PIB. Dentro de la misma, las pensiones contributivas de la Seguridad Social absorben la partida más importante dando cobertura a 7,8 millones de beneficiarios (64.307,00 millones⁴⁹).

Las clases pasivas de funcionarios públicos es el siguiente destino por volumen de recursos (6.830,21 millones) dirigidos a 503.590 beneficiarios. El gasto previsto significa una tasa interanual superior al del crecimiento de la economía (4,5% real, 7% nominal). El gasto en pensiones de carácter civil dirigidas a funcionarios y familias (59,8%) supera a las de carácter militar (40,1%).

⁴⁸ Hipótesis de tasa interanual en noviembre de 2003 del 2,8%.

⁴⁹ Detalle en el capítulo dedicado al presupuesto de la Seguridad Social.

La principal causa del incremento del gasto en pensiones contributivas es la ampliación del porcentaje de la base reguladora en las pensiones de viudedad utilizado para su cálculo (del 48% al 52%).

Gasto total en pensiones públicas					
millones nominales	1995	2001	2002	2003 (1)	2004 inicial
Contributivas	41.495,23	59.203,76	63.337,31	66.882,51	71.137,21
<i>Seguridad Social</i>	37.204,00	53.374,60	57.242,70	60.504,00	64.307,00
<i>Clases Pasivas</i>	4.291,23	5.829,16	6.094,61	6.378,51	6.830,21
No contributivas	1.740,50	2.074,52	2.135,69	2.148,97	2.194,37
<i>PNC</i>	967,00	1.777,96	1.880,65	1.932,55	1.996,62
<i>FAS</i>	397,27	118,28	100,54	88,47	84,86
<i>LISMI</i>	376,23	178,28	154,50	127,95	112,89
pensiones guerra	684,55	665,69	638,52	606,70	582,84
Total	43.896,12	61.262,37	68.247,21	71.787,15	76.108,79
En % PIB	1995	2001	2002	2003	2004
Contributivas	9,5%	9,1%	9,1%	9,0%	9,0%
<i>Seguridad Social</i>	8,5%	8,2%	8,2%	8,1%	8,2%
<i>Clases Pasivas</i>	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%
No contributivas	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
<i>PNC</i>	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
<i>FAS</i>	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>LISMI</i>	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
pensiones guerra	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Total	10,0%	9,4%	9,8%	9,7%	9,7%
% real (defactor consumo)			2002	2003	2004
Contributivas			3,3%	2,1%	3,8%
<i>Seguridad Social</i>			3,5%	2,2%	3,7%
<i>Clases Pasivas</i>			0,9%	1,2%	4,5%
No contributivas			-0,6%	-2,7%	-0,4%
<i>PNC</i>			2,1%	-0,6%	0,8%
<i>FAS</i>			-18,0%	-14,9%	-6,4%
<i>LISMI</i>			-16,3%	-19,9%	-13,9%
pensiones guerra			-7,4%	-8,1%	-6,3%
Total			7,5%	1,7%	3,4%

Fuente: Informe Económico y financiero PGE

Las PNC incluyen País Vasco y Navarra

(1) Los datos para 2003 son una hipótesis de ejecución

El gasto en pensiones no contributivas ocupa el siguiente puesto dentro del total de recursos dirigidos a pensiones (1.996,62 millones), con una previsión de 480.000 beneficiarios entre los que se incluyen las de los residentes en País Vasco y Navarra (no gestionadas por la Seguridad Social). Este tipo de prestación en su doble vertiente de jubilación e incapacidad permanente está dirigida a las personas sin acceso a la pensión contributiva sin además disponer de un nivel determinado de rentas alternativas.

Pensiones no contributivas				
euros nominales	<i>PNC</i>	<i>FAS</i>	<i>LISMI</i>	<i>Total</i>
1992	363,5	673,5	628,0	1.665,0
1995	1.036,6	341,5	384,8	1.762,9
2000	1.662,8	149,2	217,1	2.029,1
2001	1.733,8	115,5	161,3	2.010,7
2002	1.802,2	100,5	141,5	2.044,2
2003	1.932,5	88,5	128,0	2.149,0
2004	1.996,6	84,9	112,9	2.194,4
incluye País Vasco y Navarra				
% real	<i>PNC</i>	<i>PAS</i>	<i>LISMI</i>	<i>Total</i>
2000	7,2%	-6,4%	-7,2%	4,4%
2001	1,5%	-24,6%	-27,6%	-3,5%
2002	-0,1%	-16,3%	-15,7%	-2,2%
2003	4,3%	-14,4%	-12,0%	2,3%
2004	1,3%	-6,0%	-13,5%	0,1%
número	<i>PNC</i>	<i>FAS</i>	<i>LISMI</i>	<i>Total</i>
1992	129.147	342.547	332.407	804.101
1995	348.864	214.243	205.026	768.133
2000	462.128	76.374	99.465	637.967
2001	469.681	64.572	87.343	621.596
2002	486.699	56.098	75.970	618.767
2003	488.975	48.390	70.282	607.647
2004 inicial	494.325	37.000	65.000	596.325
% anual	<i>PNC</i>	<i>PAS</i>	<i>LISMI</i>	<i>Total</i>
2000	2,7%	-18,1%	-13,3%	-3,0%
2001	1,6%	-15,5%	-12,2%	-2,6%
2002	0,6%	-13,1%	-13,0%	-2,8%
2003	4,6%	-13,7%	-7,5%	-1,8%
2004	1,1%	-23,5%	-7,5%	-1,9%

Las pensiones asistenciales (FAS) y el subsidio LISMI continúan su descenso en el gasto consecuencia de la decisión de congelar sus cuantías con la aparición de las pensiones no contributivas que, en teoría, daban cobertura a los anteriores beneficiarios. De esta forma, la continuidad en alguna de estas dos prestaciones (87.000 personas en la FAS) implica en la mayor parte de los casos incumplir con alguno de los requisitos de acceso a las PNCs.

El número total de beneficiarios de una prestación no contributiva previsto para 2004 será de 582.000 personas (-1,9% sobre el año anterior), concentrando las PNC la mayoría de las prestaciones (480.000). La evolución en el periodo 1992-2004 refleja una muy importante disminución en el número de prestaciones (desde 804.101 a 582.000) consecuencia de la caída en la LISMI (-267.407) y FAS (-305.547) no compensada con el incremento en las PNCs (350.853).

Las pensiones denominadas de guerra recibirán una dotación de 582,64 millones, inferior a la del año anterior (-6,3% real) consecuencia del

menor número de beneficiarios (-7.695 para alcanzar 89.325 personas en 2004).

Las **prestaciones económicas por desempleo** es la política social con mayor presupuesto después de las pensiones (detalle en presupuesto INEM). La dotación asignada para 2004 asciende a 10.907,20 millones. La tasa interanual sobre la dotación inicial del año en curso (0,8% real, 3,7% nominal) disminuye significativamente si se realiza la comparación con la hipótesis de liquidación incluida en este trabajo (-4,2% real, -1,4% nominal)⁵⁰. De esta forma, a legislación constante, el presupuesto sólo se puede cumplir con una disminución en la tasa de desempleo superior a la contemplada en el cuadro macro, un recorte en las prestaciones o una desviación al alza sobre el gasto previsto inicialmente.

La **prestación económica por incapacidad permanente** es la otra gran partida dentro del gasto social (ver detalle en presupuesto de la Seguridad Social). La evolución del gasto en el presente año en esta política abre las mismas dudas sobre el cumplimiento del presupuesto asignado en el próximo (5.312,46 millones) que las relatadas para la prestación por desempleo.

La política de **fomento de empleo** dispondrá en 2004 de 5.827,58 millones (5,7% real, 8,6% nominal). El principal destino (2.270 millones) dentro de esta política será la bonificación de un porcentaje de la cuota por contingencias comunes en los contratos de trabajo de personas con mayores dificultades para acceder al mismo o consecuencia de conversiones de contratos temporales en fijos (detalle en presupuesto Seguridad Social). La formación profesional de trabajadores (desempleo y continua) es la siguiente partida en volumen de recursos (1.674,00 millones, 0,4% real). Las escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo cuentan también con una importante dotación aunque inferior a la del año anterior en términos reales (501,37 millones, -0,5%). (detalle de las dos últimas en presupuesto INEM).

El gasto del Estado en **educación** previsto para 2004 asciende a 1.543,14 millones, la misma cantidad en euros constantes que la destinada en el año precedente (0,1% real, 3% nominal). La dotación asignada es equivalente al 0,2% del PIB. La mayor parte de las funciones en esta materia, gestión e inversiones, está bajo tutela de las Comunidades Autónomas. Con esta premisa, el Estado debe desempeñar sus funciones en esta materia: establecer las titulaciones de estudios, normas básicas de educación, ordenación general del sistema educativo,

⁵⁰ La tasa interanual cambia en la perspectiva INEM al haberse utilizado como deflactor el IPC anual en un intento de aproximarse a la evolución de la mayoría de las prestaciones por desempleo.

planificación general de inversiones en enseñanza, la protección social de ayuda al estudio, administración de centros de educación a distancia, cooperación internacional y educación en el exterior.

La mitad del presupuesto se dirige según sus autores a la función de becas, transporte escolar, comedores escolares, ayudas para libros de texto y otras (832,57 millones) obteniendo un aumento en relación a la dotación inicial del año anterior (6,57% real, 9% nominal). La información facilitada cuantifica en 1.281.131 el número de beneficiarios, prácticamente la misma cantidad de los previstos para el año en curso, si bien las becas dirigidas a universitarios, las más caras (1.856,79 euros), pierden número a favor de las de material didáctico, las más baratas (78 euros).

En contrapartida, las áreas universitaria y no universitaria disminuyen su presupuesto en el próximo año (5,4% y 6,4% real respectivamente). La misión del Estado en este apartado está orientada "*a garantizar el derecho a la educación, mejorar la calidad del sistema educativo y promover la igualdad de oportunidades prestando singular atención a los alumnos con necesidades educativas especiales*" según se recoge en la reciente Ley Orgánica de Calidad de la Educación. La dotación de recursos económicos no parece la más conveniente en un escenario de aumento en el número de alumnos y la afluencia de inmigrantes con necesidades específicas para facilitar su integración y no entorpecer el trabajo del resto de los alumnos. La misma reflexión surge en el área universitaria donde las carencias son igualmente muy visibles.

Las cifras de la OCDE recogen un gasto público total en educación en 2000 como suma de los esfuerzos de todas las Administraciones del 4,3% del PIB. El gasto realizado desde el sector privado fue del 0,6% acumulando entre ambos el 4,9% del PIB. Sin embargo, la información facilitada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte reduce el esfuerzo del sector público al 3,7% con lo que la suma del gasto público y privado sería del 4,3% del PIB bastante lejos del 5,9% del PIB de media en los países miembros de la OCDE.

El esfuerzo realizado por las Comunidades Autónomas, las que ostentan la competencia en esta materia, es muy dispar (desde el 2,7% de su PIB de Madrid y Cataluña al 5,6% de Extremadura).

Gasto público en educación	2001		
	millones	% PIB España	% PIB regional
<i>Andalucía</i>	4.161,42	0,6%	4,4%
<i>Aragón</i>	686,40	0,1%	3,2%
<i>Asturias</i>	613,28	0,1%	4,0%
<i>Baleares</i>	457,58	0,1%	2,6%
<i>Canarias</i>	1.241,84	0,2%	4,4%
<i>Cantabria</i>	301,12	0,0%	3,4%
<i>Castilla La Mancha</i>	1.006,17	0,1%	4,3%
<i>Castilla León</i>	1.543,03	0,2%	3,9%
<i>Cataluña</i>	3.418,66	0,5%	2,7%
<i>Comunidad Valenciana</i>	2.545,93	0,4%	3,7%
<i>Extremadura</i>	666,06	0,1%	5,6%
<i>Galicia</i>	1.593,03	0,2%	4,3%
<i>La Rioja</i>	168,18	0,0%	3,2%
<i>Madrid</i>	3.219,17	0,5%	2,7%
<i>Murcia</i>	736,98	0,1%	4,4%
<i>Navarra</i>	392,01	0,1%	3,3%
<i>País Vasco</i>	1.632,94	0,2%	3,7%
<i>Total</i>	24.383,79	3,5%	3,5%
<i>Corporaciones Locales y otros</i>	2.787,33		
<i>Ministerio Educación</i>	1.366,02	0,2%	
Total estado	28.537,14	3,7%	

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

La política de **vivienda** del Estado para 2004 sigue con la línea de actuación de años anteriores: recursos escasos y ausencia de medidas e iniciativas de calado que aporten soluciones a una necesidad básica de los ciudadanos cada año más inaccesible. La política de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales tampoco parece ayudar en exceso a la solución del problema.

Los recursos del Estado destinados a la política de vivienda llevan varios años de congelación real, con ligeros aumentos y descensos. Para el año 2004 el presupuesto inicial asignado a esta política alcanza 680,05 millones, con un aumento nominal del 2,6%.

Disponer de una vivienda para uso habitual, independientemente de su régimen de tenencia, es un elemento imprescindible en la participación e integración de las personas en la sociedad. Sin el acceso a una vivienda habitual, no es posible que las personas se independicen y puedan generar proyectos autónomos de vida.

Hace años, conseguir un trabajo posibilitaba la emancipación de los jóvenes, el acceso a una vivienda y la realización del proyecto de vida personal. Actualmente, el logro de un trabajo estable ya es una meta complicada para buena parte de los jóvenes (y no tan jóvenes) de este país. El acceso a una vivienda, ya sea en compra o en alquiler, es

algo casi imposible para los jóvenes, ni disponiendo de dos sueldos en el caso de que sean una pareja y ambos cuenten con un trabajo⁵¹.

Esa es la fea realidad a la que se enfrentan las generaciones de jóvenes de este país,

⁵¹ "El último informe del Consejo de la Juventud de España y de su Observatorio joven de vivienda en España, abril 2003, ha puesto de manifiesto que apenas un 30% de los jóvenes madrileños entre los 18 y 34 años dejan el hogar familiar para crear su propio hogar, debido no a razones que se relacionen con el mercado laboral sino con el de la vivienda: no resulta asequible para ningún tramo de jóvenes poder comprar una casa si se desea formar un nuevo hogar". (ABC 10/08/2003)

mejor preparados académicamente que nunca, en un país más desarrollado que el heredado por sus padres, se enfrentan a unas expectativas laborales, vitales y de acceso a la vivienda claramente peores que las de sus progenitores.

La novedad estriba en la ampliación de un problema antes limitado a jóvenes, inmigrantes y, en general, en las capas populares con bajos niveles de ingresos. En los últimos meses las dificultades para acceder a una vivienda se han convertido en noticia en los medios de comunicación cuando han empezado a ser amplias capas de la denominada *clase media* quienes tienen serios problemas para acceder a una vivienda, y los esfuerzos monetarios requeridos han comenzado a suponer cuantías muy elevadas para este segmento de la población⁵².

La imposibilidad de poder optar a una vivienda digna a “precios razonables” es fruto del fracaso del mercado para dar una respuesta equilibrada a un bien tan sensible y fundamental como es la vivienda, donde entran en colisión el derecho de propiedad y el afán de lucro con el bienestar social y la cobertura de una necesidad básica de los ciudadanos.

Se dispone de un soporte constitucional para acabar con esta situación que soportan los ciudadanos, falta, por tanto, voluntad política de asumir ese mandato social (y constitucional) para desarrollarlo. Las distintas autoridades con potestad en la materia no deberían permitir un nivel de especulación como el actual a costa de las necesidades y derechos fundamentales de los ciudadanos.

En los últimos años se están batiendo en España todas las marcas de construcción de viviendas, más de medio millón anual que presumiblemente ascenderán a 600.000 al final de 2003. Parece que la edificación de nuevas viviendas en nuestro país no tiene límite: son el 40% de las viviendas construidas en la UE⁵³.

Sin embargo, el desbocado alza de los precios de la vivienda, ha absorbido toda la rebaja en los tipos de interés hipotecarios, exigiendo un esfuerzo cada vez mayor a los ciudadanos que desean adquirir una vivienda. Las hipotecas de los españoles suponen una proporción cada vez mayor de su renta disponible. En 1995 el endeudamiento de las familias representaba el 25% de esa renta; en 2003 los créditos para vivienda suponen el 62%⁵⁴. Además, la vivienda ya no es suficiente como garantía de pago de una hipoteca. Según datos de *General Electric Mortgage*⁵⁵, una de cada tres familias españolas ha tenido que aportar un aval para lograr financiar su nueva casa y compartir con otras personas parte del riesgo por impago del crédito. En los últimos dos años, cerca de un tercio de hipotecas se conceden por más del 80% del valor de tasación, lo que provoca que sean necesarias garantías adicionales de pago, además de la vivienda.

Junto a las dificultades para acceder a la vivienda en propiedad, el alquiler, la alternativa lógica, tampoco resulta muy atractiva. Con una oferta de viviendas escasa y cada vez más reducida, y unos alquileres al alza (vinculados en numerosas ocasiones al precio de la vivienda) el alquiler no es el contrapeso necesario a los excesos del mercado en propiedad.

Ante el grave problema de la vivienda, las actuaciones del Gobierno central no ayudan precisamente a resolverlo. Aparte de destinar un presupuesto escaso a la política de vivienda, la mayor parte del gasto público estatal en esta materia se articula mediante deducciones fiscales a la compra de vivienda en propiedad. Esta medida tiene el efecto de “echar más leña al fuego” encareciendo los precios inmobiliarios: la mayor capacidad de pago que supone la deducción en el impuesto de la renta para el comprador es absorbida por el propietario (vendedor) aumentando en esa cuantía el precio de venta de la vivienda.

En la raíz del encarecimiento del precio de la vivienda está un sistema permisivo con la especulación de los propietarios del suelo, reteniéndolo y controlando su salida al mercado para maximizar su precio y aumentar las plusvalías obtenidas. El precio del suelo lo marca el precio de lo que se pueda construir sobre el mismo. Este factor es aprovechado por los propietarios del suelo

⁵² “Las familias con recursos medios representan el gran drama de la vivienda. El *boom* de los últimos años ha dejado descolgado a este segmento ya que, por sus características, no cumplen los criterios para optar a una VPO, pero tampoco pueden acceder a una vivienda libre”. (ABC inmobiliario 10/08/2003)

⁵³ El Mundo, 16 de septiembre de 2003.

⁵⁴ El Periódico, 17 de octubre de 2003.

⁵⁵ El Mundo, 3 de octubre de 2003.

para fijar el precio más alto posible, que evidentemente luego es trasladado al comprador final de la vivienda.

La solución del problema de la vivienda no pasa por la construcción ilimitada de nuevos edificios, ni por la expansión sin freno de los espacios urbanos. Pasa por un uso racional y eficiente del suelo, primando el derecho de acceso a la vivienda y el uso social del suelo, frente al principio del aumento del beneficio privado a costa de una necesidad fundamental de la población.

Las propuestas para abordar el problema del acceso a la vivienda y lograr su abaratamiento, pasan por un cambio del modelo de gestión del suelo y de los objetivos que persigue, por potenciar el alquiler como una alternativa real y asequible (competitiva) frente a la compra y por impulsar la vivienda como bien de uso, de primera necesidad, mediante el impulso de la vivienda protegida.

Para un análisis más detallado del problema de la vivienda en España y algunas de las posibles soluciones al mismo se puede consultar el trabajo monográfico "Los problemas de acceso a la vivienda en España. Algunas soluciones" editado recientemente por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras⁵⁶.

El esfuerzo de acceso a la vivienda en España

El precio de la vivienda está experimentando un vertiginoso aumento de sus precios en los últimos años, muy superior al registrado por PIB, la inflación o los salarios. Con los datos disponibles hasta junio de 2003 el acusado alza de los precios inmobiliarios continúa e incluso se acelera aún más (17,5% interanual)⁵⁷.

Cada vez es más común la calificación de burbuja inmobiliaria a la explosiva evolución que están registrando los precios de la

vivienda. Los avisos de sobrevaloración de los activos inmobiliarios en España provienen de agentes tan diversos como son el Banco de España, el periódico *The Economist*, el Fondo Monetario Internacional o el Colegio Superior de Arquitectos de España.

Por quinto año consecutivo los precios de la vivienda llevan camino de registrar un crecimiento anual superior a dos dígitos, alcanzando niveles cada vez menos soportables por los futuros adquirentes de vivienda que sólo pueden acceder a ellas (los que pueden) aumentando cada vez más la cuantía solicitada en la hipoteca y alargando los plazos de amortización por encima de los 30 años. Es decir, hipotecándose hasta la edad de jubilación, durante toda su vida laboral activa, al límite de su capacidad de pago.

A junio de 2003 eran necesarios cerca de ocho veces el salario bruto anual completo para poder comprar una vivienda de precio medio de cien metros cuadrados construidos. Este esfuerzo para adquirir una vivienda no ha dejado de aumentar en los últimos años, y prácticamente duplica al que era necesario en 1996, cuando el Partido Popular accedió al Gobierno central. Si tenemos en cuenta únicamente el salario neto (que es del que realmente pueden disponer las personas para hacer frente a sus gastos) el esfuerzo medio requerido sería todavía superior.

Desde 1996 hasta el segundo trimestre de 2003 el incremento del precio de la vivienda ha sido casi cuatro veces superior al de los salarios. Así, **mientras que el salario medio sólo ha aumentado un 23 por ciento acumulado, el precio de la vivienda se ha disparado hasta un 108% acumulado en ese periodo.** Una vivienda cuesta en 2003, de media, el doble que cinco años atrás, en 1998.

El mercado de vivienda protegida, como mecanismo de protección ante el espectacular encarecimiento de la vivienda de precio libre, es prácticamente inexistente (y no digamos la promoción pública de viviendas). No sólo no se construyen apenas viviendas protegidas, sino que sus precios son en algunos casos inaccesibles para determinados segmentos de la población a la que teóricamente van dirigidos.

Según los propios datos que ofrece la Dirección General de la Vivienda, el precio del metro cuadrado útil de viviendas protegidas

⁵⁶ "Los problemas de acceso a la vivienda en España. Algunas soluciones". Cuaderno de Información Sindical nº 37. Editado por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras en abril de 2003.

⁵⁷ Como medida de prudencia utilizamos los datos facilitados por el Ministerio de Fomento, procedentes de las sociedades de tasación. Algunas de ellas, sin embargo, fijan precios de la vivienda superiores a los recogidos por Fomento, y por una simple observación de los anuncios de venta de pisos publicados en la prensa, mucho más acercados a la realidad.

se situaba en 987,85 euros en 2002. En Comunidades como Baleares o Madrid, este precio se situaba por encima de los 1.200 euros/m². Son precios que familias y ciudadanos en muchos casos no pueden pagar, porque sus ingresos no son suficientes para que las entidades de crédito les concedan un préstamo hipotecario con el que financiar la compra de la vivienda.

El resultado de este modelo: las familias que pueden adquirir una vivienda pagan letras al máximo de su capacidad financiera durante periodos de tiempo cada vez más elevados. Una *bomba de relojería* para la economía española y para miles de personas que pueden ver como su situación empeora drásticamente en caso de que alguno de los supuestos sobre los que se está construyendo este modelo (tipos de interés a la baja, creación de empleo, inflación moderada, crecimiento económico) sufra alguna variación. No olvidemos que las hipotecas se están concediendo en muchos casos por el 100 por 100 del valor de tasación de la vivienda en plazos a treinta o más años. Demasiado dinero y muchos años de por medio para liberar una parte sustancial de la renta disponible.

Acceso a la vivienda por comunidades autónomas

El esfuerzo salarial requerido para la adquisición de una vivienda varía sustancialmente en función de la Comunidad Autónoma, con importantes diferencias interregionales.

Madrid, Islas Baleares y País Vasco (por este orden) son las Comunidades donde mayor es el esfuerzo salarial necesario para poder adquirir una vivienda. En los tres casos son necesarios el equivalente a más de 10 salarios brutos anuales (en términos netos el número requerido es aun mayor) para poder comprar una vivienda de 100 metros construidos. La ciudad de Madrid y alrededores son los lugares donde más cuesta acceder a una vivienda, siendo necesario para ello cerca de doce veces el salario bruto anual. Las comunidades de

Cataluña, Canarias y Cantabria⁵⁸ se sitúan igualmente por encima del esfuerzo medio necesario.

Extremadura, Castilla-La Mancha, Galicia y Murcia son las Comunidades que presentan un precio medio de la vivienda inferior y también donde es más asequible en relación a su salario medio adquirir una vivienda. Un residente en Extremadura *sólo* tiene que destinar algo más de cuatro veces su salario medio para adquirir una vivienda de cien metros.

El esfuerzo salarial que deben realizar los habitantes de Madrid, Baleares o el País Vasco para adquirir una vivienda es más del doble del que deben afrontar los residentes en Extremadura o Castilla-La Mancha. O lo que es lo mismo, por lo que cuesta una vivienda media en alguna de las tres Comunidades donde se requiere más esfuerzo, se pueden comprar dos (y casi tres) viviendas en las Comunidades donde es más asequible. Estas diferencias interterritoriales no han dejado de aumentar en los últimos años.

El aumento de precios inmobiliarios está siendo más acusado en las comunidades más ricas, cuyos precios medios de la vivienda ya eran superiores. Especialmente elevado está siendo este encarecimiento en la Comunidad de Madrid, seguido por el País Vasco y Cataluña. Sin embargo, la espiral alcista del precio de la vivienda cada vez se concentra en menos Comunidades. Aumentan las Comunidades Autónomas con alzas en sus precios por debajo de la media, moderándolos cada vez más, como es el caso de Canarias y, en menor medida, de Baleares (ambas Comunidades fueron las primeras en iniciar la actual fase alcista). En el primer semestre de 2003 ya hay seis Comunidades⁵⁹ que han frenado claramente el aumento del precio de la vivienda, con subidas interanuales de un solo dígito, cuando el año anterior en todos los casos superaron los dos dígitos.

⁵⁸ En los casos de Canarias y Cantabria el precio medio de la vivienda se sitúa por debajo de la media nacional, pero el bajo nivel de los salarios en ambos territorios eleva por encima del promedio el esfuerzo que deben realizar sus habitantes en la adquisición de una vivienda.

⁵⁹ Castilla y León, Galicia, Aragón, Asturias, Canarias y Extremadura.

Evolución de la construcción de viviendas

La edificación residencial está viviendo un ciclo expansivo, el más importante en las últimas décadas, y del que, al menos de momento, no se observan signos de desaceleración. Tras una ligera ralentización a fines de 2001 y principios de 2002, los últimos datos de 2002 y el avance de 2003 indican que la edificación de viviendas sigue fuerte y se mantiene en niveles máximos de actividad.

Según datos del Ministerio de Fomento, en marzo de 2003 había en España 1,4 millones de viviendas en construcción. Por lo general, el desfase entre el inicio y la finalización de la construcción de una vivienda se sitúa en unos 18 meses, aunque este periodo puede reducirse en épocas de fuerte crecimiento de la demanda de nuevas viviendas, como viene sucediendo en los últimos años.

Los rasgos principales de la edificación residencial siguen siendo una cifra muy elevada de nuevas viviendas, concentradas todas en el segmento de precio libre, y un peso residual de la vivienda protegida.

Viviendas proyectadas (proyectos visados)

La cifra de viviendas proyectadas es el indicador adelantado que muestra la futura evolución de la edificación residencial, con la salvedad de que no todas las viviendas proyectadas terminan siendo finalmente construidas, o por lo menos, no en el corto plazo.

El número de viviendas proyectadas superó en el año 2002 las 600.000, la cifra más alta de los últimos años y un nuevo aumento, tras el ligero descenso que habían registrado las viviendas proyectadas en el año 2001. La práctica totalidad de estas viviendas son de precio libre. Las viviendas protegidas proyectadas a pesar de haber aumentado con

fuerza respecto al año anterior, suponen apenas el 8% del total.

Viviendas iniciadas

El número de viviendas iniciadas se situó en 2002 por cuarto año consecutivo por encima de 500.000, alcanzando un nuevo máximo anual. Este aumento se ha debido al impulso de las viviendas de precio libre, mientras que la vivienda protegida ha reducido aun más su número, agudizando la tendencia de los últimos años.

En el año 2002, poco más del 8% de las viviendas iniciadas cuentan con algún tipo de protección, porcentaje que era del 22% en 1996 y mayor en años anteriores. Con la previsión de la cifra de viviendas proyectadas, no se prevé a corto plazo un cambio en esta situación de abandono de la vivienda protegida.

Viviendas terminadas

En 2002 se terminaron más de 500.000 viviendas por segundo año consecutivo. Ahora mismo se están finalizando el doble de viviendas de las que se terminaban en 1996. Todo este importante esfuerzo constructor se ha concentrado en las viviendas de precio libre, las más rentables, que han triplicado su número entre 1995 y 2002. Por el contrario, las viviendas protegidas terminadas no han hecho más que disminuir en cifras absolutas, reduciendo su peso sobre el total año tras año desde la llegada del Partido Popular al Gobierno central. Así, en 2002 poco más del 7% de las viviendas finalizadas eran protegidas, cuando en 1995 ese porcentaje se acercaba al 30%.

EL ESFUERZO DE ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA

(*) Mide el número de salarios anuales brutos necesarios para adquirir una vivienda de ese tamaño al precio medio del m2. En 2003 los datos corresponden al segundo trimestre 2003.

periodo	salario anual bruto	precio vivienda por m2	esfuerzo salarial compra de una vivienda (*)		variación anual (%)			variación acumulada		
			70 m2	100 m2	salario bruto	precio vivienda	esfuerzo salarial	salario bruto	precio vivienda	esfuerzo salarial
	(euros)	(euros)								
1987	8.396,43	317,27	2,6	3,8	.	.	.	0,0	0,0	0,0
1990	10.216,95	565,37	3,9	5,5	8,6	15,6	6,5	21,7	78,2	46,4
1995	13.760,55	661,73	3,4	4,8	4,5	3,5	-1,0	63,9	108,6	27,3
2000	15.916,89	907,20	4,0	5,7	2,3	14,5	11,9	89,6	185,9	50,8
2001	16.468,50	1.046,91	4,4	6,4	3,5	15,4	11,5	96,1	230,0	68,2
2002	17.104,44	1.220,90	5,0	7,1	3,9	16,6	12,3	103,7	284,8	88,9
2º tr 2003	17.742,96	1.402,57	5,5	7,9	3,7	17,5	10,7	111,3	342,1	109,2

fuelle: INE, Ministerio de Fomento y elaboración propia

Esfuerzo de acceso a la vivienda por CC. AA.

(*) Número de salarios anuales brutos necesarios para adquirir una vivienda de ese tamaño al precio del m2 construido en cada Comunidad Autónoma

2º trimestre 2003	salario bruto mensual	precio de la vivienda por m2	esfuerzo salarial compra de una vivienda (*)	
	(euros)	(euros por m2)	70 m2	100 m2
Madrid	1.764,21	2.456,12	8,1	11,6
Islas Baleares	1.292,92	1.698,87	7,7	10,9
País Vasco	1.643,23	2.106,97	7,5	10,7
Cataluña	1.620,34	1.820,77	6,6	9,4
Canarias	1.206,24	1.296,94	6,3	9,0
Cantabria	1.314,82	1.349,63	6,0	8,6
Media	1.478,58	1.402,57	5,5	7,9
Navarra	1.665,98	1.432,23	5,0	7,2
La Rioja	1.440,94	1.198,79	4,9	6,9
Andalucía	1.333,21	1.043,83	4,6	6,5
Castilla y León	1.372,25	1.068,33	4,5	6,5
Comunidad Valenciana	1.323,93	1.012,77	4,5	6,4
Aragón	1.507,72	1.099,79	4,3	6,1
Asturias	1.473,48	1.055,91	4,2	6,0
Murcia	1.211,05	848,94	4,1	5,8
Galicia	1.234,82	838,85	4,0	5,7
Castilla-La Mancha	1.276,52	773,04	3,5	5,0
Extremadura	1.191,78	620,97	3,0	4,3

Fuelle: Boletín Estadístico del Ministerio de Fomento, Índice de Costes Laborales del INE y elaboración propia

VIVIENDAS PROYECTADAS (proyectos visados)

año	datos anuales 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
2002	622,8	573,6	50,4	13,5	12,0	33,6

Fuente: INE y Ministerio de Fomento

VIVIENDAS INICIADAS

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
2002	543,6	499,2	44,4	3,7	5,0	-9,6

Fuente: INE y Ministerio de Fomento

VIVIENDAS TERMINADAS

Año	datos en miles			porcentaje de variación			protegida/ total (%)
	total	libre	protegida	total	libre	protegida	
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
2002	519,6	481,2	38,4	2,9	6,3	-26,4	7,4

Fuente: INE y Ministerio de Fomento

B. POLÍTICA DE VIVIENDA

La política de vivienda del Gobierno se articula mediante planes plurianuales de vivienda (actualmente está en vigor el correspondiente a 2002-2005). Por lo menos, sería deseable que se cumplieran sus ya poco ambiciosos objetivos, algo que no ocurrió con el anterior Plan de Vivienda (1998-2001) donde un tercio de las viviendas protegidas previstas no se construyeron, según un informe del Tribunal de Cuentas⁶⁰.

Programa 431.A Promoción, administración y ayudas para rehabilitación y acceso a la vivienda

Cuenta con una dotación total de fondos de 618,49 millones (2,5% nominal), enmarcada dentro del Plan de vivienda 2002/2005. La Dirección General para la vivienda, la arquitectura y el urbanismo es la encargada de gestionar el programa, con la participación de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, a quienes el Estado transfiere los fondos.

El presupuesto del programa se dota a través de transferencias de capital, dos tercios de las cuales van destinadas a familias e instituciones sin fines de lucro (subsidiación de intereses de préstamos y ayuda estatal directa a la entrada para adquisición de vivienda) y un tercio a Comunidades Autónomas (subvenciones para la adquisición y rehabilitación de viviendas). Un año más continúa la redistribución de fondos dentro de este programa: siguen aumentando las transferencias de capital a familias y instituciones sin fines de lucro, mientras que disminuyen las dirigidas a las CC. AA.

Las principales actuaciones a las que van destinados los fondos de este programa son las siguientes:

- Subsidiación de tipos de interés (pagos a entidades de crédito por menor tipo de interés en los planes de vivienda): 194,44 millones.
- Ayuda estatal directa a la entrada para la adquisición de vivienda: 185,68 millones.
- Subvenciones para promoción, adquisición y rehabilitación de viviendas

a Comunidades Autónomas: 156,17 millones.

- Convenios específicos de rehabilitación del patrimonio transferido y de construcción de viviendas en Ceuta y Melilla: 55,71 millones.

Beneficios fiscales

La política de vivienda contará para el año 2004, según la previsión inicial del Gobierno, con un importe de beneficios fiscales de 5.517,45 millones (tasa interanual del 15% nominal). De éstos, 2.473,58 millones corresponde a una menor recaudación del IVA al aplicar un tipo impositivo a la compra de vivienda inferior al tipo de gravamen medio. El resto, 3.043,87 millones, corresponde a las deducciones en la cuota íntegra del impuesto de la renta (IRPF) por inversión en vivienda habitual.

En la práctica, sólo son beneficios fiscales la cantidad correspondiente a las deducciones a cargo del IRPF por adquisición y rehabilitación de vivienda habitual, al ser los únicos que suponen una ayuda real a los ciudadanos, al menos en teoría⁶¹. El resto de beneficios fiscales –procedentes de un menor gravamen por el IVA– dudosamente pueden tener tal condición de acuerdo a las posibilidades comunitarias de articulación de los tipos de gravamen del IVA.

Computando solamente los beneficios fiscales procedentes del impuesto de la renta, el gasto destinado a ayuda a acceso a la vivienda mediante este mecanismo multiplica por seis el gasto directo en acceso a la vivienda del Estado. Esta gran desproporción, aparte de evidenciar lo raquítico de la inversión estatal directa en vivienda, refleja lo insolidario del esfuerzo público del Estado en vivienda.

⁶¹ Las deducciones por inversión en vivienda habitual recogidas en el IRPF es una ayuda que reciben los ciudadanos por compra o rehabilitación de vivienda, pero que el mercado de la vivienda ha absorbido en beneficio de los propietarios vendedores, que han incorporado al precio de venta esa capacidad extra de pago que le supone al comprador la deducción del IRPF.

⁶⁰ El Mundo, 7 de octubre de 2003.

VIVIENDA (millones de euros)							
programas	presupuesto no financiero			presupuesto con activos financieros			
	2003	2004	var.% 2004/03	2003	2004 millones % s/ total	var.% 20 04/03	
431.A Promoción, administración y ayudas para rehabilitación y acceso a la vivienda	585,82	599,96	2,4	603,16	618,46	90,9	2,5
432.A Ordenación y Fomento de la Edificación	59,79	61,58	3,0	59,79	61,58	9,1	3,0
TOTAL POLÍTICA VIVIENDA	645,61	661,54	2,5	662,95	680,05	100,0	2,6

fuelle: PGE 2003 y 2004

La política de **seguridad ciudadana**, instituciones penitenciarias, protección civil y coordinación de actuaciones en materia de extranjería e inmigración recibirá en 2004 la cantidad de 5.749,86 millones (3% real, 6% nominal). La partida más voluminosa (3.499,30) se dirige al Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil en su apartado de personal (2,6% real) y recursos materiales (5,2% en euros constantes).

El objetivo de seguridad vial contará con 580,92 millones (1,5% real) y los centros e instituciones penitenciarias con 685,92 millones (1,3% real).

La partida presupuestaria presentada parece muy insuficiente ante el incremento de problemas en el área de seguridad ciudadana y el importante descenso en el número de personal decidido en los últimos seis años. En todo caso, no hace honor a la publicidad realizada ante la opinión pública por los responsables en esta materia.

La política de **justicia** constituye, según los autores del presupuesto, una de sus prioridades. La cantidad asignada (1.116,93 millones) es inferior a la del año precedente (4,7% real) aunque siguiendo el argumento oficial cambia de signo (3,6% real) si la comparación se realiza en términos homogéneos teniendo en cuenta el traspaso de competencias a Madrid y Cataluña. No obstante, como medida del presupuesto, las partidas dirigidas a inversiones disminuyen en términos reales (1,9%).

La cantidad destinada para cumplir el Pacto de la Justicia (165,09 millones) se destina al nuevo modelo retributivo (57,80 millones), plan global de infraestructuras (30,73 millones), modernización tecnológica (30,73 millones) y juicios rápidos (10,57 millones). A falta de una opinión más experta, la dotación parece bastante reducida para afrontar las graves carencias en un apartado del cual la opinión pública tiene una de las peores opiniones dentro de la Administración Pública.

La política de **defensa** dispondrá de un crédito en operaciones no financieras por valor de 6.495,38 millones (1,6% real sobre avance de

liquidación 2003). La dotación decidida es equivalente al 0,8% del PIB. El gasto dirigido al personal en activo supone aproximadamente la mitad del presupuesto (3.699,05 millones) manteniéndose estancado en términos reales en relación al del año anterior, una posición incoherente con el teórico proceso de configuración del ejército profesional.

La modernización del material incluido en el capítulo de inversiones (1.830,18 millones) aumenta de forma significativa (4,1% real) concentrado en la compra de carros Leopardo, fragatas F-100, y helicópteros de ataque.

La **política agrícola** dispondrá el próximo año de un volumen de recursos (8.082,18 millones) inferior al del año en curso (-2,2% real). El principal destino es la regulación de precios agrarios mediante las ayudas incorporadas en la Política Agrícola Común (6.323,18 millones, 78% del total del gasto) pagadas por el FEOGA en su sección garantía (-3,2% real). El siguiente destino por volumen de recursos es el desarrollo rural (805,50 millones, tasa interanual del 1,1%) financiado parcialmente por los fondos estructurales comunitarios dentro de la política regional de la Unión Europea. El objetivo de las dos políticas es, en última instancia, lograr fijar la población al territorio y la creación de empleo.

La política de **subvenciones al transporte** se justifica por la necesidad de prestar servicios públicos de transporte de carácter deficitario con los ingresos obtenidos por la empresas suministradoras. La dotación total para el próximo año (1.580,72 millones, -14,5% real) se dirige a RENFE (709,43 millones), FEVE (75,03 millones), Autoridad del transporte de Barcelona (115,64 millones), Consorcio de Transporte de Madrid (154,12 millones) y Ferrocarriles de la Generalitat Valenciana (37,76 millones). Las ayudas al sector marítimo y aéreo nacional completan esta política (31,28 y 189,09 millones respectivamente).

La política industrial y energética tiene como objetivo fundamental el incremento de la productividad de los sectores y empresas españolas, sin embargo, la dotación disponible (1.470,48 millones), su evolución respecto al año precedente (-3,6% real sobre dotación inicial) y su concentración en casi un solo destino (minería) no demuestra una especial ambición en su diseño.

La dotación dirigida a gastos corrientes de explotación minera (695,96 millones) concentra casi la mitad del presupuesto en esta política con la pretensión de impulsar la progresiva liberalización del mercado del carbón, fomentando la reestructuración, modernización y capitalización de explotaciones viables. Esta partida está acompañada de otra (114,60

millones) dirigida al desarrollo alternativo de las comarcas mineras del carbón.

Los incentivos regionales a la localización industrial dispondrán de una dotación del Estado (275,58 millones) a la que se podría sumar alguna aportación del FEDER.

La política de calidad y seguridad industrial dispondrá de una pequeña cantidad de recursos (9,08 millones) al igual que la política de regulación y protección de la propiedad industrial (62,32 millones) , el programa de desarrollo energético (59,55 millones) y el de seguridad nuclear (48,18 millones).

La **política de Investigación y Desarrollo** es uno de los elementos más comentados en los últimos tiempos. El problema de la investigación en España, desde el punto de vista de la actuación del sector público, presenta una doble vertiente. Por un lado, una insuficiencia crónica de recursos, pese a los avances realizados. Por otro, el Gobierno orienta toda la investigación hacia aquella que tenga aplicación y rentabilización empresarial (privada). ¿Qué ocurre con la investigación que es prioritaria y rentable socialmente, aunque no lo sea económicamente?⁶².

La política pública de investigación en España sigue reflejando una posición de "quiero y no puedo". Ante la realidad de su precaria situación se suceden declaraciones grandilocuentes y presentaciones espectaculares de planes, plasmados luego en un esfuerzo presupuestario insuficiente y cuyos aumentos no permiten converger con Europa y recuperar parte de nuestro enorme atraso en investigación y desarrollo.

El gasto en I + D en España sigue anclado por debajo del uno por ciento del PIB⁶³, claramente por debajo del 2% de media en la Unión Europea y del 3% fijado como objetivo para el conjunto de la UE en el año 2010. España, desgraciadamente, no alcanzará ese porcentaje a tenor de las previsiones de gasto en esta materia manifestadas por este Gobierno. Para poder lograr el objetivo marcado para el año 2010, sería necesario que el gasto en investigación y desarrollo de España aumentara a una tasa superior al 20% anual⁶⁴. La realidad es que esta tasa es inferior al 10%.

⁶² Para un análisis más detallado de la situación de la investigación y desarrollo en España, consultar "Notas sobre I + D en España (Una visión sindical)", realizado por la Secretaría Confederal de Políticas Sectoriales y Migraciones de CCOO. 2002.

⁶³ Concretamente el 0,98% del PIB en el año 2002, según una estimación del Ministerio de Economía. Expansión, 20 de febrero de 2003.

⁶⁴ "Notas sobre I+D en España (Una visión sindical)", Secretaría Confederal de Políticas Sectoriales y Migraciones de CCOO. 2002.

Gasto en investigación y desarrollo					
	Sector privado empresarial	Sector Público	Universidad	Sector privado no empresarial	Total sectores
UE 15 millones	115.258,80	22.586,94	36.436,85	1.223,99	175.506,58
España millones	3.261,00	989,00	1.925,00	52,00	6.227,00
UE 15 % PIB	1,30	0,25	0,41	0,01	1,98
España % PIB	0,50	0,15	0,30	0,01	0,96

fuelle: Eurostat. Año 2001

En España se invierte muy poco en investigación y desarrollo, principalmente por el bajo esfuerzo del sector privado empresarial. El desmantelamiento del sector público empresarial en la década de los noventa afectó seriamente a las cifras de I + D, al haber sido el gasto en investigación impulsado en buena medida desde las grandes empresas públicas. Para intentar maquillar las cifras del dinero destinado a investigación, el Gobierno ha incluido prácticamente todas las inversiones empresariales que tuvieran por objeto la incorporación de nuevas tecnologías –desde ordenadores hasta redes telefónicas-, aunque los procesos de I + D se hubieran realizado fuera de España⁶⁵.

El fracaso del Plan de I + D + i para 2000-2003 ha sido absoluto. El objetivo de dicho plan era situar el peso del I + D en torno al 1,3% del PIB en 2003. La cifra real se situará en el 1% y eso incluyendo partidas que poco o nada tienen que ver con la investigación científica y técnica.

El nuevo Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (2004-2007) parece que tampoco resolverá el déficit en investigación de España. El Plan fija un objetivo principal (1,4% del PIB destinado a I + D⁶⁶) similar al ya marcado para 2003, pero demora su logro hasta el año 2007. Aún en el caso de cumplirse, algo no logrado con el actual, el peso de la investigación en el PIB seguiría estando a la cola de la Unión Europea, y en ningún caso servirían para converger en esta materia, manteniéndose el atraso relativo de España.

El déficit de inversión en investigación se evidencia con otro dato clarificador: España paga al exterior por compras de alta tecnología el equivalente a 2% de su PIB (15.000 millones), más del doble de lo que gasta en I +D como ha manifestado recientemente el ex responsable del CSIC⁶⁷. La incapacidad o el desinterés de las empresas españolas por la

⁶⁵ Extraído del artículo de Alberto Recarte, "Los objetivos engañosos de I+D", www.libertaddigital.com, 28 de febrero de 2003.

⁶⁶ La Gaceta de los Negocios, 19 de septiembre de 2003.

⁶⁷ Rolf Tarrach, El País, 6 de agosto de 2003.

investigación y la innovación queda patente en este dato, siguen prefiriendo comprar fuera antes que apostar por desarrollos y mejoras propias.

Los PGE 2004 destinan a I + D + i el equivalente al 0,56% del PIB previsto para el próximo año (0,27% del PIB si se excluyen los activos financieros). Si descontamos la cifra correspondiente a innovación (no es gasto de investigación y desarrollo) esos porcentajes resultan aun menores. La dotación no financiera alcanzará el próximo año 2.132,60 millones (+6,8% nominal). El presupuesto real de esta política, incluyendo los activos financieros, alcanza los 4.402,29 millones (+8,0% nominal). Así, más de la mitad del presupuesto de Investigación (2.269,69 millones, el 52% del total) se dota mediante activos financieros (préstamos concedidos por el Sector Público, teóricamente reembolsables) que se sitúan fuera del ámbito de consolidación de los Presupuestos, y por lo tanto no computan a la hora de fijar el saldo de las cuentas públicas.

La investigación civil, un año más, sigue en España desasistida. El incremento registrado este año queda completamente relativizado al compararlo con los bajos niveles de partida. Por su parte, el gasto en I+D militar y en compra de armamento supone el 31,2% del gasto público en investigación y desarrollo para 2004. España es el tercer país de la OCDE (tras dos potencias nucleares como Estados Unidos y Reino Unido) que destina un mayor porcentaje de su I + D público a fines militares⁶⁸. Esta situación es especialmente grave en nuestro país, dado el bajo nivel de gasto total en investigación.

La investigación pública y financiada con fondos públicos debería responder a las necesidades y demandas de la sociedad española, y no actuar al dictado de intereses económicos privados. El gasto en I+D militar se basa en algunas afirmaciones inciertas, como las que identifican seguridad con militarización. La inversión en I + D militar es un paso en busca de armamento más potente y destructor, y por supuesto, cada vez más caro y sofisticado. La supuesta utilidad civil del gasto militar de I+D es otro de los argumentos empleados por los defensores de este tipo de gastos. Olvidan que el grado de retorno para la sociedad sería mucho mayor si esos fondos se destinaran a investigaciones efectivamente orientadas a solucionar necesidades urgentes y prioritarias de nuestras sociedades (una mejor alimentación, salud o preservación de los ecosistemas), y no como meras aplicaciones derivadas de proyectos militares.

⁶⁸ El País, 18 de marzo de 2003.

Los argumentos que cuestionan “los beneficios civiles” del gasto militar en investigación y desarrollo los aporta la Fundación por la Pau⁶⁹:

“¿Por qué, pese a que es la I+D militar el área de investigación que recibe más fondos, no es el que aporta más beneficios a la sociedad?. La respuesta se ha de buscar en el funcionamiento de la industria armamentística. En el ámbito civil, un desarrollo tecnológico sigue una serie de pasos para introducir en el mercado un producto que aporte un beneficio social que el público demanda. (...) Todos estos pasos se hacen siguiendo criterios de minimización de costes dentro del marco de un mercado competitivo, siguiendo una planificación temporal estricta y según unas normativas de seguridad reguladas por procesos de homologación.

La investigación con finalidades militares, por el contrario, no encaja en este esquema. Esto se debe, principalmente, a que se rige por unos principios diferentes, como son el secretismo, que dificulta el control y la sinergia, la importancia relativizada de los costes, unas producciones normalmente en pequeñas series y una finalidad civil cuestionable. (...) Los productos militares deben cumplir unas especificaciones y características técnicas sobredimensionadas respecto a los productos civiles, y ello demanda una tecnología concreta y unos materiales diferentes a los de uso civil, que suponen unos costes no trasladables al mercado. (...) En la actualidad, sólo un 10% de patentes militares encuentran alguna vez aplicaciones civiles y el coste de la puesta a punto de un producto militar es unas veinte veces más alto que el de un producto civil.

Destinar los presupuestos de investigación militar a la investigación civil significaría, aparte de frenar la carrera armamentística, un importante beneficio social y un mejor aprovechamiento de los recursos.”

Adicionalmente a los argumentos mencionados, en el caso de España se da el agravante de que buena parte de ese gasto militar imputado a la política de investigación no corresponde en realidad a gasto de I + D. En realidad no es más que gasto destinado a la compra de armamento diseñado y desarrollado fuera de España y que aquí, lo más de los casos, lo único que se hace es ensamblar.

Los recientes desastres ecológicos sufridos por España (el hundimiento del petrolero *Prestige* y la marea negra generada, los recurrentes incendios de cada verano,...) han evidenciado la falta de dotación de nuestro país de medidas y medios para hacerlos frente. La industria española tiene capacidad para investigar y desarrollar los avances científicos y técnicos que se necesitan para ello: submarinos y buques anticontaminación, equipos y aviones contra incendios, compuestos que neutralicen los efectos de vertidos contaminantes, etc. Lo que falta es la voluntad de los gobernantes de orientar el gasto público de I+D en este sentido.

El Ministerio de Ciencia y Tecnología, con 3.764,71 millones concentra el grueso de la partida asignada a la política de I +D + i, seguido a mucha distancia por los Ministerios de Defensa, Sanidad y Consumo, y Educación, Cultura y Deportes.

⁶⁹ Fundación por la Pau. Anuario 2001-2002.

De los principales programas que componen la política de investigación, destacan el importante aumento de *Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Básica*, la reasignación de fondos entre los diferentes programas que abordan el desarrollo e implantación de la Sociedad de la Información y la preeminencia presupuestaria del programa *Investigación y Desarrollo Tecnológico* a través de los cuantiosos activos financieros que contiene.

INVESTIGACIÓN, CIENTÍFICA, TÉCNICA Y APLICADA (millones de euros)							
programas	presupuesto no financiero			presupuesto con activos y pasivos financieros.			
	2003	2004	var. % 04/03	2003	2004	% s/ total	var. % 04/03
542E. Investigación y Desarrollo Tecnológico	311,44	344,47	10,6	2.006,41	2.193,45	49,8	9,3
541ª. Investigación Científica	415,81	456,76	9,8	416,45	457,41	10,4	9,8
542M. Fomento y coordinación de la Invest. C. y Técnica	364,67	397,30	18,6	364,67	452,30	10,3	24,0
542N. Invest. y Desarrollo de la Soc. de la información	63,50	65,22	2,7	412,09	368,80	8,4	-10,5
542C. Investigación y Estudios de las Fuerzas Armadas	322,67	302,7	-6,2	322,97	303,01	6,9	-6,2
542H. Investigación sanitaria	197,19	220,63	11,9	197,37	220,85	5,0	11,9
542Q. Innovación Tecnológica de las Telecomunicaciones	0,00	47,18	0,0	0,00	107,18	2,4	.
542P. Invest. Energética, Medioambiental y Tecnológica	66,41	72,54	9,2	66,84	72,98	1,7	9,2
543ª. Dirección y Serv. Gen. de Ciencia y Tecnología	59,74	66,19	10,8	59,96	66,41	1,5	10,8
542J. Investigación y Experimentación Agraria	51,65	54,39	5,3	51,71	54,46	1,2	5,3
542K. Investigación Oceanográfica y Pesquera	36,47	38,13	4,5	36,50	38,15	0,9	4,5
542L. Investigación Geológico-minera y Medioambiental	26,60	28,52	7,2	26,70	28,62	0,7	7,2
541B. Astronomía y Astrofísica	11,52	12,26	6,4	11,55	12,30	0,3	6,5
542B. Invest. y Estudios Sociológicos y Constitucionales	10,80	11,49	6,4	10,82	11,52	0,3	6,4
542I. Investigación y Estudios Estadísticos y Económicos	5,49	6,36	15,9	5,52	6,39	0,1	15,8
542G. Investigación y Evaluación Educativa	4,63	4,91	6,1	4,63	4,91	0,1	6,1
542D. Invest. y Experimentación de Obras Púb. y Transp.	3,82	3,55	-7,2	3,82	3,55	0,1	-7,2
521B. Orden. y prom. de las telec. y de la Soc. de la Inf.	44,48	0,00	100,0	77,81	0,00	0,0	-100,0
TOTAL	1.996,89	2.132,60	6,8	4.075,81	4.402,29	100,0	8,0

fuelle: PGE 2003 y 2004

Programa 542.E 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." (Programa 542.E, PGE 2004)

Este programa cuenta con más de la mitad de la dotación presupuestaria dentro de la política de investigación (2.193,45 millones). En la previsión inicial de los Presupuestos de 2004 incrementa su dotación de recursos por encima de la media (9,3% nominal), tras apenas haberla aumentado el año anterior.

Este programa recoge la gran mayoría de los activos financieros incluidos en la política de investigación (1.848,98 millones), con la seria sospecha de no ser préstamos al sector público y privado, sino más bien una fórmula para no contabilizar este gasto en el saldo presupuestario.

Este programa depende del Ministerio de Ciencia y Tecnología y los encargados de gestionarlo son la Dirección General de Política Tecnológica (gestiona la mayor parte del presupuesto), la Secretaría de Estado de Política Científica y Tecnológica, y el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial. 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
- 543E.3 –Apoyo a la innovación Tecnológica en Diversos Sectores

Tanto en los préstamos concedidos dentro del Sector Público como fuera del mismo, la cuantía más importante corresponde a los fondos destinados a programas de Defensa (*aportaciones reembolsables a empresas para desarrollo de proyectos tecnológicos industriales cualificados relacionados con programas de Defensa*). Estos préstamos financian la participación española en programas militares internacionales y la

compra de armamento⁷⁰ del Ejército español (1.069,97 millones). Los fondos se articulan a través del subprograma 542E.3, mediante la concesión de anticipos reembolsables sin intereses que, en teoría, serán devueltos cuando se produzca la finalización y venta del armamento desarrollado y fabricado.

A partir de 2005⁷¹ se inicia el periodo de reembolso de los préstamos concedidos por Ciencia y Tecnología para la adquisición de este variado armamento militar. En los Presupuestos de 2005 se podrá comprobar si efectivamente, tal y como defiende el Gobierno, los activos financieros dotados durante los últimos años eran realmente tales, y no subvenciones y gasto en inversión – gastos computables en los Presupuestos– como se viene anunciando desde diversas instancias.

Programa 541.A Investigación Científica

Este programa cuenta con un presupuesto de 457,41 millones (9,8% nominal) el más elevado dentro de la política de investigación sin disponer de activos financieros. Los fondos se destinan a promover la investigación científica mediante ayudas y recursos a los investigadores (...) pero se articula a través de dos ámbitos de actuación dependientes de organismos diferentes: el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y las dependientes del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (Secretaría de Estado de Educación y Universidades, Dirección General de Universidades).

El objetivo a realizar por el Ministerio de Educación con este programa es la mejora, formación y movilidad del profesorado y estudiantes y promover la calidad del sistema universitario (87,35 millones la mayor parte de los cuales articulados mediante transferencias de capital a familias e instituciones sin fines de lucro *"Becas y ayudas para formación, perfeccionamiento y movilidad de profesores,*

⁷⁰ Los más importantes por su coste económico para los presupuestos públicos son el avión de combate EF2000, los carros de combate Leopard y Pizarro, las fragatas F-100, el avión de transporte militar A400M, el helicóptero de ataque Tigre, submarinos S-80, buque de proyección estratégica.

⁷¹ Cinco Días, 12 de septiembre de 2003.

incluso pago de primas de seguros de los becarios”.

La mayor parte del presupuesto de este programa, 370,06 millones, la ejecuta el CSIC, dependiente del Ministerio de Ciencia y Tecnología a través de la Secretaría de Estado de Política Científica y Tecnología. El CSIC desempeña un papel vertebrador del sistema nacional de investigación y desarrollo, con los Organismos Públicos de Investigación, con las universidades y las empresas. Los objetivos de la investigación científica promovida a través de este programa por el CSIC van orientados a fortalecer el desarrollo productivo y económico de los sectores industriales implicados en las investigaciones. La mayor parte de los fondos asignados van destinados a cubrir los gastos de personal que dependen de este organismo investigador.

Programa 542.M Fomento y Coordinación para la Investigación Científica y Técnica

“El programa 542.M 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”.

Este programa cuenta con una previsión inicial de fondos de 452,29 millones, que ha registrado un importante aumento respecto al año anterior (24% nominal). La Dirección General de Investigación, dependiente del Ministerio de Ciencia y Tecnología, es el organismo encargado de gestionar la distribución de la práctica totalidad del presupuesto de este programa. “Las prioridades fundamentales del programa 542.M son: el incremento del número, calidad y movilidad de investigadores, el aumento y calidad de proyectos de investigación, el desarrollo de las infraestructuras científico-técnicas y finalmente la transferencia de tecnología.” (Programa 542.M, PGE 2004)

La mayoría del gasto asignado a este programa se articula mediante transferencias de capital –en el marco del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica y Técnica- tanto a Comunidades Autónomas (171,84 millones) como a familias

e instituciones sin fines de lucro (113,19 millones). Aunque de menor cuantía, destaca también el importe destinado a Becas y ayudas de formación y movilidad de profesorado y personal investigador.

Programa 542.N Investigación y Desarrollo de la Sociedad de la Información

El presupuesto de este programa es de 368,80 millones (-10,5% en términos nominales), la mayor parte del cual está articulado a través de activos financieros. Ha sido precisamente la disminución de los activos financieros la razón del descenso de los fondos asignados a este programa. La creación de un nuevo programa presupuestario (el 542.Q *Innovación Tecnológica de las Telecomunicaciones*) y el trasvase a él de parte de los fondos puede explicar el descenso de los recursos del programa 542.N.

La Dirección General para el Desarrollo de la Sociedad de la Información, dependiente del Ministerio de Ciencia y Tecnología, es la encargada de gestionar el presupuesto de este programa.

Una disminución del presupuesto asignado a la investigación y desarrollo de la Sociedad de la Información, no es la mejor manera de hacer converger a España con los países más avanzados en esta materia y evidencia el abandono por parte del Gobierno de las nuevas tecnologías (basta con recordar el fracaso que supuso todo el proyecto del Plan INFO XXI). Además, choca con los ambiciosos objetivos planteados por el Gobierno en la descripción de este programa presupuestario:

“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 (...)” (Programa 542.N, PGE 2004)

Programa 542.C Investigación y Estudios de las Fuerzas Armadas

“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 el nivel tecnológico y las características de todo orden más adecuadas para sus futuras misiones, y ayudar a preservar y fomentar la base industrial y tecnológica española de defensa" (Programa 542.C, PGE 2004).

Los fondos asignados inicialmente a este programa se sitúan en 303,01 millones, cantidad inferior a la del año anterior (6,2% nominal). La mayor parte de este presupuesto se ejecuta a través de la Secretaría de Estado de la Defensa (destinada a gastos militares de inversiones de carácter inmaterial). Sobresale igualmente la cuantía asignada al Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial "Esteban Terradas", encargado de la investigación, desarrollo, certificación y homologación aeroespacial.

Programa 542.H Investigación Sanitaria

Este programa cuenta con una dotación presupuestaria inicial de 220,85 millones, con un aumento de fondos (11,9% nominal) superior a la media. Este aumento es ficticio, debido a que en los PGE 2004 el programa de investigación sanitaria ha absorbido los recursos y actividades de otro programa (411.B *Formación Sanitaria*) en una cuantía similar al incremento de fondos registrado. Hasta 2003 el programa de *Formación Sanitaria* no tenía la consideración de gasto en investigación, por lo que cuando menos – conociendo los antecedentes- hay que tomar con precaución su inclusión y contabilización dentro de la Política de Investigación. De esta forma, el crecimiento real de los fondos asignados para la investigación sanitaria al Instituto de Salud Carlos III (el organismo encargado de gestionar el presupuesto del programa, dependiente del Ministerio de Sanidad y Consumo) sería prácticamente nulo. Tras haber aumentado su dotación

presupuestaria en los Presupuestos del año pasado, parece que la investigación sanitaria ha dejado de ser una prioridad de este Gobierno.

La mayor parte del presupuesto de *Investigación Sanitaria* (cerca de la mitad) se articula a través de transferencias de capital, en su mayoría destinadas a familias e instituciones sin fines de lucro, a través del "Fondo de investigación sanitaria. Programa de fomento de la investigación. Concesión de ayudas de investigación e infraestructuras".

Resto de programas adscritos a la política de investigación

El resto de programas presupuestarios (11 en total) incluidos en la Política de Investigación suman en conjunto 406,47 millones. Los más importantes por su cuantía económica son el 542.Q *Innovación tecnológica de las telecomunicaciones* –de nueva creación-, el 542.P *Investigación energética, medioambiental y tecnológica*, el 543.A *Dirección y servicios generales de ciencia y tecnología* o el 542.J *Investigación y experimentación agraria*.

Programas como el 542.K *Investigación oceanográfica y pesquera* o el 542.L *Investigación geológico-minera y medioambiental* cuentan con una reducida asignación presupuestaria (67,24 millones entre los dos, apenas el 1,5% del presupuesto de la política de I + D + i para el año 2004). Tras el desastre provocado por el hundimiento del Prestige y la marea negra que provocó, se hubiera esperado un aumento de los fondos destinados a investigar y desarrollar nuevas formas de combatir este tipo de contaminación, visto la precariedad de medios y la falta de soluciones con las que se hizo frente.

La política de **infraestructuras básicas y transportes** tiene como función aumentar el bienestar de los ciudadanos que las utilizan, además de potenciar el desarrollo de la economía española, el transporte de mercancías, la creación de empleo y la generación de riqueza. Igualmente, las infraestructuras deben ser un instrumento para reducir las diferencias interterritoriales, permitiendo un mayor equilibrio y cohesión entre las diferentes Comunidades Autónomas.

El Gobierno se haya inmerso en la ejecución del ambicioso Plan de Infraestructuras de Transporte 2000-2007, que abarca diversos ámbitos de actuación: carreteras, ferrocarril, aeropuertos y puertos marítimos⁷². De este Plan se debe alabar la enorme inversión prevista (más de 100.000 millones de euros), más discutible pueden ser algunas las opciones estratégicas impulsadas en el mismo.

El presupuesto total asignado a la política de infraestructuras básicas y transporte alcanza 10.681,86 millones (10,3% real, 13,2% nominal) incluyendo los activos financieros. Este concepto será de 2.563,62 millones, cerca de la cuarta parte de los fondos destinados por el Estado a infraestructuras. Otro problema para interpretar la cifra real de gasto de esta política es la existencia de partidas no incluidas por el Ministerio de Hacienda en la política de infraestructuras, sino en otras políticas diferentes, que son computadas como infraestructuras, distorsionando el análisis y la comparación⁷³.

Cuatro programas, tres pertenecientes al Ministerio de Fomento y uno a Medio Ambiente, concentran el 75% del gasto presupuestario previsto en infraestructuras: *Creación de Infraestructuras de Carreteras, Dirección y Servicios Generales de Fomento, Gestión e Infraestructuras de Recursos Hidráulicos e Infraestructura del Transporte Ferroviario.*

Destaca el fuerte aumento del gasto de los programas relacionados con el desarrollo de la red ferroviaria de alta velocidad, y el bajo incremento de los fondos asignados a carreteras. Los programas asociados al desarrollo de la red ferroviaria de alta velocidad salen claramente beneficiados en esta fase del Plan de Infraestructuras. Actualmente están en pleno desarrollo las obras de ampliación de esta red ferroviaria, mientras que la construcción de la red de carreteras de alta capacidad ya está mucho más avanzada.

⁷² Para una información detallada sobre el contenido del Plan de Infraestructuras de Transporte 2000-2007 se puede consultar la página del Ministerio de Fomento (www.mfom.es) o el número especial de infraestructuras publicado por el diario ABC el 20 de mayo de 2003.

⁷³ Según el resumen general por funciones y secciones del presupuesto de gastos incluido en los PGE 2004, la política de infraestructuras básicas y transportes cuenta con 10.681,86 millones de euros. Según los datos facilitados en el Informe Económico y Financiero de esos mismos Presupuestos, en el apartado de políticas de gasto referido a infraestructuras aparecen los programas incluidos en dicha política, su presupuesto supone 10.715,81 millones, a los que hay que sumar el de los programas de transporte (1.340,09 millones) con lo que la cifra total (12.055,9 millones de euros) supera, con mucho, la cifra recogida en el resumen general de los Presupuestos.

INFRAESTRUCTURAS BÁSICAS Y TRANSPORTE (millones de euros)							
<i>programas INFRAESTRUCTURAS</i>	presupuesto no financiero			presupuesto con activos financieros			
	2003	2004	var.% 04/03	2003	2004	% s/ total	var.% 04/03
513.D Creación de Infraestructura de Carreteras	2.260,74	2.326,10	2,9	2.255,90	2.326,10	21,7	3,1
511.D Dirección y Servicios Generales de Fomento	117,02	118,23	1,0	1.658,67	2.265,42	21,1	36,6
512.A Gestión e Infraestructuras de Recursos Hidráulicos	1.619,73	1.713,76	5,8	1.620,51	1.714,58	16,0	5,8
513.A Infraestructura del Transporte Ferroviario	1.274,87	1.466,48	15,0	1.286,19	1.556,48	14,5	21,0
513.E Conservación y Explotación de Carreteras	656,84	690,37	5,1	661,74	690,37	6,4	4,3
741.A Desarrollo Alternativo Comarcas Mineras de Carbón	533,25	548,11	2,8	533,25	548,11	5,1	2,8
441.A Infr. Urbana de Saneamiento y Calidad del Agua	435,57	487,12	6,0	435,59	487,14	4,5	11,8
511.E Planificación y Ordenación Territorial	3,85	4,01	4,1	251,31	279,90	2,6	11,4
533.A Protección y Mejora del Medio Natural	256,27	273,15	3,4	259,49	273,18	2,5	5,3
514.C Actuación en la Costa	190,74	200,65	5,2	189,54	200,65	1,9	5,9
514.A Seguridad del Tráfico Marítimo y Vigilancia Costera	109,71	123,47	12,5	109,71	123,47	1,2	12,5
511.F Dirección y Ser. Gen. de Medio Ambiente	85,40	89,15	4,4	84,26	89,39	0,8	6,1
443.D Protección y Mejora del Medio Ambiente	62,29	65,82	5,7	60,48	65,82	0,6	8,8
513.C Ordenación e Inspección del Transporte Terrestre	35,60	36,75	3,2	35,60	36,75	0,3	3,2
511.C Estudios y Serv. Asist. Técnica en Obras Púb. y Urbanismo.	35,25	36,33	3,1	35,28	36,36	0,3	3,1
515.B Regulación y Supervisión de la Aviación Civil	20,73	22,07	6,5	20,73	22,07	0,2	6,5
TOTAL INFRAESTRUCTURAS TRANSPORTE	7.697,86	8.201,57	6,5	9.498,25	10.715,81	100,0	12,8
513.B Subvenciones y Apoyo al Transporte Terrestre	1.031,28	1.103,10	7,0	1.031,28	1.103,10	82,3	7,0
515.D Subvenciones y Apoyo al Transporte Aéreo	173,62	189,09	8,9	173,62	189,09	14,1	8,9
514.D Subvenciones y Apoyo al Transporte Marítimo	39,62	47,90	20,9	39,62	47,90	3,6	20,9
TOTAL TRANSPORTE	1.244,52	1.340,09	7,7	1.244,52	1.340,09	100,0	7,7

fuente: PGE 2003 y 2004

A) INFRAESTRUCTURAS BÁSICAS

Programa 513.D Creación de Infraestructuras de Carreteras

El programa con una mayor asignación presupuestaria (2.326,10 millones) dentro de la política de infraestructuras, aunque los ha aumentado a una tasa muy inferior a la media (3,1% nominal). Las actuaciones recogidas se enmarcan dentro del Plan de Infraestructuras 2000-2007. La Dirección General de Carreteras, dependiente del Ministerio de Fomento, es la encargada de gestionar los fondos –salvo una pequeña cuantía– del mismo.

La mayor parte del gasto son inversiones reales destinadas principalmente a la creación de nueva infraestructura y, en menor medida, a la reposición de infraestructuras. También existe una partida de transferencias de capital destinadas a Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

Si desglosamos estas inversiones por su finalidad, dos tercios van destinadas a la construcción de autovías y el resto a la construcción y acondicionamiento de nuevas carreteras y actuaciones en el medio urbano. Para el año 2004 se prevé que se terminen 592 kilómetros de autovías y carreteras de calzadas separadas, frente a 53 de carreteras convencionales. Es evidente que el esfuerzo actual en esta materia está dirigido principalmente a potenciar la red estatal de alta capacidad.

Programa 511.D Dirección y Servicios Generales de Fomento

El presupuesto total de este programa alcanza los 2.265,42 millones, y ha registrado un crecimiento espectacular durante el último año (36,6%), debido al importante aumento de los activos financieros que componen la mayor parte del presupuesto (2.147,22 millones). La relevancia presupuestaria de este programa procede de ser el instrumento elegido por el Gobierno para canalizar las cuantiosas aportaciones realizadas a diversos agentes para el desarrollo de infraestructuras, mediante la utilización de activos financieros. La fórmula utilizada es discutible en términos contables para casos como éste, por cuanto supone la no inclusión de estas cantidades en el cálculo del saldo final de las cuentas

públicas, y puede ser usado para camuflar gasto en inversiones sin perjudicar al resultado de los Presupuestos.

Las entidades beneficiadas de estos activos financieros son el ente público empresarial Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF) y diversos promotores privados de infraestructuras de carreteras:

- El GIF recibe 1.352,28 millones en concepto de aportaciones patrimoniales (el 0,17% del PIB previsto para 2004), con un aumento nominal del 6,6% respecto al año anterior. El problema de las aportaciones (préstamos) realizadas al GIF es la reducida probabilidad de recuperar el dinero aportado a dicho ente, y por tanto, el “falseamiento contable” que supone su dotación como activos financieros. La tasa por la utilización de las infraestructuras ferroviarias de alta velocidad que el GIF cobrará a los operadores de las mismas, sólo servirá para cubrir los gastos de explotación (mantenimiento) de las líneas, pero no los gastos de amortización de la infraestructura. Es decir, según las propias estimaciones del GIF⁷⁴, la tasa no podrá cubrir los gastos derivados de la construcción de la infraestructura.

- Concesión de préstamos a largo plazo a promotores de infraestructuras de carreteras, para la financiación de autopistas de peaje en régimen de concesión hasta el importe resultante de la adjudicación. El importe de estos préstamos se sitúa en 665 millones para el año 2004, con un aumento del 342,6% nominal. El espectacular incremento de estos préstamos explican el aumento de los fondos asignados a este programa presupuestario. Resulta llamativo el importante esfuerzo presupuestario realizado por este Gobierno para financiar con dinero público carreteras privadas de peaje que luego tendrán además un coste (peaje) para los usuarios de las mismas.

Programa 512.A Gestión e Infraestructuras de Recursos Hidráulicos

⁷⁴ “Según estimaciones del GIF, con este canon sólo se podrá amortizar a lo largo del tiempo el 30% de la inversión prevista en la línea (alrededor de 7.800 millones) y asegurar que el mantenimiento no le cueste nada al Estado”. El País, 2 de octubre de 2002.

Este programa cuenta con un presupuesto de 1.714,58 millones (5,8% nominal). La Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas y las Confederaciones Hidrográficas son las encargadas de desarrollar este programa (las Confederaciones gestionan más de la mitad de su presupuesto).

La mayor parte del gasto asignado a este programa corresponde a inversiones reales en infraestructuras hidráulicas, principalmente inversiones de reposición y, en menor medida, inversión nueva, destinadas a conservar y adecuar las más de 1.100 grandes presas existentes, así como la creación de las nuevas infraestructuras necesarias.

Programa 513.E Infraestructura del Transporte Ferroviario

El Programa 513.A ha registrado un importante aumento de los fondos asignados (21% nominal) hasta situarlos en 1.556,48 millones. Este programa se inserta en el marco de la planificación ferroviaria vigente establecida en el Plan de Infraestructuras 2000-2007, ejecutado por la Dirección General de Ferrocarriles, el GIF, RENFE y FEVE. Sus objetivos son:

- Reducir los tiempos de recorridos: todas las capitales quedarán a unas 3 horas de Madrid y 5 horas y media de Barcelona.
- Aumentar la participación del ferrocarril en la demanda global de transporte y hacerle competitivo frente a la carretera y el avión.
- Incrementar la demanda de viajeros, tanto en los servicios de larga distancia como en los regionales.
- Mejorar el resultado económico de la explotación en los servicios ferroviarios.

La Dirección General de Ferrocarriles, dependiente del Ministerio de Fomento, gestiona los fondos asignados a este programa. Más de la mitad de los mismos son transferencias de capital, destinadas principalmente a RENFE y, en menor medida, a FEVE. El resto del presupuesto se dirige en su mayor parte a inversión nueva en infraestructuras ferroviarias, articulada mediante tres programas: alta velocidad, cercanías y mejora de la red convencional.

Una de las críticas al modelo de desarrollo ferroviario diseñado por este Gobierno (fuerte impulso de la alta velocidad y su extensión a todas las capitales de provincias, a través de un modelo radial centrado en Madrid) es la marginación de la red de cercanías – responsable de más del 90% de los usuarios del ferrocarril- y el abandono de la red convencional de ferrocarril, que juega un papel fundamental de articulación e integración del territorio y en la dinamización de núcleos y áreas urbanas medianas alejadas de las grandes ciudades.

Además, el diseño de la futura red de alta velocidad ha reforzado el modelo radial centralizado en Madrid, y ha desaprovechado una oportunidad única de que esta nueva red hubiera servido realmente para articular territorialmente España, con diseño más de tipo malla, descentralizado, que conectar por ejemplo el Mediterráneo con la cornisa cantábrica o reforzar el saturado eje mediterráneo. Para amplias zonas de España la alta velocidad no era ni prioritaria ni la solución para los problemas de comunicación, y no respondía a sus necesidades reales de comunicación. Sí lo es, sin embargo, la existencia de mejores y más numerosos servicios de trenes de cercanías y regionales, competitivos y alternativos a otros medios de transporte. El coste económico y medioambiental hubiera sido menor y el beneficio social mayor.

El programa de alta velocidad se centra en el desarrollo y construcción de los diferentes corredores ferroviarios de alta velocidad, buena parte de los cuales se encuentra actualmente en la fase de estudio y proyecto. RENFE y el GIF se reparten el desarrollo y construcción de los diferentes corredores ferroviarios.

La red de cercanías, tras el descenso en 2003 de su presupuesto de infraestructuras, verá de nuevo aumentar estos fondos hasta alcanzar 87,42 millones, una cantidad ínfima comparada con la destinada a la alta velocidad, a pesar de la gran importancia que tiene el servicio de cercanías para las grandes áreas urbanas (transporta más de un millón y medio de pasajeros al día). Aunque su relevancia mediática sea inferior a la de la alta velocidad, la red de cercanías juega un papel fundamental de transporte diario a los centros de trabajo, de estudios o de ocio para cerca de la mitad de la población de este país, aquella que reside en alguna de las once áreas donde presta servicio.

El apartado de la mejora de la red convencional –tras la disminución de sus fondos en 2003- los ha aumentado hasta situarlos para el año 2004 en 265,68 millones. Más de la mitad van destinados a Galicia, que en los últimos años concentra un porcentaje muy significativo de las inversiones incluidas en este apartado. Todavía hay en España 9.166 kilómetros de vía única (la mayor parte de la red), de los cuales 5.504 no están electrificados⁷⁵.

El año 2003 se ha caracterizado por el elevado número de accidentes registrados por la red convencional de ferrocarriles, algunos de ellos con un número elevado de víctimas mortales. La acumulación de accidentes en los últimos meses ha trascendido más allá del socorrido argumento del “fallo humano” al que se suelen achacar, para empezar a señalar como causa el mal estado de conservación y de mantenimiento de las infraestructuras ferroviarias.

Desde hace años se viene reclamando al Gobierno un mayor esfuerzo inversor en la red ferroviaria convencional. El ejemplo del deplorable estado en el que se haya actualmente la red de ferrocarriles británica, tras su privatización y la liberalización del sector, debe ser tomado como un serio aviso por el Gobierno español para no repetir los errores allí cometidos, ni incidir en unas políticas que la experiencia británica (hace unos años el ejemplo a imitar según los defensores de las políticas neoliberales) ha demostrado equivocadas.

Por último, para 2004, por segundo año consecutivo, se han vuelto a dotar activos financieros destinados a la concesión de préstamos fuera del sector público a promotores de infraestructuras ferroviarias, por importe de 90 millones, de nuevo sin especificar en los Presupuestos a quién va dirigida esa sustancial financiación.

Programa 513.E Conservación y Explotación de Carreteras

Este programa cuenta con un presupuesto previsto para el año que viene de 690,37 millones, con un aumento de fondos (4,3% nominal) inferior un año más al del conjunto de la política de infraestructuras.

Este programa es gestionado por la Dirección General de Carreteras (dependiente del Ministerio de Fomento) y sus servicios periféricos. La práctica totalidad de sus fondos van destinados a *inversión de reposición en infraestructuras y bienes destinados al uso general*. Los objetivos de actuación de esta inversión en la red de carreteras son los de reposición, refuerzo de firmes, señalización, seguridad vial, mantenimiento y mejora y, por último, conservación ordinaria. La mayor parte de las inversiones de este programa las concentran las actuaciones de conservación ordinaria con 259,88 millones, refuerzo de firmes con 196,56 millones y Seguridad vial con 101,45 millones.

Según los datos ofrecidos por este programa presupuestario, la red de carreteras del Estado se compone de 24.600 kilómetros, que soportan más de la mitad del tráfico interurbano de vehículos y un porcentaje aun mayor del de vehículos pesados. De esta red, un tercio corresponde a vías de gran capacidad (autovías, autopistas y carreteras de doble calzada) y el resto a carreteras convencionales.

La Asociación Española de la Carretera ya indicó en un estudio de 2001 la inversión necesaria (3.011 millones) para mantener el conjunto de la red viaria española en un nivel adecuado de conservación –el que tenían cuando fueron construidas, cifra que no incluía la cantidad necesaria para mejorarlas y hacerlas más seguras. 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.

En España es necesaria la construcción de infraestructuras viarias que mejoren las posibilidades de comunicación y transporte. Pero antes, deben ser diseñadas de tal manera que sean lo más seguras posibles y minimizar su carácter agresivo hacia sus usuarios en caso de accidentes. Y una vez construidas, se deben cuidar esas infraestructuras para que se mantengan en unas condiciones óptimas de uso. Según datos del Parlamento Europeo el coste socio-económico anual de los accidentes de tráfico

⁷⁵ El nuevo lunes, 23-29 junio de 2003.

sobrepasa los 160.000 millones, casi el 2% del producto interior bruto comunitario⁷⁶.

El Estado español se encuentra a la cabeza de Europa en peligrosidad de las carreteras⁷⁷. Según un informe elaborado por asesores de la Comisión Europea, si se contabiliza el número de personas muertas por kilómetros recorridos en automóvil, sólo nos supera Grecia. El índice español triplica el europeo y duplica el de Italia.

Uno de cada tres tramos de las carreteras españolas presenta un índice alto de siniestrabilidad, según un estudio de Euro RAP, el organismo independiente europeo que, en colaboración con el RACC y el RACE, ha evaluado la calidad de la red viaria española relacionando el número de accidentes y la intensidad de tráfico⁷⁸.

Desde 1994 en España mueren anualmente más de 5.500 personas en las carreteras y 150.000 resultan heridas, la mayor parte de ellas con lesiones medulares. La carretera es la primera causa de muerte entre los cinco y los veinticuatro años, y la segunda entre los veinticinco y los treinta⁷⁹. Un estudio realizado en Estados Unidos por la Administración Federal de Autopistas (Federal Highway Administration)⁸⁰ concluye que cada euro que se invierte en seguridad vial ahorra diez en costes sociales y que cada millón de euros invertidos en iluminar una carretera ahorra 23 millones en daños.

Es necesario y urgente aumentar el gasto destinado a diseñar carreteras más seguras y mantenerlas en un estado óptimo de conservación, que contribuyan a disminuir la cifra de accidentes y que, en caso de que se produzcan, ayuden a reducir las consecuencias trágicas del accidente.

Programa 741. A Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras de Carbón

Este programa cuenta con una dotación prevista de 548,11 millones (+2,8% nominal), incluidos dentro del desarrollo del Plan del

Carbón (1998-2005). 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". Programa 741.A, PGE 2004

El presupuesto de este programa se articula en su mayoría a través de transferencias de capital a diversos agentes para la reactivación económica de las comarcas mineras del carbón. Las transferencias de mayor cuantía son las destinadas a las Comunidades Autónomas, seguidas de las asignadas a empresas privadas. El destino de estas inversiones es principalmente la creación de carreteras y, en menor cuantía, de suelo industrial y de otras infraestructuras.

Programa 441.A Infraestructura Urbana de Saneamiento y Calidad del Agua

La dotación prevista de este programa para el año 2004 (487,14 millones) ha registrado un aumento (+11,8% nominal) similar al de la política de infraestructuras y superior al del conjunto del gasto público. Los organismos encargados de ejecutar este presupuesto son la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas y seis Confederaciones Hidrográficas. La Dirección General realiza la mayor parte del gasto asignado a este programa, destacando igualmente el volumen de inversiones ejecutado por la Confederación Hidrográfica del Norte.

"El objetivo de la política hidráulica en materia de calidad es defender y preservar la calidad del dominio público hidráulico vigilando su situación en aras de proteger el medio hídrico natural y garantizar a los ciudadanos unos recursos hidráulicos con la calidad suficiente para los distintos usos y necesidades".

Para lograr este objetivo, la mayor parte del presupuesto de este programa va destinado a inversiones reales, principalmente inversión nueva en infraestructuras y bienes destinados al uso general. Una de las particularidades de

⁷⁶ Conclusiones de la 1ª Jornada Internacional de Seguridad Vial. Isla de La Palma, 13 y 14 de mayo de 2003, en la página de la Asociación Española de la Carretera (www.aec.es).

⁷⁷ El Periódico, 1 de agosto de 2003.

⁷⁸ El País, 4 de octubre de 2003.

⁷⁹ El País Semanal, 4 de mayo de 2003.

⁸⁰ El País Semanal, 4 de mayo de 2003.

este programa es el método aplicado para la financiación de las inversiones que contiene, el denominado "modelo alemán", consistente en abonar la totalidad de la obra o infraestructura una vez que ésta ha sido terminada:

"En este Programa se mantienen para el ejercicio 2004 y siguientes las obligaciones de ejecución y pago de un bloque considerable de obras de la "modalidad de abono total del precio" (Método Alemán)".

Programa 511.E Planificación y Ordenación Territorial

Los fondos asignados a este programa se sitúan para el próximo año en 279,90 millones (11,4% nominal). El órgano encargado de la ejecución de estos recursos es la Secretaría de Estado de Aguas y Costas del Ministerio de Medio Ambiente. La práctica totalidad del presupuesto va destinado a la constitución de Sociedades Estatales de Aguas encargadas de la construcción y explotación de obra pública hidráulica. Para ello los fondos se articulan mediante activos financieros (adquisición de acciones y participaciones del Sector Público).

La Ley de Aguas –y así lo recoge este programa-, permite que todas estas inversiones se abran a la iniciativa privada para el desarrollo de las infraestructuras hidráulicas.

Programa 533.A Protección y Mejora del Medio Natural

El presupuesto de este programa asciende a 273,18 millones, con un aumento del 5,3% nominal. Los dos organismos encargados de ejecutar este programa (la Dirección General de Conservación de la Naturaleza y el Organismo Autónomo Parques Nacionales) se reparten prácticamente a medias los fondos asignados.

Las cinco líneas prioritarias de intervención económica que este programa va a tender a desarrollar son:

- Articular una política de conservación de la biodiversidad de forma genérica sobre la totalidad del territorio nacional.
- Estructurar y ordenar el sector forestal español de manera global y unitaria a través del Plan Forestal Español.
- Desarrollar un Programa de Acción Nacional contra la Desertificación.

- Posibilitar una gestión rigurosa y ordenada de la Red Estatal de Parques Nacionales.
- Desarrollar una política de educación ambiental.

La mayor parte del presupuesto de este programa va destinado a operaciones de capital (inversiones reales y transferencias de capital). Dentro del capítulo de inversiones, las dos partidas que concentran una mayor parte de las mismas son el *de Defensa contra incendios y agentes nocivos* (40,52 millones de euros) y *Control de erosión y lucha contra la desertización* (31,35 millones de euros). Ambos hacen referencia a dos de las amenazas más graves que soporta actualmente el medio ambiente del territorio nacional.

De la gravedad de ambos problemas dan cuenta las cifras que se ofrecen en la información del programa 533.A:

- Sólo desde 1993 ha ardido en nuestro país más de un millón de hectáreas de superficie forestal.
- Un 18,1% de la superficie de nuestro territorio está afectado por una erosión severa y un 44% sufre una erosión elevada.

Verano tras verano, unos con mayor intensidad que otros, España sufre la plaga de los incendios forestales, unos involuntarios por descuidos y otros provocados (con o sin intereses económicos). Para combatir correctamente esta catástrofe recurrente hace falta destinar recursos suficientes tanto a las tareas preventivas (limpieza de montes y cortafuegos, educación y concienciación, ...) como a la extinción de incendios, donde las graves carencias del equipo adecuado nos lleva a tener que contratar del extranjero equipos especializados de lucha antiincendios para reforzar la dotación disponible en España.

El coste social, económico y medioambiental de los incendios forestales debería ser razón suficiente para que desde el Ministerio de Medio Ambiente y desde los Presupuestos se destinara una cuantía suficiente para combatirlos. 2003 ha sido un año en el que las altas temperaturas han provocado numerosos incendios y han evidenciado la insuficiencia de los medios para combatirlos, así como el nulo trabajo previo realizado en acondicionamiento de los montes, tras un invierno especialmente lluvioso. Para 2004, la "respuesta" del Gobierno ha sido la de

destinar a la lucha contra el fuego prácticamente la misma cuantía de fondos que la asignada este año. Esperemos que los resultados sean muy diferentes.

Programa 514.C Actuación en la Costa

Este programa cuenta con una asignación de 200,65 millones (+5,9% nominal), la mayor parte inversiones reales (destinadas principalmente a nuevas infraestructuras). La Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente es la encargada de gestionar este presupuesto.

Los objetivos que persigue este programa son el lograr un uso racional y público del litoral, recuperando y regenerando los espacios y ecosistemas litorales, en un país como España que cuenta con más de 8.000 kilómetros de costa.

Para ello este programa establece varias líneas de actuación: lucha contra la erosión, obras de mejora de calidad de vida y medio ambiente, dotación de infraestructuras, trabajos de campo y asistencias técnicas, deslindes. Los tres primeros apartados son los que concentran la práctica totalidad de las inversiones

B.) PROGRAMAS DE TRANSPORTE

Programa 513.B Subvenciones y apoyo al transporte terrestre

Este programa recoge las subvenciones al transporte terrestre ferroviario (RENFE, FEVE) de ámbito urbano o interurbano. Para ello cuenta con un presupuesto de 1.103,10 millones (7,0%), gestionado por la Dirección General de Ferrocarriles y por diversos Entes Territoriales.

Todo el presupuesto de este programa se dota mediante transferencias corrientes,

principalmente a Sociedades Mercantiles Estatales, Entes Empresariales y otros Organismos Públicos. RENFE recibe la mayor parte de las transferencias corrientes, con 709,43 millones, mientras que FEVE obtiene 86,36 millones.

Al amparo de este programa también se realizan transferencias corrientes a los organismos encargados de gestionar los transportes ferroviarios de las tres principales aglomeraciones urbanas de España:

- 154,12 millones para el Consorcio Regional de Transportes de Madrid.
- 115,64 millones a la Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona.
- 37,76 millones para la Entidad Pública de Transporte Metropolitano de Valencia.

Programa 515.D Subvenciones y Apoyo al Transporte Aéreo

"La finalidad de las subvenciones es facilitar el intercambio y la relación entre las provincias insulares y Ceuta/Melilla con el resto del territorio nacional a través de la subvención del precio del billete de transporte aéreo, paliando así la falta de disponibilidad de otros modos de transporte y contribuyendo al desarrollo económico y social de las regiones favorecidas con dicha subvención". (Programa 515D de los PGE 2004)

Este programa cuenta con una asignación de 189,09 millones (+8,9% nominal), que se encargan de gestionar las compañías aéreas. Esta cantidad se articula mediante transferencias corrientes a familias e instituciones sin fines de lucro, y sirve para subvencionar un 33% del precio de los viajes de los residentes en Baleares, Canarias y Ceuta/Melilla con la Península, así como de los vuelos dentro de cada una de las zonas anteriores.

La política denominada **Unión Europea** recoge la aportación realizada por el Estado español al presupuesto comunitario (9,275,14 millones, 6,1% real) siguiendo las normas vigentes aprobadas en la Cumbre de Berlín (1999). De esta forma, el principal concepto es el relacionado con el PNB de cada país miembro (66% del total para España), le sigue el denominado recurso IVA (20% del total). Los recursos tradicionales obtenidos mediante el cobro de aranceles a terceros completan la aportación (11,5% del total).

La aportación española está acompañada de una serie de ingresos provenientes también del presupuesto comunitario en aplicación de las distintas políticas vigentes de carácter supranacional (política regional y PAC). El saldo resultante de las aportaciones y las transferencias recibidas será positivo para España en 2004 por un valor equivalente al 0,82% del PIB, un porcentaje decreciente con el paso del tiempo. Este hecho significa que de no pertenecer a la Unión Europea, la ejecución del PGE para el próximo año llevaría consigo asumir un déficit por ese montante o establecer ingresos adicionales en la misma cuantía.

Saldo financiero ESPAÑA- UNION EUROPEA								
	1986	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
TOTAL TRANSFERENCIAS RECIBIDAS	632	3.066	9.820	10.961	12.287	15.320	15.624	15.690
FEOGA garantía	245	1.650	4.527	5.482	6.169	5.933	6.525	6.836
FEOGA orientación, IFOP	0	160	938	517	630	981	1.485	1.265
FEDER	243	831	2.254	2.819	3.381	4.048	3.919	4.000
FSE	144	319	1.052	797	1.085	1.796	2.166	1.756
F. de cohesión	0	0	918	1.197	869	2.120	1.191	1.487
Otros	0	106	132	150	154	442	338	346
APORTACION ESPAÑOLA	682	2.241	3.702	6.660	6.775	8.086	8.496	9.275
Recursos tradicionales	179	547	712	1.020	1.005	1.109	1.010	1.070
Recurso IVA	502	1.685	2.152	2.889	3.135	2.472	2.615	1.920
Recurso PNB	0	10	743	2.643	2.589	4.387	4.725	6.127
Aportación FED	0	0	94	108	46	117	146	158
SALDO	-50	825	6.118	4.301	5.512	7.234	7.128	6.415
		0,3%	1,4%	0,7%	0,8%	1,0%	0,96%	0,82%
en % PIB								
Evolución anual en términos reales	1987	1991	1996	2001	2002	2003	2004	
TOTAL RETORNOS	62,1%	74,7%	-1,6%	7,6%	19,4%	-2,2%	-2,4%	
FEOGA garantía	112,4%	46,0%	-16,9%	8,0%	-7,9%	5,4%	1,8%	
FEOGA orientación, IFOP		188,2%	-4,0%	17,1%	49,1%	45,1%	-17,2%	
FEDER	12,8%	91,7%	8,1%	15,1%	14,7%	-7,2%	-0,8%	
FSE	48,5%	136,6%	16,7%	30,7%	58,6%	15,6%	-21,2%	
F. de cohesión			33,1%	-30,3%	133,9%	-46,1%	21,3%	
Otros		31,9%	-8,3%	-1,8%	175,7%	-26,6%	-0,7%	
APORTACION ESPAÑOLA	17,9%	36,4%	16,0%	-2,3%	14,3%	0,7%	6,1%	
Recursos tradicionales	131,5%	15,2%	-18,6%	-5,4%	5,7%	-12,7%	2,9%	
Recurso IVA	-22,7%	20,0%	11,1%	4,2%	-24,4%	1,4%	-28,6%	
Recurso PNB		4131,3%	70,9%	-5,9%	62,3%	3,3%	26,0%	
SALDO			-45,2%	-59,3%	143,9%	19,6%	5,0%	

La política de **financiación de Administraciones Territoriales** recoge una dotación de 37.779,82 millones (-1,8% real). La importancia en volumen dentro del presupuesto y, sobre todo, su inclusión dentro de los recientemente implantados sistemas de financiación territoriales la hacen merecedora de un capítulo específico que se acompaña a continuación.

4.5 La financiación de las Administraciones Territoriales

La aprobación de la Constitución española marcó el inicio de un profundo proceso de descentralización político y administrativo. Pasados veinticinco años, la estructura presupuestaria ha cambiado radicalmente, de manera que una parte importante de tareas tradicionalmente desarrolladas por la Hacienda estatal se han trasladado a las Haciendas Territoriales. Las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales disponen de amplias competencias en materia de gasto junto a una amplia autonomía fiscal en la definición del nivel de ingresos y la distribución del esfuerzo entre los ciudadanos. En paralelo, los nuevos sistemas de financiación aprobados con el apoyo de todos los participantes en el Consejo de Política Fiscal y Financiero, contienen elementos adicionales de financiación para garantizar la cobertura de las obligaciones de gasto de las Haciendas Territoriales marcadas inicialmente en igualdad de condiciones, cuando los ingresos propios obtenidos con los instrumentos de ingreso definidos en los respectivos modelos no permitan esta cobertura.

La normativa reguladora básica del régimen de financiación de las Administraciones Territoriales ha cambiado profundamente en los últimos años, con la aprobación de una serie de normas basadas en los impuestos compartidos o de cesión territorializada de la recaudación.

Modificaciones legales más recientes:

- Ley Orgánica 7/2001 de modificación de la LOFCA.
- Ley 21/2001 de medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común.
- Ley 22/2001 reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.
- Ley 51/2002 reguladora de las Haciendas Locales.

Los PGE 2004 recogen un volumen de transferencias dirigidas a las Administraciones Territoriales por un importe de 42.722,06 millones, la segunda función dentro del presupuesto de gasto después del pago de pensiones. Este volumen de recursos asignado para 2004 implica un descenso en relación al presupuesto inicial del presente año (1% en euros constantes). La evolución es positiva para las Comunidades Autónomas (0,8% real) mientras cae para las Corporaciones Locales (6,1% real). Del total de transferencias, el 74,1% se dirige a las Comunidades Autónomas y el resto (26,9%) a las Corporaciones Locales.

Transferencias totales a las Administraciones Territoriales				
	2002	2003	2004	
			millones	% real
Comunidades Autónomas	27.061,63	30.495,62	31.641,99	0,8%
Corporaciones Locales	10.830,65	11.461,76	11.080,07	-6,1%
Total	37.892,28	41.957,38	42.722,06	-1,0%

Políticas con partidas dirigidas a CC. AA.	2003	2004	% real
Financiación CC. AA.	26.562,94	27.107,34	-0,8%
fomento de empleo	1.699,98	2.125,56	21,5%
Infraestructuras	623,16	646,19	0,8%
otras prestaciones sociales	540,60	546,89	-1,7%
subvenciones al transporte	262,05	285,38	5,8%
Vivienda	225,05	199,88	-13,7%
sanidad	178,38	178,71	-2,6%
educación	126,81	79,53	-39,1%
comercio, turismo y PYMES	78,13	61,90	-23,0%
agricultura	63,88	94,11	43,2%
investigación	26,46	201,78	641,1%
otros	108,00	114,00	2,6%
Total	30.495,44	31.641,27	0,8%

La puesta en práctica de los nuevos sistemas de financiación ha repercutido en un profundo cambio en la presentación de los Presupuestos Generales del Estado, incluyendo modificaciones casi permanentes en los últimos años. El próximo ejercicio mantiene esta dinámica y la nueva financiación de las Haciendas Locales con aplicación por primera vez en 2004, junto a la liquidación del sistema autonómico correspondiente a 2002 influyen en la composición estructural de algunos capítulos del presupuesto. La falta de información elaborada en términos homogéneos impide la comparación del mismo con años precedentes.

Por otra parte, la aplicación de los nuevos sistemas de financiación reducen significativamente el protagonismo de estas transferencias, al haberse producido un proceso paralelo de disminución de las mismas y de minoración de ingresos del Estado para aumentar los ingresos propios de las Haciendas Territoriales. En esta línea, puede ser interesante enumerar con detalle el contenido de los sistemas de financiación.

El sistema de financiación autonómico incluye dos grupos: común y sistema foral (País Vasco y Navarra).

El sistema de financiación autonómico de régimen común está compuesto por los siguientes mecanismos:

- La recaudación obtenida mediante los impuestos cedidos íntegramente a las Haciendas Autonómicas (Impuesto de Patrimonio, Sucesiones, Trasmisiones Patrimoniales y Juego) con plena capacidad normativa sobre los mismos.
- La tarifa autonómica y deducciones en el 33% del IRPF con competencia prácticamente plena en su normativa. Así, los Gobiernos Autonómicos pueden modificar a voluntad los tipos de gravamen y deducciones con la única limitación de mantener el mismo número de tramos que el segmento estatal de la tarifa. La información disponible apunta al uso de las deducciones sobre cuota (rebajas), pero ninguna modificación en los tipos de gravamen de la tarifa, ni aumento ni rebaja.
- La posibilidad de las Haciendas Autonómicas de establecer un recargo, hasta cuatro céntimos, en el Impuesto minorista sobre hidrocarburos.
- La cesión del 35% de la recaudación líquida por IVA correspondiente al consumo en cada Comunidad Autónoma. Las Haciendas Autonómicas no disponen de capacidad normativa sobre este instrumento, limitando su influencia a incidir sobre un mayor control sobre el fraude.
- La cesión del 40% de la recaudación líquida de los impuestos especiales sobre la cerveza, alcoholes, hidrocarburos y labores del tabaco. La normativa permanece íntegramente bajo competencia del Gobierno de la nación.
- La cesión del 100% de la recaudación líquida del impuestos especial sobre electricidad. La normativa es del Gobierno de la nación.
- La cesión del 100% de la recaudación líquida del impuesto minorista sobre hidrocarburos en su tramo con normativa estatal.
- El Fondo de Suficiencia, mecanismo de solidaridad del sistema, cubre la diferencia entre las obligaciones de gasto reconocidas en la prestación de competencias transferidas y los ingresos obtenidos con los instrumentos de ingresos enumerados, ambos desarrollados bajo los parámetros establecidos en el sistema de financiación (parámetros de gasto para prestar los bienes y servicios y normas impositivas vigentes en el año cero de aplicación del sistema). Así, las Comunidades Autónomas con más renta realizan una aportación

a aquellas con menor nivel de riqueza para garantizar un acceso de los ciudadanos a las mismas prestaciones competencia autonómica, siempre y cuando no se hayan modificado los parámetros establecidos. Con el sistema actual, el aumento de alguna prestación decidida por una Hacienda Autonómica debe ser financiada con sus ingresos propios sin incidir el Fondo de Suficiencia.

El Fondo de Suficiencia puede tener saldo positivo, resultado en la mayor parte de los casos, o negativo, situación ésta en la que la Comunidad Autónoma deba reintegrar a la Hacienda estatal una parte de sus ingresos (Baleares por 182,85 millones y Madrid por 136,97 millones).

Los PGE 2004 recogen una partida por valor de 25.185,78 millones superior a la incluida en el presupuesto del presente año (3% real, 5,6% nominal) como resultado de la actualización del fondo según se recoge en la norma legal (ingresos estatales excluidos los impuestos cedidos a nivel nacional, ITEn). La distribución por territorios (tabla adjunta) no permite interpretación alguna, al desconocerse las cifras definitivas admitidas como gasto para el desarrollo de sus competencias, acordadas por cada Comunidad Autónoma en la firma del actual sistema de financiación a finales de 2001 principios de 2002.

Fondo de Compensación Interterritorial			
	2003	2004	
	millones	millones	% anual
Andalucía	377,55	398,82	2,7%
Asturias	42,57	44,67	2,0%
Canarias	41,57	45,24	5,9%
Cantabria	9,53	8,91	-9,4%
Castilla la Mancha	71,77	70,06	-5,3%
Castilla León	68,17	78,92	12,9%
Comunidad Valenciana	58,07	61,99	3,9%
Extremadura	76,57	81,27	3,2%
Galicia	155,28	163,94	2,7%
Murcia	39,92	41,75	1,7%
Total CC. AA.	941,00	995,57	2,9%
Ceuta	7,39	7,82	2,9%
Melilla	7,39	7,82	2,9%
Total	955,78	1.011,21	2,9%

En paralelo, a los instrumentos de ingresos enumerados coexisten los Fondos de Compensación Interterritorial (FCI), una transferencia

realizada desde el Estado a las Comunidades Autónomas que cumplen una serie de requisitos para la financiación básicamente de gastos de inversión, si bien desde hace dos años permite el pago de parte de los gastos de funcionamiento asociados a las mismas.

Los FCI constituyen un instrumento de desarrollo regional destinado a corregir desequilibrios territoriales y funcionan en paralelo a la política comunitaria de desarrollo regional articulada mediante los fondos estructurales. De esta forma, las Comunidades Autónomas destinatarias (tabla adjunta) son aquellas consideradas objetivo 1 (renta por habitante inferior al 75% de la media comunitaria).

Los FCI tienen una dotación en 2004 de 1.011,21 millones, con una tasa interanual algo superior a la esperada para el PIB (3,3% real, 5,8% nominal). La distribución del fondo se realiza con los siguientes criterios:

- Una cantidad no inferior al 22,5% de la base de cálculo de la inversión pública (gastos incluidos en los PG del Estado y Organismos Autónomos⁸¹ correspondientes a inversiones reales nuevas de carácter civil, ponderados por la población y la renta relativa de las Comunidades Autónomas beneficiarias en relación a la media nacional).
- El 1,5% adicional. El 0,07% más de la cantidad del epígrafe anterior para las Ciudades Autónomas.

En coherencia con estos criterios Andalucía (398,82 millones) y Galicia (163,94 millones) son las Comunidades Autónomas con una dotación superior en volumen absoluto.

El total de recursos disponibles por los Gobiernos autonómicos es suma de los instrumentos enunciados, las transferencias desde el Estado que mantienen el carácter condicionado a su destino, tanto corrientes como de capital, los impuestos ya cedidos, las tasas relacionados con los bienes y servicios bajo su competencia y las transferencias recibidas directamente desde los fondos estructurales comunitarios.

⁸¹ No se incluyen las cuantiosas inversiones del Estado excluidas del presupuesto.

Financiación Comunidades Autónomas				Evolución 04/03	
	2002	2003	2004	millones	% real
Fondo de Suficiencia	21.366,45	23.854,01	25.285,78	1.431,8	3,01%
<i>Andalucía</i>		6.441,95	6.840,13	398,2	3,19%
<i>Aragón</i>		803,62	846,79	43,2	2,40%
<i>Asturias</i>		787,92	830,24	42,3	2,40%
<i>Canarias</i>		2.334,31	2.459,71	125,4	2,40%
<i>Cantabria</i>		503,89	530,96	27,1	2,40%
<i>Castilla La Mancha</i>		1.712,45	1.816,90	104,5	3,11%
<i>Castilla León</i>		2.232,82	2.352,77	120,0	2,40%
<i>Cataluña</i>		1.973,66	2.080,74	107,1	2,45%
<i>Comunidad Valenciana</i>		1.911,87	2.014,57	102,7	2,40%
<i>Extremadura</i>		1.402,64	1.478,42	75,8	2,43%
<i>Galicia</i>		2.650,10	2.792,46	142,4	2,40%
<i>La Rioja</i>		275,26	290,05	14,8	2,40%
<i>Murcia</i>		803,07	852,04	49,0	3,11%
<i>Melilla</i>		9,06	44,30	35,2	375,18%
<i>Ceuta</i>		11,39	55,70	44,3	375,24%
Liquidación definitiva ejerc anteriores	68,82	689,92	452,10	-237,8	-36,32%
Fondo de Garantía Liquidación	740,88	614,23		-614,2	-100,00%
Otras transferencias	306,28	406,58	334,32	-72,3	-20,09%
Otras aportaciones	606,28	247,82	671,28	423,5	163,24%
Transferencias O. Autónomos	1.499,35	1.771,38	2.125,56	354,2	16,61%
Transferencias Seguridad Social	513,18	650,00	851,24	201,2	27,27%
<i>Total transferencias corrientes</i>	<i>25.101,24</i>	<i>28.233,94</i>	<i>29.720,28</i>	1.486,3	2,30%
FCI	894,70	955,77	1.011,21	55,4	2,82%
Otras transferencias capital (1)	1.150,66	1.300,23	910,50	-389,7	-31,95%
<i>Total transferencias capital</i>	<i>2.045,36</i>	<i>2.256,00</i>	<i>1.921,71</i>	-334,3	-17,22%
<i>Total Transferencias A. Central</i>	<i>27.146,60</i>	<i>30.489,94</i>	<i>31.641,99</i>	<i>1.152,1</i>	<i>0,85%</i>
Información complementaria (imputación aproximada)					
IRPF 33%	12.066,70	13.502,60	16.259,43	2.756,8	17,02%
Total impuestos recaudación territorializada	16.951,80	20.504,70	21.221,20	716,5	0,58%
Impuesto valor añadido	11.184,40	13.439,00	15.005,90	1.566,9	8,51%
Impuestos Especiales	5.767,40	7.065,70	6.215,30	-850,4	-14,51%
<i>alcohol y bebidas derivadas</i>	<i>260,70</i>	<i>361,30</i>		-361,3	
<i>cerveza</i>	<i>67,80</i>	<i>88,30</i>		-88,3	
<i>productos intermedios</i>	<i>6,00</i>	<i>6,60</i>		-6,6	
<i>hidrocarburos</i>	<i>3.159,00</i>	<i>3.841,40</i>		-3.841,4	
<i>labores del tabaco</i>	<i>1.701,30</i>	<i>2.062,40</i>		-2.062,4	
<i>determinados medios transporte</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>		0,0	
<i>electricidad</i>	<i>572,60</i>	<i>705,70</i>		-705,7	
Total IRPF e imptos con recaudación territorializada	29.018,50	34.007,30	37.480,63	3.473,3	7,11%
TOTAL	56.165,10	64.497,24	69.122,62	4.625,4	4,15%

Así, el cuadro adjunto recoge tan solo de forma parcial los mecanismos de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. La única posibilidad de conocer el total de ingresos y gastos sería recopilar y consolidar los presupuestos autonómicos y conocer el detalle de los acuerdos alcanzados en el momento de suscribir el actual sistema de financiación. El esfuerzo de descentralización realizado merecería mejores mecanismos de conocimiento de la situación en el conjunto del Estado.

Las Comunidades Autónomas de régimen foral se financian con un sistema singular de concierto y convenio económico totalmente diferente al común. El País Vasco y Navarra recaudan íntegramente todos los impuestos y posteriormente liquidan con el Estado las políticas realizadas por éste último en su territorio. El saldo es el denominado *cupo* (1.196,18 millones y 497,50 millones en 2004), el cual no debe confundirse con una aportación al resto del territorio estatal por ningún concepto compartido de gastos o de solidaridad interterritorial.

La reforma del Impuesto de Actividades Económicas (IAE) exonerando de pago a la mayor parte de los contribuyentes (80%), a la vez que aumentaba significativamente la carga fiscal al resto, obligó a una modificación del sistema de financiación de las Haciendas Locales. Como resultado, la financiación de los Entes Locales viene dada por los siguientes mecanismos:

- Participación en los tributos del Estado, la principal novedad del nuevo sistema. Como se explica con detalle en el capítulo de ingresos se establece una cesión de la recaudación de un porcentaje del IRPF, IVA e Impuestos especiales para grandes municipios y provincias. Por tanto, la anterior transferencia desde el Estado se convierte ahora en ingresos propios de los Entes Locales. De esta forma, el importe de la cesión desaparece de los PG consolidados del Estado en gasto (menos transferencias) e ingresos (menor recaudación en esos impuestos).

La financiación por este concepto se asigna en 3.516,70 millones para los municipios y 2.612,37 millones para las provincias. La falta de información impide realizar una valoración sobre la suficiencia de las cantidades.

- Los municipios no incluidos en el modelo de cesión de la recaudación de los impuestos citados mantienen la fórmula de la transferencia del Estado. La dotación asignada para 2004 es de 2.919,11 millones.

- Fondo de aportación a la asistencia sanitaria común en centros de carácter no psiquiátrico (449,47 millones).
- Fondo de Infraestructuras para mejora del medio ambiente.
- Ayudas al transporte público colectivo urbano (52,12 millones).
- Compensaciones a Entes Locales por beneficios fiscales en tributos locales concedidos por el Estado en virtud de convenios internacionales.
- Otras subvenciones y ayudas.
- Fondos de cooperación local por inversiones en el funcionamiento administrativo.
- Fondos de infraestructura comunitarios no recogidos en los PG consolidados del Estado.

Transferencias a Corporaciones Locales millones de euros	2004			
	2002	2003	millones	% real
Participación en los ingresos del Estado	10.082,43	10.691,13	10.377,52	-5,7%
Otras transferencias corrientes	127,90	143,00	150,90	2,6%
Transferencias de capital	179,10	258,96	262,91	-1,3%
Otras transferencias corrientes	166	368,67	288,67	-23,9%
Total	10.389,43	11.461,76	11.080,00	-6,1%

4.6 Presupuesto de la Seguridad Social

Liquidación definitiva de 2002 y avance para 2003

La presentación de los presupuestos para 2004 el último día de septiembre del año en curso ha sido aprovechado para presentar la liquidación de las cuentas de la Seguridad Social de 2002, con lo que sus responsables apuran por segundo año consecutivo el máximo de tiempo posible autorizado por la legislación. A falta de explicaciones convincentes no se aprecian causas suficientes para este comportamiento que demora en tiempo y forma la posibilidad de analizar con detalle una información de tanta influencia.

La Memoria oficial eleva a 82.770,00 millones el total de los ingresos consolidados de la Seguridad Social. Dado que los gastos ascienden a 79.512,20 millones, resulta un saldo de 3.257,80 millones (2.899,57 millones deducidos los derechos cancelados de cobro). Concentrando la observación **en las operaciones no financieras**, aquellas correspondientes a los ingresos y gastos utilizados para calcular el saldo del presupuesto, los ingresos ascendieron a 80.294,16 millones y los gastos a 73.447,30 millones, con lo que se **obtiene un importante superávit** por valor de 6.846,80 millones. La eliminación de los derechos de cobro cancelados (358,18 millones) y otros pequeños ajustes reducen el superávit hasta los **6.487,70 millones**, una cantidad, no obstante, nada despreciable.

El saldo alcanzado en 2002 después de deducir los derechos cancelados, el criterio más cercano a la caja, ha sido superior al obtenido en el ejercicio anterior (642 millones) siendo equivalente **al 0,93% del PIB**. Como curiosidad, el saldo presentado por el Ministerio de Hacienda ante las autoridades de la Unión Europea con el criterio de Contabilidad Nacional fue de 5.720,32 millones (0,82% del PIB) y, por tanto, por lo menos desde esa perspectiva nunca facilitada con el suficiente detalle, el excedente de la Seguridad Social ha sido utilizado para compensar el saldo negativo del Estado permitiendo al conjunto de la Administración Central alcanzar el equilibrio presupuestario.

En el ejercicio 2002 se aplicaron 3.575,00 millones al Fondo de Reserva, por lo que el saldo consolidado de la Seguridad Social como suma de todas las operaciones, tanto financieras como no financieras tal y como se mencionaba al principio del capítulo, fue de 3.257,80 millones (2.899,57 deducidos los derechos cancelados). La Memoria de la

Seguridad Social publicada no determina el destino final de esta cantidad (0,42% del PIB).

Consolidado Seguridad Social. Operaciones no financieras				
Millones nominales		Ingresos	Gastos	diferencia
1980		10.743,1	10.015,9	727,2
1985		21.254,8	21.584,7	-330,0
1990		40.715,0	40.516,6	198,3
1995	derechos	65.540,4	65.922,0	-381,6
	caja	62.591,1	65.922,0	-3.331,0
2000	derechos	92.034,8	88.775,8	3.258,9
	caja	91.627,3	88.775,8	2.851,4
2001	derechos	100.291,2	93.982,6	6.308,7
	caja	99.408,2	93.562,6	5.845,6
2002	derechos	80.294,2	73.447,3	6.846,8
	caja	79.866,0	73.378,3	6.487,7

Elaboración propia a partir de Memoria de la Seguridad Social

NOTA explicativa sobre la diferencia entre las cifras de esta tabla y las incluidas en la Memoria oficial de la Seguridad Social.

1.- Como viene siendo habitual desde 1996 la Memoria de ingresos consolidados de la Seguridad Social incluye una transferencia de la propia Seguridad Social (2.395,14 millones) compensada por una partida de gasto de similar valor. Esta mecánica contable, extraña en un presupuesto consolidado, aumenta el volumen del presupuesto.

2.- Las operaciones financieras correspondientes con préstamos recibidos o concedidos, entre las que se encuentra la materialización del Fondo de Reserva.

El presupuesto de la Seguridad Social tuvo un cambio trascendente en el año 2002 en consonancia con la finalización del traspaso de la sanidad a todas las Comunidades Autónomas y la aplicación de un nuevo sistema de financiación apoyado en impuestos cedidos, compartidos o de territorialización de la recaudación obtenida. Esta decisión ha reducido sensiblemente el volumen de recursos manejado en casi una cuarta parte (22,5% y 24,6% en ingresos y gastos respectivamente).

El saldo positivo alcanzado en 2002 fue consecuencia básicamente de la evolución de los ingresos por cotizaciones sociales (3,1% real), bastante por encima de la evolución del PIB (2,1%). Del total de ingresos (70.470,92 millones por caja) 1.784,12 se deben a bonificaciones sobre cuotas abonadas por el INEM por contratación o conversión de contratos y 954,96 se obtuvieron gracias a la vía ejecutiva de una deuda pendiente que se ha reducido levemente en 2002, pero se mantiene en un nivel elevado (de 5.964,89 a 5.557,88 millones). Las transferencias del Estado, tradicional segunda fuente de ingresos de la Seguridad Social, mantiene su posición en el escalafón pero con una caída significativa (76,1% real, desde 31.807 a 7.886,70 millones). El descenso debía haber sido aún mayor pero en algunos casos la plena aplicación de la transferencia sanitaria, prevista para enero de 2002, se demoró algunos meses.

Presupuesto consolidado de la Seguridad Social								
Operaciones financieras y no financieras								
			Saldo inicial	saldo inicial			saldo definitivo	saldo definitivo
	ingresos	gastos	total	operaciones	operaciones no	derechos	operaciones no	con operaciones
			operaciones	financieras	financieras	cancelados	financieras	financieras
1981	12.255,2	12.600,2	-345,0	-29,5	-374,5		-374,5	-345,0
1982	14.307,7	14.755,4	-447,8	8,2	-439,5		-439,5	-447,8
1983	17.815,8	17.473,2	342,6	-753,3	-410,7		-410,7	342,6
1984	19.054,5	19.149,4	-95,0	-6,9	-101,8		-101,8	-95,0
1985	21.189,9	21.520,4	-330,6	17,7	-312,8		-312,8	-330,6
1986	24.389,7	24.302,5	87,1	-28,6	58,6		58,6	87,1
1987	27.326,8	26.957,8	369,0	38,5	407,5		407,5	369,0
1988	30.552,5	30.465,3	87,1	50,0	137,1		137,1	87,1
1989	35.527,6	35.249,4	278,3	58,9	337,2		337,2	278,3
1990	40.642,8	40.568,3	74,5	42,3	116,8		116,8	74,5
1991	45.688,2	46.255,8	-567,6	422,1	-145,5	0,0	-145,5	-567,6
1992	53.558,8	53.910,1	-351,3	-1.265,1	-1.616,4	0,0	-1.616,4	-351,3
1993	56.684,0	58.567,2	-1.883,3	-754,4	-2.637,6	0,0	-2.637,6	-1.883,3
1994	65.068,8	62.486,6	2.582,2	-2.910,3	-328,2	0,0	-328,2	2.582,2
1995	65.439,8	65.962,2	-522,4	-2.651,3	-3.173,6	0,0	-3.173,6	-522,4
1996	72.517,6	72.952,5	-434,9	-2.715,1	-3.150,0	0,0	-3.150,0	-434,9
1997	77.433,4	75.817,9	1.615,5	-3.077,9	-1.462,4	0,0	-1.462,4	1.615,5
1998	82.854,1	80.506,5	2.347,5	-2.911,4	-563,8	0,0	-563,8	2.347,5
1999	86.100,6	84.328,4	1.772,1	-306,8	1.465,4	-448,0	1.017,4	1.324,1
2000	94.727,5	91.830,7	2.896,8	763,1	3.659,9	-323,7	3.336,2	2.573,1
2001	102.878,9	97.634,3	5.244,6	1.050,2	6.294,8	-450,4	5.844,4	4.794,2
2002	82.770,0	79.512,2	3.257,8	3.588,3	6.846,1	-358,2	6.487,9	2.899,6

Fuente: Memoria Seguridad Social

SISTEMA SEGURIDAD SOCIAL (Contingencias comunes + accidentes de trabajo)
INGRESOS CONSOLIDADOS

millones euros nominales	TOTAL COTIZACIONES					APORTACIONES ESTADO			OTROS	TOTAL CONSOLIDADO	PIB	
	TOTAL	ocupados	Trabajadores en desempleo			TOTAL	Transferencia	préstamo				
			Total	trabajad	INEM							
1980	9.602,97	9.602,97	0,00	0,00	0,00	1.017,51	1.017,51		122,61	10.743,09	95.335	
1985	16.123,35	15.034,32	1.089,03	0,00	1.089,03	4.521,41	4.521,41		610,03	21.254,79	175.626	
1990	29.217,00	27.348,45	1.868,55	0,00	1.868,55	10.457,01	10.457,01		1.040,95	40.714,96	312.422	
1995 derechos	41.944,63	39.360,28	2.584,35	144,24	2.440,11	22.172,54	19.502,24	2.670,30	1.423,20	65.540,37	437.787	
2000	derechos	60.441,80	58.268,00	2.173,80	194,73	1.979,07	29.655,33	29.655,33		1.937,63	92.034,76	609.319
	caja	60.034,30	57.860,50	2.173,80	194,73	1.979,07	29.655,33	29.655,33		1.937,63	91.627,26	609.319
2001	derechos	66.390,0	64.011,3	2.378,7	283,7	2.095,0	31.807,0	31.807,0	0,0	2.094,2	100.291,20	653.289
	caja	65.945,2	63.560,9	2.384,3	283,7	2.100,6	31.807,0	31.807,0	0,0	1.656,0	99.408,20	653.289
2002	derechos	70.829,10	68.042,10	2.787,00	340,16	2.446,84	7.886,78	7.886,78		1.578,28	80.294,16	696.208
	caja	70.470,92	67.683,92	2.787,00	340,16	2.446,84	7.886,78	7.886,78		1.508,28	79.865,98	696.208
2003	inicial	71.701,91	68.888,36	2.813,55	338,92	2.474,63	4.294,40	4.294,40		1.106,45	77.102,76	742.500
	previsión	75.745,05	72.805,05	2.940,00	340,00	2.600,00	4.294,40	4.294,40		1.100,00	81.139,45	742.500
2004	inicial	76.403,52	73.470,05	2.933,47	358,05	2.575,42	4.676,82	4.676,82		1.132,16	82.212,49	786.600

% anual real (deflactor consumo)	TOTAL COTIZACIONES					APORTACIONES ESTADO			OTROS	TOTAL CONSOLIDADO	PIB
	TOTAL	ocupados	Trabajadores en desempleo			TOTAL	transferencia	préstamo			
			Total	trabajad	INEM						
2001 (caja)	6,2%	6,2%	6,1%	40,9%	2,6%	3,7%	3,7%		-17,3%	4,9%	2,9%
2002 (caja)	3,1%	2,8%	12,8%	15,7%	12,4%	-76,1%	-76,1%		-12,1%	-22,5%	2,1%
2003 (caja)	3,7%	3,8%	1,8%	-3,5%	2,6%	-47,4%	-47,4%		-29,6%	-1,9%	2,3%
2004 sobre inicial	3,1%	3,1%	0,8%	2,2%	0,7%	5,3%	5,3%		-1,0%	3,1%	3,0%
2004 sobre previsión	-2,4%	-2,4%	-3,5%	1,8%	-4,2%	5,3%	5,3%		-0,5%	-2,0%	3,0%

En % del PIB	TOTAL COTIZACIONES					APORTACIONES ESTADO			OTROS	TOTAL CONSOLIDADO
	TOTAL	ocupados	Trabajadores en desempleo			TOTAL	transferencia	préstamo		
			Total	trabajad	INEM					
1980	10,1%	10,1%				1,1%	1,1%		0,1%	11,3%
1985	9,2%	8,6%	0,6%		0,6%	2,6%	2,6%		0,3%	12,1%
1990	9,4%	8,8%	0,6%		0,6%	3,3%	3,3%		0,3%	13,0%
1995	9,6%	9,0%	0,6%	0,0%	0,6%	5,1%	4,5%	0,6%	0,3%	15,0%
2000	9,9%	9,5%	0,4%	0,0%	0,3%	4,9%	4,9%	0,0%	0,3%	15,0%
2001	10,1%	9,7%	0,4%	0,0%	0,3%	4,9%	4,9%	0,0%	0,3%	15,2%
2002	10,1%	9,7%	0,4%	0,0%	0,4%	1,1%	1,1%	0,0%	0,2%	11,5%
2003 previsión	10,2%	9,8%	0,4%	0,0%	0,4%	0,6%	0,6%	0,0%	0,1%	10,9%
2004 inicial	9,7%	9,3%	0,4%	0,0%	0,3%	0,6%	0,6%	0,0%	0,1%	10,5%

En % del total	TOTAL COTIZACIONES					APORTACIONES ESTADO			OTROS	TOTAL CONSOLIDADO
	TOTAL	ocupados	Trabajadores en desempleo			TOTAL	transferencia	préstamo		
			Total	trabajad	INEM					
1980	89,4%	89,4%	0,0%		0,0%	9,5%	9,5%		1,1%	100,0%
1985	75,9%	70,7%	5,1%		5,1%	21,3%	21,3%		2,9%	100,0%
1990	71,8%	67,2%	4,6%		4,6%	25,7%	25,7%		2,6%	100,0%
1995	64,0%	60,1%	3,9%	0,2%	3,7%	33,8%	29,8%	4,1%	2,2%	100,0%
2000	65,5%	63,1%	2,4%	0,2%	2,2%	32,4%	32,4%	0,0%	2,1%	100,0%
2001	66,3%	63,9%	2,4%	0,3%	2,1%	32,0%	32,0%	0,0%	1,7%	100,0%
2002	88,2%	84,7%	3,5%	0,4%	3,1%	9,9%	9,9%	0,0%	1,9%	100,0%
2003	93,4%	89,7%	3,6%	0,4%	3,2%	5,3%	5,3%	0,0%	1,4%	100,0%
2004	92,9%	89,4%	3,6%	0,4%	3,1%	5,7%	5,7%	0,0%	1,4%	100,0%

Gasto consolidado de la Seguridad Social. OPERACIONES NO FINANCIERAS

millones nominales	Prestaciones económicas								ASISTENCIA SANITARIA	SERV. SOCIALES	Admon general	TOTAL	PIB
	Total	pensiones contributivas	PNC	I T	Maternidad	hijo a cargo	otras	Admon					
1980	6.539,61	5.258,86	0,00	888,30	0,00	346,78	45,68		3.476,25	0,00	0,00	10.015,87	95.335
1985	14.710,37	12.738,45	0,00	1.353,48	0,00	283,08	52,89		6.363,52	293,89	0,00	21.584,75	175.626
1990	25.627,76	22.721,86	0,00	2.486,99	0,00	189,92	71,52	157,47	12.817,79	1.173,78	897,10	40.516,63	312.422
1995	42.954,34	37.204,45	967,03	3.375,88	331,16	590,79	153,86	331,16	20.487,30	1.498,92	981,50	65.922,01	437.787
2000	58.717,16	51.077,84	1.551,25	3.784,36	739,40	746,54	450,47	367,30	27.313,00	1.593,17	1.152,51	88.775,84	609.319
2001	61.642,96	53.374,62	1.618,14	4.278,29	847,47	794,68	237,50	492,26	29.381,23	1.658,83	1.299,53	93.982,55	653.289
2002	65.986,64	56.852,50	1.676,76	4.754,48	943,38	814,47	365,04	580,00	5.020,24	649,26	1.731,44	73.378,32	696.208
2003 inicial	69.333,17	60.024,12	1.803,64	4.622,75	965,00	886,80	422,24	608,62	1.246,61	626,60	1.501,00	72.707,38	742.500
2003 previsión	70.325,45	60.504,31	1.803,64	5.134,84	965,00	886,80	422,24	608,62	1.246,61	626,60	1.501,00	73.699,66	742.500
2004	75.109,84	64.307,00	1.863,45	5.312,46	1.106,26	932,50	942,10	646,07	1.356,61	614,78	1.605,40	78.686,62	786.600

evolución anual real	Prestaciones económicas								ASISTENCIA SANITARIA	SERV. SOCIALES	Admon general	TOTAL	PIB
	Total	pensiones contributivas	PNC	I T	Maternidad	hijo a cargo	otras	Admon					
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	3,3%	2,8%	0,0%	7,3%	7,4%	-1,1%	48,4%	13,7%	-83,5%	-62,8%	28,6%	-24,6%	2,1%
2003	3,1%	2,9%	4,0%	4,4%	-1,1%	5,3%	11,9%	1,5%	-76,0%	-5,3%	-16,2%	-2,9%	2,3%
2004	4,2%	3,7%	0,8%	0,9%	11,8%	2,6%	117,7%	3,6%	6,2%	-4,3%	4,3%	4,2%	3,0%

% PIB	Prestaciones económicas								ASISTENCIA SANITARIA	SERV. SOCIALES	Admón general	TOTAL
	Total	pensiones contributivas	PNC	IT	Maternidad	hijo a cargo	otras	Admon				
1980	6,9%	5,5%	0,0%	0,9%	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	3,6%	0,0%	0,0%	10,5%
1985	8,4%	7,3%	0,0%	0,8%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	3,6%	0,2%	0,0%	12,3%
1990	8,2%	7,3%	0,0%	0,8%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	4,1%	0,4%	0,3%	13,0%
1995	9,8%	8,5%	0,2%	0,8%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	4,7%	0,3%	0,2%	15,1%
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%
2001	9,4%	8,2%	0,2%	0,7%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	4,5%	0,3%	0,2%	14,4%
2002	9,5%	8,2%	0,2%	0,7%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,7%	0,1%	0,2%	10,5%
2003	9,5%	8,1%	0,2%	0,7%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	9,9%
2004	9,5%	8,2%	0,2%	0,7%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	10,0%

Estructura gasto	Prestaciones económicas								ASISTENCIA SANITARIA	SERV. SOCIALES	Admón general	TOTAL
	Total	pensiones contributivas	PNC	IT	Maternidad	hijo a cargo	otras	Admon				
1980	65,3%	52,5%	0,0%	8,9%	0,0%	3,5%	0,5%	0,0%	34,7%	0,0%	0,0%	100,0%
1985	68,2%	59,0%	0,0%	6,3%	0,0%	1,3%	0,2%	0,0%	29,5%	1,4%	0,0%	100,0%
1990	63,3%	56,1%	0,0%	6,1%	0,0%	0,5%	0,2%	0,4%	31,6%	2,9%	2,2%	100,0%
1995	65,2%	56,4%	1,5%	5,1%	0,5%	0,9%	0,2%	0,5%	31,1%	2,3%	1,5%	100,0%
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%
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%
2002	89,9%	77,5%	2,3%	6,5%	1,3%	1,1%	0,5%	0,8%	6,8%	0,9%	2,4%	100,0%
2003	95,4%	82,1%	2,4%	7,0%	1,3%	1,2%	0,6%	0,8%	1,7%	0,9%	2,0%	100,0%
2004	95,5%	81,7%	2,4%	6,8%	1,4%	1,2%	1,2%	0,8%	1,7%	0,8%	2,0%	100,0%

La política de sanidad se mantiene, en este caso por último año, como primer destino en volumen de la transferencia del Estado. Las pensiones no contributivas y las prestaciones familiares por hijo a cargo le siguen en la relación. La partida dirigida a los complementos a mínimos de las pensiones sigue recogiendo una cantidad pequeña del gasto en este concepto (7,4%), inferior al que le correspondería si realizara aportaciones iguales agotando el máximo plazo (un mínimo del 8,33% del total por ejercicio).

Aportaciones del Estado al sistema de Seguridad Social					
	1998	1999	2000	2001	2002
Sanidad	21.718,77	23.691,90	25.056,19	27.112,38	3.960,77
Complemento Mínimos pensiones	96,16	97,36	97,36	98,89	306,34
Pensiones No Contributivas	1.410,58	1.510,94	1.670,81	1.777,95	1.880,65
Prestaciones familiares	347,99	363,01	715,20	807,13	804,01
LISMI	253,63	227,18	216,97	190,52	141,45
síndrome toxico	36,06	36,66	36,06	31,85	20,93
jubilaciones anticipadas	146,65	129,22	137,63	126,81	122,00
Resto IMSERSO	0,00	0,00	1.029,53	1.090,68	263,93
otras transferencias	60,10	146,05	36,06	85,34	193,54
Transferencias corrientes	24.069,93	26.202,32	28.995,83	31.321,56	7.693,62
Transferencia capital INSALUD e IMSERSO	0,00	393,06	462,18	485,62	72,59
TOTAL TRANSF ESTADO	24.069,93	26.595,39	29.458,01	31.807,18	7.766,21

Con la nueva estructura presupuestaria, las cuotas sociales por contingencias comunes y accidentes de trabajo aumentan significativamente su presencia (del 66,3% al 88,2%). Las transferencias disminuyen su participación (del 32% al 9,9%). Las tasas y los ingresos patrimoniales completan los ingresos de la Seguridad Social aunque su aportación es muy reducida dentro del presupuesto.

Las implicaciones en la estructura de las políticas de gasto son también importantes. La finalización del proceso de traspasos de la asistencia sanitaria a las Comunidades Autónomas, ha profundizado el protagonismo de las pensiones contributivas dentro del presupuesto de gastos (56.852,50 millones, 77,5% del total). El crecimiento nominal de esta política (6,52%) viene dado por un aumento en el número de beneficiarios (1,18), el efecto de sustitución entre nuevas entradas y bajas en el sistema (1,33) y la revalorización de las cuantías (3,9% según IPC noviembre sobre noviembre). El gasto en pensiones contributivas en 2002 creció sobre el del año anterior por encima de la creación de riqueza (2,8% real), si bien una parte del mismo se corresponde con el pago de atrasos provocados por la desviación en la evolución de los precios ocurrida en 2001 (0,7% respecto a la subida inicial). Con esta

evolución, el gasto en esta partida mantiene una presencia muy similar en relación al PIB (8,2%).

El gasto en pensiones no contributivas (1.676,76 millones) excluidas las ubicadas en País Vasco y Navarra, se ha estancado en términos reales durante 2002, al igual que el número de beneficiarios. Las prestaciones de jubilación mantienen una presencia superior en número (57,6% del total) sobre las de incapacidad permanente.

Pensiones no contributivas			
Millones	I P	jubilación	total
2001	736,47	881,66	1.618,13
2002	769,05	907,71	1.676,76
% real	0,4%	-1,0%	-0,4%
2001	201.112	268.569	469.681
2002	200.415	271.959	472.374
Número	-0,3%	1,3%	0,6%

La incapacidad temporal recoge en 2002 un nuevo aumento del gasto (7,3% real, 11,6% nominal), aunque su evolución al alza coincide con un incremento continuo en el número de afiliados desde 1996 (31,6%, 2,8% en 2002). La mayor tasa de crecimiento en el gasto se corresponde con el pago delegado realizado por las empresas mediante descuento en el pago de las cuotas a la Seguridad Social. A pesar del aumento, el gasto en incapacidad temporal mantiene su porcentaje en relación al PIB del año anterior (0,7%), dos décimas inferior al existente en 1980.

INCAPACIDAD TEMPORAL	2001	2002	% nominal	% real
INSS				
pago delegado	1.141,49	1.391,64	21,9%	17,7%
pago directo	813,75	815,62	0,2%	-3,3%
Total	1.955,24	2.207,26	12,9%	9,0%
ISM				
pago delegado	13,79	15,66	13,6%	9,6%
pago directo	22,10	21,17	-4,2%	-7,5%
Total	35,89	36,83	2,6%	-0,9%
Mutuas	2.141,21	2.368,17	10,6%	6,8%
Empresas colaboradoras	145,93	142,20	-2,6%	-5,9%
Total gasto	4.278,27	4.754,46	11,1%	7,3%
coste medio	271,66	293,7	8,1%	4,4%
afiliados Seguridad Social	15.748.752	16.188.390		2,8%
Población protegida Mutuas	7.844.853	8.274.073		5,5%
	49,8%	51,1%		
contingencias comunes	6.813.777	7.084.346		4,0%
cuenta propia	1.031.076	1.189.727		15,4%

Como elemento reseñable cabe destacar la continuación hasta este ejercicio del traspaso hacia las Mutuas de Accidente de Trabajo de la gestión económica de la prestación por incapacidad temporal de un número cada vez mayor de trabajadores (51% del total), con la consiguiente repercusión en la distribución del gasto (48% para las Mutuas). El proceso, sin embargo, ha entrado en una fase de reversión en el presente año con una vuelta de trabajadores al INSS, lo que puede interpretarse como parte de un proceso de selección de riesgo por parte de las Mutuas.

La prestación por maternidad (943,38 millones) mantiene un comportamiento bastante similar (7,3% real), en este caso consecuencia del leve repunte en la tasa de natalidad y la mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo en comparación a la de los hombres.

Las prestaciones por hijo a cargo siguen siendo muy reducidas, tanto en universo de beneficiarios como en gasto total. Los 852 millones utilizados fueron inferiores en términos reales a los del año anterior (1,1%). Una situación desastrosa ante la reducida tasa de natalidad española que podría derivar en un problema demográfico serio. Del total del gasto, más de la mitad se dirige al capítulo de asignación por hijo a cargo con discapacidad, aunque la cuantía unitaria también está lejos de cubrir las necesidades de las personas en esa situación.

Causa una relativa sorpresa el aumento en los gastos de administración que como suma de los servicios generales y de las prestaciones económicas llegan a 2.311,40 millones (+29% anual).

El gasto en asistencia sanitaria (5.020,24 millones) ha disminuido significativamente (-83,5% sobre 2001) por las causas ya explicadas anteriormente. Las transferencias a las Comunidades Autónomas con competencias en esta materia pasaron de 15.654 a 491,48 millones y las aportaciones al antiguo INSALUD, ahora Instituto Nacional de Gestión Sanitaria pasaron de 28.396,99 a 3.960,33 millones. Estas cantidades han desaparecido en 2003 con el completo traspaso de competencias y la aplicación del nuevo sistema de financiación.

De esta forma, los gastos en asistencia sanitaria quedan limitados a los realizados por las Mutuas de Accidente de Trabajo, el ISM y el Instituto de Gestión Sanitaria en la cobertura de la prestación en Ceuta y Melilla y de las actividades necesarias para el normal funcionamiento de los servicios comunes.

El capítulo de gastos sociales también se ve influido por el nuevo sistema de financiación autonómico (-62,2% cayendo hasta 649,26 millones) al eliminar la transferencia a las Comunidades Autónomas recogida en el presupuesto de la Seguridad Social desde el traspaso de la competencia de gasto. La política de servicios sociales queda reducido a la prestación LISMI y las actividades del IMSERSO (turismo social, acceso a balnearios, atención a inmigrantes y refugiados y acciones de integración social para colectivos desprotegidos), algunas de las cuales, no obstante, tienen máxima prioridad para la sociedad española.

La evolución prevista del presupuesto de la Seguridad Social en el año en curso (2003) es bastante similar a la explicitada para el año anterior. La no introducción de modificaciones sustanciales en las prestaciones económicas y un ritmo de actividad económica sostenido construyen un escenario parecido al del año anterior. La única diferencia significativa es la completa desaparición de la transferencia del Estado dirigida a la financiación de la asistencia sanitaria competencia de las Comunidades Autónomas.

Tal y como se advertía en el documento de análisis del año precedente, los ingresos por cuotas sociales mantienen su senda de crecimiento de los últimos años mostrando incluso una mayor intensidad (3,1% real⁸²) con lo que ganarían una décima de protagonismo en relación al PIB (10,2%). La recaudación prevista es muy superior a la manejada inicialmente por los autores del presupuesto, acumulando una desviación al alza bastante considerable (4.044,00 millones, un 5,6% adicional).

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	177.393	652.002	829.395
2003 agosto	211.084	733.970	945.054
2003 / 1999	75,1%	246,5%	184,3%
Número	90.521	522.126	612.647

Como se puede apreciar en la tabla adjunta, el aumento en el número de cotizantes ha sido el principal elemento explicativo del incremento en la recaudación por cotizaciones sociales. Los 374.100 nuevos cotizantes en media en 2002 (2,3%) están acompañados con un aumento también significativo en el presente año (384.100 nuevos hasta agosto). La mayor parte de las nuevas incorporaciones se ubican en el

⁸² El avance hasta julio refleja un crecimiento del 4,7% real.

Régimen General de asalariados. Conviene reseñar el espectacular aumento de afiliados provenientes de otros países; en el periodo 1999-2003 el saldo neto ha aumentado en 612.647 personas hasta alcanzar prácticamente el millón de afiliados (6,1% del total).

La evolución de las bases medias, en especial del Régimen General (de 1.169,11 a 1.218,78 euros mensuales, 4,2% nominal), también ha colaborado pero en mucha menor medida.

Como curiosidad, el apartado de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales absorbe 5.269,13 millones del total de ingresos previstos en 2003 por cuotas sociales (75.745,00 millones), de los cuales la inmensa mayoría se dirige a las Mutuas de Accidente de Trabajo (5.009,73 millones).

Número de cotizaciones ocupados. media anual									
	General	Autónomos	Agrarios			Mar	Carbón	Hogar	Total
			ajena	propia	total				
1980	7.132,7	1.253,6			1.692,9	116,8	53,5	324,3	10.573,8
1990	8.569,9	1.895,6	777,5	557,6	1.335,2	123,1	43,6	180,3	12.147,7
1995	8.876,2	2.046,1	677,0	398,8	1.075,8	100,7	29,8	139,5	12.268,1
1996	9.042,6	2.128,7	685,5	382,3	1.068,4	107,3	27,6	139,7	12.514,3
1997	9.424,7	2.201,5	701,0	360,0	1.071,6	99,8	26,3	139,1	12.963,0
1998	10.093,5	2.275,8	715,2	346,5	1.061,7	89,7	27,1	137,2	13.685,0
1999	10.863,6	2.380,2	724,4	333,8	1.058,2	91,7	19,5	143,1	14.556,3
2000	11.642,4	2.435,2	724,0	321,5	1.045,5	85,5	18,3	145,3	15.372,1
2001	12.124,8	2.506,0	737,3	306,8	1.044,1	86,6	16,8	150,7	15.929,0
2002	12.471,9	2.546,1			1.018,9	83,3	15,2	167,6	16.303,0
evolución anual (en %)									
	General	Autónomos	Agrarios			Mar	Carbón	Hogar	Total
			ajena	propia	total				
2000	7,2%	2,3%	-0,1%	-3,7%	-1,2%	-6,8%	-6,3%	1,5%	5,6%
2001	4,1%	2,9%	1,8%	-4,6%	-0,1%	1,3%	-8,1%	3,8%	3,6%
2002	2,9%	1,6%			-2,4%	-3,8%	-9,4%	11,2%	2,3%
evolución anual (en miles)									
	General	Autónomos	Agrarios			Mar	Carbón	Hogar	Total
			ajena	propia	total				
2000	778,8	55,0	-0,4	-12,3	-12,7	-6,3	-1,2	2,1	815,7
2001	482,3	70,8	13,3	-14,7	-1,4	1,1	-1,5	5,5	556,9
2002	347,2	40,1			-25,2	-3,3	-1,6	16,9	374,1

Las aportaciones del Estado disminuyen su volumen (47,4%) adecuándose a la mencionada situación de traspaso total de las competencias en asistencia sanitaria con un sistema propio de financiación autonómico. El resto de los ingresos correspondiente a tasas e ingresos patrimoniales, se mantienen en los parámetros habituales con oscilaciones un tanto incomprensibles, que no conocerán en su totalidad hasta disponer de la liquidación definitiva.

La previsión de ingresos manejada en este trabajo para el presente año 2003 es equivalente al 10,9% del PIB, un porcentaje reducido en un punto (9,9%) para las previsiones de gasto en las distintas políticas. De cumplirse estas hipótesis de comportamiento, **el presupuesto consolidado de operaciones no financieras de la Seguridad Social obtendría en 2003 un excedente superior a los 7.400 millones.**

En estas condiciones, el segmento contributivo podría pagar todas sus obligaciones (pensiones, incapacidad temporal e incluso el conjunto de los gastos de administración del sistema) obteniendo un superávit de alrededor de 8.000 millones. La cuantía del excedente aumentaría hasta los 12.156 millones si se excluye el gasto en complementos a mínimos, como determina el modelo de separación de fuentes de financiación de obligada aplicación como máximo en 2008.

El Fondo de Reserva ha alcanzado los 9.878,11 millones de saldo (1,34% del PIB) después de aplicar una dotación de 3.493,87 millones en el presente ejercicio presupuestario. La cantidad acumulada supera con creces las obligaciones marcadas en los Acuerdos de 1996 y 2001 (el equivalente a una mensualidad: aproximadamente 6.000 millones) aunque esta cifra es inferior a los excedentes declarados en el presupuesto consolidado de la Seguridad Social desde 1997 (diferencia de 6.662,92 millones). Precisamente, los amplios superávits obtenidos en los años anteriores junto al esperado en el presente año hacen deseable y razonable destinar al Fondo de Reserva de las pensiones una cantidad superior a la ya aprobada y realizada.

Fondo de Reserva del sistema de pensiones. Millones de euros						
	Fondo de Reserva				Excedente S. Social	
	aportación	Total	Intereses	Saldo	anual (1)	Acumulado
1999	0,00		0,00	0,00	1.017,39	1.017,39
2000	601,00	601,00	2,78	603,78	3.336,18	4.353,58
2001	1.803,00	2.404,00	26,20	2.432,98	5.844,44	10.198,02
2002	3.575,00	5.979,00	160,65	6.168,62	6.343,01	16.541,02
2003	3.493,87	9.472,87	215,62	9.878,11	diferencia	6.662,92
Total	9.472,87					

Las cifras y variables conocidas hasta la fecha muestran razones para esperar una desviación en el gasto en pensiones contributivas, a causa de una evolución de los precios peor de la inicialmente esperada por los responsables económicos del Gobierno, y en la prestación económica por incapacidad temporal, en parte consecuencia del aumento en el número de cotizantes y de sus salarios.

La evolución de las pensiones contributivas en 2002 y 2003 refleja un continuo crecimiento en el número de beneficiarios y cuantías de las

prestaciones, aunque de forma bastante dispar dependiendo de las clases y régimen de cotización origen de las mismas.

La presión en el gasto ejercida por el número de beneficiarios mantiene su reducida intensidad en 2002 y 2003 (1,01% y 0,40%). El saldo neto de pensionistas apenas aumenta en 77.000 y 37.800 en cada uno de los ejercicios, muy lejos de los casi 200.000 del año 1984, limitando de esta forma el crecimiento del gasto por este motivo. No obstante, el número total de pensiones alcanza los 7,8 millones a pesar de la ralentización en el crecimiento, el doble de los existentes en 1977.

Número de pensiones contributivas de la Seguridad Social						
clases	I. P.	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F familiar	TOTAL
2000	790,2	4.526,6	2.028,4	259,9	44,6	7.649,7
2001	788,2	4.571,1	2.058,5	255,0	43,0	7.715,7
2002	794,9	4.592,0	2.091,7	272,8	42,1	7.793,5
2003 (junio)	798,6	4.605,4	2.107,7	271,2	41,9	7.824,8
2002	0,9%	0,5%	1,6%	7,0%	-2,0%	1,0%
2003 (junio)	0,5%	0,3%	0,8%	-0,6%	-0,5%	0,4%
2002	10,2%	58,9%	26,8%	3,5%	0,5%	100,0%
2003 (junio)	10,2%	58,9%	26,9%	3,5%	0,5%	100,0%

Las pensiones por jubilación mantienen su hegemonía dentro del número total de pensiones (58,9%), seguidas de las de viudedad (26,9%) e incapacidad permanente (10,2%). Las de orfandad y favor familiares acaparan un porcentaje reducido dentro del sistema (3,5% y 0,5% respectivamente). Por regímenes de cotización, las del Régimen General de asalariados representan más de la mitad (55,8% del total) ganando tres décimas en la estructura. Las pensiones del Régimen de Autónomos le siguen muy de lejos (11,9%) con una tendencia de lento pero gradual crecimiento en su participación.

La cuantía media de las pensiones contributivas prevista para el año 2003 es de 546,67 euros mensuales, aunque en la práctica, casi seguro, será algo superior por la desviación en el IPC respecto al porcentaje de subida inicial (alrededor de 0,7%). Con las cifras facilitadas en el Informe Económico y Financiero que acompaña el presupuesto de la Seguridad Social, la cuantía media de la pensión habría aumentado en términos reales en 2001 y 2002 en todas sus acepciones (0,6% y 1,8% de media respectivamente), aunque de manera distinta según clases de prestación. En coherencia con la medida acordada por CC.OO. y CEOE con el Gobierno en 2001 de progresivo aumento de la base reguladora (del 45% al 48% hasta 2003), las pensiones de viudedad son las que alcanzan un mayor incremento en su cuantía media (1,8% y 3,5% en 2002 y 2003 respectivamente).

La disparidad en la cuantía media de las pensiones es resultado de la diferente aportación realizada en cada régimen de cotización durante la vida laboral activa. De esta forma, la pensión media de jubilación del Régimen General (778,27 euros) es 1,74 veces superior a la del mismo tipo del Régimen de Autónomos o Agrario por cuenta ajena (447,07 euros y 427,16 euros respectivamente).

Pensiones contributivas de la Seguridad Social. Cuantía media (incluido SOVI)						
euros nominales	I. P.	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
2002	605,99	592,34	370,06	220,37	280,57	519,36
2003 (junio)	635,65	620,59	396,01	232,81	299,91	546,67
% real	I. P.	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F familiar	TOTAL
2002	1,2%	0,5%	1,8%	0,1%	1,9%	0,6%
2003 (junio)	1,4%	1,3%	3,5%	2,2%	3,4%	1,8%

Las nuevas pensiones con entrada en el sistema mantienen también un proceso de evolución en términos reales después de finalizado el proceso transitorio para aplicar el nuevo sistema de cálculo. La cuantía media de las nuevas pensiones está prevista para 2003 en 609,26 euros (1,11 veces superior a la pensión media) acumulando un aumento en los dos últimos años (0,8% y 3% en 2002 y 2003 respectivamente). Las pensiones por jubilación y viudedad son las que mantienen el ritmo más dinámico. Como muestra de las diferencias, las nuevas pensiones por jubilación del Régimen General fueron en 2002 de 922,45 euros y previsiblemente alcanzarán los 980,00 euros mensuales en 2003, una cantidad que como mínimo debe calificarse de respetable.

TASA DE SUSTITUCION por CLASES. Cuantía media ALTAS/BAJAS						
ALTAS	IP	jubilación	viudedad	orfandad	p. familia	Total
2000	596,53	644,86	358,52	196,00	208,99	520,51
2001	631,29	669,98	374,87	204,32	222,59	548,13
2002	659,27	715,34	394,63	209,11	232,28	572,18
2003 junio	687,14	759,62	422,83	217,08	247,79	609,26
BAJAS	IP	jubilación	viudedad	orfandad	p. familia	Total
2000	543,93	471,88	294,92	178,19	182,44	409,37
2001	584,83	502,05	309,87	187,13	193,91	429,50
2002	623,59	516,63	323,15	216,85	207,56	455,78
2003 junio	659,40	539,11	344,12	216,74	218,94	471,29
tasa de sustitución	IP	jubilación	viudedad	orfandad	p. familia	Total
2000	9,7%	36,7%	21,6%	10,0%	14,6%	27,1%
2001	7,9%	33,4%	21,0%	9,2%	14,8%	27,6%
2002	5,7%	38,5%	22,1%	-3,6%	11,9%	25,5%
2003 junio	4,2%	40,9%	22,9%	0,2%	13,2%	29,3%

Las cuantías de las nuevas pensiones han sido superiores a las que se han dado de baja en el mismo periodo dando como resultado una tasa de sustitución importante (25,5% y 29,3%) reflejo del proceso de maduración del sistema español público de pensiones.

El cuadro siguiente recoge las tasas de crecimiento anual de las pensiones contributivas de la Seguridad Social en el periodo 1995-2002, abriendo la posibilidad de alcanzar algunas conclusiones disponiendo de un mayor horizonte temporal. Se puede observar que el crecimiento del gasto total en pensiones ha sido bastante dinámico (3,1% anual real), aunque ligeramente inferior a la media de crecimiento de la economía, que ha disfrutado de un ciclo magnífico (3,4% anual). Las pensiones de jubilación acumulan la mayor tasa de crecimiento, que debe ser matizada por el cambio metodológico introducido en 1997 de considerar como pensión de jubilación todas aquellas de invalidez permanente en las que su beneficiario supera la edad de sesenta y cinco años.

El superior gasto total en pensiones ha sido consecuencia a partes iguales del crecimiento en el número de beneficiarios y de la cuantía media de la prestación, medida ésta en términos reales (1,5% anual respectivamente).

Pensiones contributivas Seguridad Social. TASA ANUAL MEDIA en términos reales (deflactor del consumo)						
gasto total	I. P.	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F. familiar	Total
1995-2002	-7,0%	6,2%	3,5%	5,4%	1,6%	3,1%
número	I. P.	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F. familiar	Total
1995-2002	-10,1%	4,8%	1,9%	7,1%	-0,2%	1,5%
cuantía media	I. P.	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F. familiar	Total
1995-2002	3,0%	1,3%	1,5%	-1,8%	1,7%	1,5%

Elaboración propia con datos del INSS

El sistema de pensiones ha ganado en cobertura y suficiencia en las prestaciones aunque todavía mantiene un número demasiado importante con cuantías insuficientes. Por otra parte, a la espera de la explosión en el número de beneficiarios a partir de 2015 el ritmo de crecimiento de las cuantías es positivo al ganar poder adquisitivo para sus preceptores, pero a la vez moderado en términos agregados, con lo que tiene de ventaja para gobernar el sistema a largo plazo.

El avance de liquidación del gasto en la prestación económica por incapacidad temporal, elaborado en este trabajo, refleja una importante desviación sobre una dotación inicial calculada de manera premeditada sobre parámetros irreales, hasta el punto que era inferior al gasto realizado el año anterior (4.622,75 y 4.754,48 millones respectivamente). Una decisión más incoherente todavía con un escenario de creación de empleo y aumento de los salarios nominales en la negociación colectiva.

La previsión de gasto en 2003, no obstante, implica un crecimiento anual más moderado (0,9% real) que el alcanzado en años anteriores.

Sin embargo, se escuchan comentarios de forma reiterada sobre una falta de control en la evolución del gasto en esta prestación.

La prestación económica por incapacidad temporal ha sido objeto de múltiples modificaciones normativas en los últimos tiempos. Una de las más importantes es el creciente protagonismo adoptado por las Mutuas de Accidente de Trabajo, a partir de la posibilidad abierta en 1997 (RD 250/1997) para formalizar con la Mutua de Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social la cobertura de la prestación económica por incapacidad temporal de los mismos trabajadores afectos a las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. En un breve intervalo de tiempo, el 51% de los trabajadores (8,2 millones en 2002) han cambiado sus condiciones, quedando bajo la tutela de las Mutuas la gestión de esta prestación económica por incapacidad temporal, aunque en la práctica son atendidos en su inmensa mayoría por los Servicios Regionales de Salud correspondientes, siendo los médicos encuadrados en los mismos los encargados de extender los certificados de baja y alta para el desempeño de sus trabajos.

En paralelo a esta modificación estructural, se ha concedido a los médicos adscritos al INSS la potestad de extender partes de alta cumpliendo una serie de requisitos (Ley 66/1997). En la misma línea de mejorar el control en el uso de la prestación se han articulado dotaciones dirigidas a los Servicios Regionales de Salud con objeto de ampliar sus actuaciones en materia de inspección, actualmente bajo su competencia (165,60 y 218,67 millones en 2001 y 2002 respectivamente).

Por último, la Ley denominada coloquialmente *de acompañamiento* (Ley 24/2001) limitó el uso de la prestación en los casos de extinción del contrato de trabajo, tanto en su cuantía al igualarla a la prestación por desempleo, como en sus consecuencias, al reducir el derecho a la prestación por desempleo en el mismo tiempo de duración de la incapacidad temporal. Conviene recordar que esta decisión fue adoptada unilateralmente por el Gobierno mediante una fórmula formalmente reprobable, la Ley de Acompañamiento elude los tiempos necesarios para contar con una negociación previa y, sin contar con el consenso de los firmantes del Acuerdo de 2001 sobre mejora de la protección social.

La lícita y obligada preocupación de los gestores de la Seguridad Social por mejorar el control de la prestación debe abundar en el seguimiento y control de su utilización. En este sentido, la transferencia de la competencia sanitaria a las Comunidades Autónomas y, con la misma, las labores de inspección ha creado una disfunción al separar la

Administración pagadora de la que debe velar por su buen funcionamiento. No obstante, este problema no limita las actuaciones del pagador a recortar el derecho del trabajador, más aún cuando previamente se desconoce con detalle la distribución del gasto consolidado por ramas de actividad y territorios, de manera que se pueda evaluar si existe algún tipo de conducta que permita afirmar la existencia de fraude.

La información disponible sobre la marcha del gasto agregado en el periodo 1995-2003 (34% en términos constantes) refleja una elevada coherencia de la misma con la evolución del número de afiliados y de los salarios reales percibidos (31,5% y 3% respectivamente).

	Incapacidad Temporal			Salario Real
	euros nominal	Euros constantes De 2003	afiliados	
1995	3.375,88	3.832,7	12.307,0	
2000	3.784,36	4.199,8		
2001	4.278,29	4.591,9		
2002	4.754,48	4.925,6		
2003	5.134,84	5.134,8	16.188,0	
2003/1995	52,1%	34,0%	31,5%	3,00%

En todo caso, existen fórmulas de control para identificar y perseguir de manera selectiva comportamientos fraudulentos si los hubiere, sin poner en peligro un derecho de los trabajadores ante una situación no deseada, como es la enfermedad. En este sentido, una hipotética concesión a las Mutuas de plenas competencias en la concesión de los partes de alta implicaría una desautorización de las funciones de los Servicios Públicos de Salud, además de incorporar un elemento de fuerte desequilibrio en contra de los trabajadores, al asignar a una de las partes la competencia sobre un hecho en ocasiones origen de conflictivo con la empresa.

Por otra parte, la medida sería de dudosa eficacia como objetivo de control al no disponer de medios suficientes para desarrollar esa tarea con plena protección del derecho del trabajador, salvo incurrir en un gasto adicional tan elevado en servicios sanitarios que conlleve una clara ineficiencia del dinero público, al duplicar un servicio encomendado a los Servicios Regionales de Salud. Esta alternativa de mayor gasto de las Mutuas para dar una cobertura sanitaria adecuada a esta contingencia de enfermedad común obligaría al aumento de las cuotas sociales dirigidas a este fin, lo que caminaría en sentido contrario a lo establecido en el modelo consensuado de financiación de la Seguridad Social, que señala a los impuestos como única fuente de financiación de las prestaciones

universales, entre las que se encuentra la sanidad. En sentido contrario, si no se aumenta el gasto en asistencia sanitaria queda en entredicho la cobertura del derecho del trabajador, abriéndose un panorama de fuerte discrecionalidad en el uso de las atribuciones por parte de las Mutuas, centrada única y exclusivamente en asegurar la rentabilidad económica de su empresa.

Presupuesto de la Seguridad Social para 2004

La Seguridad Social afronta el próximo ejercicio en una situación financiera muy satisfactoria permitiéndole márgenes de maniobra bastante cómodos para elaborar su presupuesto. En este contexto favorable, la información facilitada adolece de un defecto común al resto de la documentación presupuestaria: la ausencia de un avance de liquidación de los ingresos y gastos del año en curso. Esta cuestión limita severamente el análisis de las cifras al haberse detectado desviaciones significativas en la ejecución conocida hasta agosto de 2003. Con independencia de saber que una buena parte de las políticas de gasto de la Seguridad Social tienen el carácter de crédito ampliable, al constituir un derecho del beneficiario, la inclusión de un avance de liquidación permitiría anticipar en mejor medida los efectos del próximo presupuesto en la sociedad y la economía española.

Los gastos previstos como operaciones no financieras para 2004 ascienden a 78.686,62 millones, lo que implica un crecimiento del 5,1% real⁸³ (7,51% nominal). El aumento disminuye (4,2% real) si la comparación se realiza con la previsión de liquidación manejada en este trabajo. Este resultado puede ser en la práctica irrelevante, por lo menos en parte, ya que de producirse en el año en curso la desafortunada habitual desviación en el gasto en pensiones por una mayor inflación en relación a la prevista inicialmente, su efecto se debe trasladar automáticamente al año siguiente. A legislación constante, el resultado final en cuanto a evolución anual del gasto es un porcentaje similar al incluido en el presupuesto pero con un volumen nominal de gasto más alto. A la espera de comprobar la evolución en la práctica, el total de gasto previsto para 2004 es equivalente al 10% del PIB, aumentando una décima sobre el ratio previsto para el presente año.

La idea sobre una posible desviación en el presente ejercicio sobre las dotaciones iniciales en el capítulo de gasto es todavía más válida en los ingresos. **La previsión oficial de recaudación para 2004 para el conjunto de operaciones no financieras de ingresos asciende a 82.212 millones**, con un aumento anual del 4,2% real (6,6% nominal).

⁸³ Utilizando el deflactor del consumo.

Sin embargo, la comparación de las cifras oficiales para 2004 con el avance de liquidación para este año incluido en este trabajo cambia el resultado hasta alcanzar una tasa interanual negativa (2% real). Un resultado increíble. El cuadro macroeconómico (creación de empleo y crecimiento de los salarios en convenio) apunta hacia una recaudación por cotizaciones sociales en el año próximo cercana a los 80.000 millones, más de 3.500 millones por encima de los presupuestados. Una infravaloración demasiado grande de los ingresos en el presupuesto de la Seguridad Social que supera con creces el concepto de prudencia en su elaboración manejada por sus autores.

Consolidado Seguridad Social				
<i>Operaciones no financieras</i>				
millones nominales		Ingresos	Gastos	saldo
2003	inicial	77.102,8	72.707,4	4.395,4
	previsión	81.139,4	73.699,7	7.439,8
2004	inicial	82.212,5	78.686,6	3.525,9

El saldo en 2004 del conjunto de operaciones financieras (-518,90 millones) y no financieras (3.525,90 millones) es de 3.007,52 millones.

Dentro de los ingresos en concepto de cuotas sociales se imputa una parte correspondiente a los trabajadores en desempleo perceptores de algunas de las prestaciones (2.933,46 millones), donde la mayor parte es realizada por el INEM como parte de la prestación por desempleo (2.575,42 millones) y el resto es pagada directamente por los perceptores (358,05 millones).

En la recaudación por cuotas inicial para el año próximo también se incluyen los pagos asumidos por el INEM de las bonificaciones en la cuota por contingencias comunes para determinados contratos, ya sea como incentivo a la contratación de personas con problemas específicos para acceder al mercado de trabajo o por la conversión de contratos temporales en indefinidos. Esta política selectiva de empleo dirigida a 1,3 millones de contratos en vigor en 2003 aumenta significativamente su dotación el próximo año (de 1.869,75 a 2.270,00 millones). Las causas son la bonificación en las cuotas de las mujeres que se reincorporen al mercado de trabajo después de la maternidad y, el aumento de trabajadores mayores de sesenta años ocupados.

Estas bonificaciones a cargo del presupuesto del INEM minoran los costes laborales de los empresarios en el equivalente a 0,29% del PIB y a 0,8 puntos de la cuota total pagada por contingencias comunes y accidentes de trabajo.

Contratos en vigor con bonificaciones de cuotas						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ley 64/1997	872.741	1.028.724	877.147	472.909	259.617	240.343
Ley 50/98 y RDL 5/99		402.824	307.424	99.517	35.765	30.621
Ley 55/99			452.845	418.494	124.277	70.767
Ley 12/2001				478.639	874.232	1.002.021
Otros				9.070	26.701	374
Total contratos	872.741	1.431.548	1.637.416	1.478.629	1.320.592	1.344.126

La parte de cuotas gestionada por las Mutuas como suma de accidentes de trabajo y contingencias comunes a su cargo es de 7.894,11 millones, un 10,3% de la recaudación total por cuotas sociales. Esta cifra implica un aumento interanual muy elevado (12,6% real), bastante superior al total de las cuotas (3,1% real en comparaciones iniciales).

La recaudación por cuotas sociales viene determinada por el número de cotizantes, la evolución de los salarios y las normas de cotización. La previsión de crecimiento en el empleo es de 1,9% y la de los salarios del 3,2%. En cuanto a las normas, los tipos de cotización a la Seguridad Social de los distintos regímenes se mantendrán inalterados, no así las bases de cotización máximas que se actualizarán en un 3%. Este incremento es superior en un punto a la evolución de precios prevista para el próximo año (IPC diciembre/diciembre) pero como se puede apreciar en la tabla adjunta no compensa la pérdida acumulada desde 1999 (2,5 puntos desde 1999), con independencia de la necesaria espera a fin de año para comprobar el acierto en la evolución de los precios. De esta forma, la decisión de aumentar la base máxima en esa cuantía no puede ser interpretada como un mecanismo para conseguir un aumento adicional de la recaudación, más bien la coherencia del sistema induciría a la puesta en práctica de una subida superior de ambas bases de cotización.

La evolución de la base mínima viene determinada por la decisión de los responsables del área económica del Gobierno sobre el Salario Mínimo Interprofesional que, salvo sorpresa mayúscula, aumentará el 2%. De ser, la base mínima acumulará también una pérdida en términos reales desde 1998 (5,81%).

Las transferencias del Estado a la Seguridad Social (4.619,97 millones) aumentan respecto al año anterior (5,1% real). Estas dotaciones dan plena cobertura a las prestaciones no contributivas incluidas en el presupuesto de la Seguridad Social (pensiones no contributivas, prestaciones económicas por hijos a cargo, servicios sociales y asistencia sanitaria) con excepción de los complementos a mínimos de las pensiones.

Bases de cotización mes										
	2000		2001		2002		2003		2004	
	Mínima	Máxima								
1	739,06	2.450,87	753,85	2.499,91	768,90	2.574,90	784,28	2.652,00	799,96	2.731,56
2	613,03	2.450,87	625,29	2.499,91	637,80	2.574,90	650,56	2.652,00	663,57	2.731,56
3	532,98	2.450,87	543,64	2.499,91	554,40	2.574,90	565,49	2.652,00	576,80	2.731,56
4	495,47	2.450,87	505,38	2.499,91	516,00	2.574,90	526,32	2.652,00	536,85	2.731,56
5	495,47	2.222,24	505,38	2.380,37	516,00	2.574,90	526,32	2.652,00	536,85	2.731,56
6	495,47	2.222,24	505,38	2.380,37	516,00	2.574,90	526,32	2.652,00	536,85	2.731,56
7	495,47	2.222,24	505,38	2.380,37	516,00	2.574,90	526,32	2.652,00	536,85	2.731,56

Evolución en términos reales (Deflactor del consumo)

	2001		2002		2003		2004	
	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima
1	-1,5%	-1,5%	-1,5%	-0,6%	-1,4%	-0,4%	-0,5%	0,5%
2	-1,5%	-1,5%	-1,5%	-0,6%	-1,4%	-0,4%	-0,5%	0,5%
3	-1,5%	-1,5%	-1,6%	-0,6%	-1,4%	-0,4%	-0,5%	0,5%
4	-1,5%	-1,5%	-1,4%	-0,6%	-1,4%	-0,4%	-0,5%	0,5%
5	-1,5%	3,4%	-1,4%	4,4%	-1,4%	-0,4%	-0,5%	0,5%
6	-1,5%	3,4%	-1,4%	4,4%	-1,4%	-0,4%	-0,5%	0,5%
7	-1,5%	3,4%	-1,4%	4,4%	-1,4%	-0,4%	-0,5%	0,5%

La partida dirigida a esta política en 2004 ha aumentado en 300,00 millones hasta alcanzar los 906,35 millones, todavía lejos de los 4.149,00 millones en los que se cifra el gasto total en este epígrafe (21,8%). El ritmo mantenido en los dos últimos presupuestos demoraría en once años adicionales el cumplimiento de la obligación. Conviene recordar que la normativa vigente concede un plazo máximo de doce años a contar desde 2002 para asumir plenamente las obligaciones en esta materia, aunque la reciente renovación del Pacto de Toledo aprobada en pleno parlamentario ha reducido el plazo hasta el final de la próxima legislatura. El cumplimiento de esta recomendación obligaría al Estado a realizar un esfuerzo suplementario en los próximos cuatro años perfectamente asumible a la vista de la holgura en la presión fiscal comparada con otros países del entorno comunitario.

Aportaciones del Estado al sistema de Seguridad Social		
	2003	2004
Sanidad	211,96	220,20
Complemento Mínimos pensiones	606,35	906,35
Pensiones No Contributivas	1.932,54	1.996,62
Prestaciones familiares	898,89	945,20
LISMI	127,94	112,89
síndrome tóxico	23,36	18,69
jubilaciones anticipadas reconversión	131	112,84
IMSERSO	241,61	216,12
otras transferencias	68,56	91,06
Transferencias corrientes	4.242,21	4.619,97
Transferencias capital INSALUD e IMSERSO	51,71	0,00
TOTAL TRANSFERENCIAS ESTADO	4.293,92	4.619,97

Los ingresos por cuotas (contingencias comunes y accidentes de trabajo) asumen el casi total protagonismo dentro del presupuesto (92,9% del total). Las transferencias del Estado cubren un porcentaje muy reducido (5,7%) aunque aumenta tres décimas en relación al del año en curso. Las tasas e ingresos patrimoniales asumen el resto del presupuesto de ingresos (1,4% del total). Como curiosidad, con esta estructura de ingresos se retorna a la existente en 1977 pero con la diferencia fundamental de haber aplicado una separación en las fuentes de financiación que permite claridad en la gestión y en el seguimiento, estabilidad en el funcionamiento y distribución mas equitativa de los esfuerzos.

La nueva estructura de gasto conformada con la desaparición del pago de la asistencia sanitaria consolida a las pensiones contributivas como destino principal de los recursos de la Seguridad Social (81,7% del gasto). El gasto dotado para pensiones contributivas (64.307,00 millones) implica un crecimiento anual superior a la previsión de aumento del PIB (4,52% frente a 3%) realizando la comparación sobre dotaciones iniciales en ambos años⁸⁴. La cantidad final en 2004 será superior, por lo menos por el efecto de la consolidación a primeros de año en todas las pensiones de la desviación en la inflación del presente año. No obstante, la previsión oficial de crecimiento viene dada por las siguientes causas:

- Incremento inicial para actualizar las pensiones en consonancia con el IPC previsto (2,0%).
- Aumento en el número de pensiones netas por valor de 72.530 (0,92%).
- Efecto sustitución entre entradas y bajas en el sistema y modificaciones formativas (1,49%). La más importante es el aumento de la base reguladora de las pensiones de viudedad desde el 48% al 52%. La incidencia de esta medida se cuantifica en un crecimiento del gasto agregado de las pensiones de viudedad del 10,4% nominal. El impacto individual es más difícil de calibrar pero parece probable que pueda incidir sobre el colectivo de personas que perciben el complemento a mínimos, aumentando la cuantía percibida. Con esta decisión, se cumple en su totalidad uno de los puntos del Acuerdo de mejora de la protección social suscrito por CC.OO. y CEOE con el Gobierno de la nación en 2001 (aumento del 45% al 52% de la base reguladora de la pensión de viudedad).

⁸⁴ La evolución es inferior si se utiliza el avance de liquidación (3,7% real), pero en la práctica esta cifra no es relevante al depender la evolución el próximo año de la evolución de la inflación en ese ejercicio.

Las pensiones no contributivas dispondrán de un crédito inicial (1.863,45 millones) ligeramente superior al del año anterior (0,7% real), con el cual prevé dar cobertura a 474.650 beneficiarios (+0,48% anual) con una cuantía de 274,15 o 466,05 euros mensuales dependiendo de ser uno o dos beneficiarios.

La prestación económica por incapacidad temporal dispondrá de una dotación bastante superior a la inicialmente presupuestada para el presente año (12,4% real). La magnitud en la evolución disminuye sensiblemente (0,9% real) si la comparación se realiza con la previsión de ejecución para este año manejada en este trabajo a partir de la información conocida hasta el mes de junio, parcial pero suficiente para afirmar que la dotación inicial no se cumplirá como se anunció en el momento de analizar los PGE de 2003.

El gasto en sanidad para 2004 (1.356,61 millones) aumenta significativamente sobre el del año anterior (6,2% real). La mayor parte del mismo será gestionado por las Mutuas de Accidentes de Trabajo (81,2%) quedando el resto para el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria en su cobertura de las prestaciones sanitarias en Ceuta y Melilla junto a otras actividades de coordinación (12%) y para el Instituto Social de la Marina (6,7%).

Las prestaciones por hijo a cargo dispondrán de una dotación de 932,50 millones (+2,6% interanual), con la que se prevé asistir a 1.100.000 beneficiarios aproximadamente, con una cantidad que oscila entre los 24,26 euros mensuales para aquellas personas con hijos a cargo y rentas anuales inferiores a 8.429,57 euros y los 399,02 euros mensuales para aquellas personas con hijos mayores de dieciocho años minusvalía superior al 75%. Las cantidades y condiciones de acceso hablan por si mismo de la insuficiencia de protección en una materia con tantas repercusiones en la calidad de vida de las personas y también en la futura composición de la pirámide demográfica. La existencia de deducciones en el IRPF, además de ser un instrumento profundamente injusto al privilegiar a los mejor situados, sigue siendo insuficiente para afrontar los problemas mencionados.

En el capítulo de otras prestaciones económicas se incluyen las prestaciones LISMI (112,89 millones) y FAS (84,86 millones) que mantienen su cuantía congelada al considerarse como beneficios a extinguir sustituidas por las pensiones no contributivas. Manteniendo el criterio ya expuesto en otros trabajos, este criterio es sólido para las segundas pero no así para la LISMI cuyos beneficiarios debido a la

limitación provocada por su minusvalía⁸⁵ deberían disponer de una prestación específica que le concediera la cobertura adecuada a sus necesidades. Las prestaciones dirigidas a los afectados por el síndrome tóxico (15,72 millones) es otra de las políticas de gasto incluidas en este epígrafe.

Las ayudas equivalentes a la jubilación anticipada generadas en procesos de reconversión de empresas públicas tienen también una dotación en este epígrafe (500,14 millones). En este epígrafe, un tanto *cajón de sastre*, se incluyen también las transferencias al País Vasco y Navarra en concepto de pagos por PNCs en estos territorios (128,90 y 133,12 millones respectivamente).

Los servicios sociales competencia de la Seguridad Social (614,78 millones) ven reducida su dotación en términos interanuales (4,3% real) sin que existan causas conocidas que lo justifiquen. Las funciones encomendadas en la cobertura de discapacitados y mayores (305,12 millones), y de solución de algunos de los problemas de los inmigrantes y refugiados (47,48 millones) merecen un mejor trato y, por tanto, superiores recursos financieros.

El apartado de gastos de administración previsto para 2004 asciende a 2.251,47 millones (4,3% superior al del año anterior). Del total, la mayor parte del gasto se corresponde con los servicios generales del sistema (1.605,40 millones) en los que se incluye la recaudación del total de cuotas sociales (contingencias comunes, accidentes de trabajo, desempleo, formación y FOGASA), el resto se atribuye a la gestión de las prestaciones económicas (646,07 millones). El gasto en este epígrafe supone el 2,86% del gasto total de la Seguridad Social.

La distribución orgánica se distribuye entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social (83,5%), las Mutuas de Accidentes de Trabajo (9,9%), la Tesorería General de la Seguridad Social (5%), IMSERSO (3%), Instituto Social de la Marina (1,8%) y Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (0,2%).

Una primera conclusión que se desprende de la lectura del presupuesto son los amplios márgenes de maniobra en el capítulo de ingresos y, por tanto, también en la ejecución de las políticas. Unos

⁸⁵ La Ley 13/1982 de integración social de minusválidos creó la prestación LISMI dirigida a las personas mayores de 18 años con una minusvalía superior al 65% y cuyos recursos personales son inferiores al 70% del SMI o del 100% si tienen personas a su cargo. La Ley 26/1990, por la que se establecen las pensiones no contributivas recoge en su DA novena la supresión del subsidio de garantía de ingresos mínimos y el subsidio por ayuda de tercera persona. Considerando protegidas estas contingencias con la propia PNC creada.

márgenes que incluso podrían permitir finalizar el próximo ejercicio con un excedente superior al previsto oficialmente (3.526 millones). Las operaciones financieras enumeradas en el presupuesto disminuyen este excedente hasta los 3.007,05 millones, consecuencia principalmente de la compra de deuda pública por un importe de 547,20 millones. Sería conveniente conocer el motivo de la compra para eliminar cualquier suspicacia sobre su destino.

Deducido el saldo de las operaciones financieras, la información facilitada señala la predisposición a dedicar al Fondo de Reserva el total del excedente (3.007,52 millones). En la práctica esta decisión implica destinar al Fondo de Reserva tan solo una parte del abultado superávit esperado para 2003, al que se debe sumar la parte de los excedentes acumulados en años anteriores pendientes de aplicar. Dado que una de las recomendaciones del recientemente renovado Pacto de Toledo apuntaba a destinar a este fondo una parte mayoritaria de los saldos, parecería conveniente incrementar significativamente la dotación prevista inicialmente para 2004.

En la misma línea, sería conveniente zanjar definitivamente la atípica situación creada alrededor de la denominada *deuda histórica* creada por la concesión de préstamos desde el Estado a la Seguridad Social, cuando era ésta última la que cargaba con el pago de una buena parte de las prestaciones universales, en especial de la asistencia sanitaria. El origen de los mismos es el uso de un artificio contable por el que el Estado evitaba aumentar su déficit utilizando un préstamo a la Seguridad Social (activo financiero) compensatorio de la insuficiente transferencia realizada, inferior al gasto en prestaciones universales, en especial la asistencia sanitaria.

Esta irregular práctica contable ha generado una peculiar situación que puede solucionarse de forma rápida y definitiva sin ningún desembolso de la Seguridad Social hacia el Estado, al haberse ya emitido la correspondiente deuda pública en los ejercicios correspondientes.

Consolidado Seguridad Social. SEGMENTO CONTRIBUTIVO

millones euros	Ingresos: cuotas sociales trabajadores				Gastos					Excedente (+) o déficit (-)			
	ocupados	Desempleados		Total cuotas	pensiones contributivas	Incapacidad temporal	maternidad	Admon (1)	Total gastos	Saldo	C. mínimos pensiones	diferencia sin Complementos de mínimos	
		INEM	Trabajadores										
1980	9.603	0	0	9.603	5.259	888	0	0	6.147	3.456			
1985	15.034	1.089	0	16.123	12.738	1.353	0	0	14.092	2.031			
1990	27.348	1.869	0	29.217	22.722	2.487	0	157	25.366	3.851			
1995 derechos	39.360	2.440	144	41.945	37.204	3.376	331	331	41.243	702	3.414	4.116	
2000	derechos	58.268	1.979	195	60.442	51.078	3.784	739	1.153	56.754	3.688	3.904	7.591
	caja	57.861	1.979	195	60.034	51.078	3.784	739	1.153	56.754	3.280	3.904	7.184
2001	derechos	64.011	2.095	284	66.390	53.375	4.278	847	1.792	60.292	6.098	4.102	10.200
	caja	63.561	2.101	284	65.945	53.375	4.278	847	1.792	60.292	5.653	4.102	9.755
2002	derechos	68.042	2.447	340	70.829	56.853	4.754	943	1.792	64.342	6.487	4.112	10.599
	caja	67.684	2.447	340	70.471	56.853	4.754	943	1.792	64.342	6.129	4.112	10.241
2003	inicial	68.888	2.475	339	71.702	60.024	4.623	965	2.110	67.721	3.980	4.132	8.113
	caja	72.805	2.600	340	75.745	60.504	5.135	965	2.110	67.721	8.024	4.132	12.156
2004	inicial	73.470	2.575	358	76.404	64.307	5.312	1.106	2.251	72.977	3.426	4.149	7.575

Elaboración propia a partir de datos del IEF de los PGE de la Seguridad Social y Memorias de la Seguridad Social

4.7 Presupuesto del INEM

Cifras definitivas ejercicio 2002

Con motivo del Consejo General del INEM de julio de 2003, este organismo ha facilitado la liquidación definitiva de su presupuesto correspondiente al pasado año 2002.

La cantidad total de gasto en operaciones no financieras comprometida en el año 2002 por el INEM⁸⁶ ascendió a 16.030,70 millones. Los ingresos obtenidos tuvieron un valor de 15.630,30 millones, acumulando por tanto un leve saldo negativo por valor de 400,50 millones (0,06% PIB).

Resumen INEM (millones de €uros)			
Operaciones no financieras			
	Ingresos	Gastos (compromiso de gasto)	saldo
2001	14.703,90	13.526,70	1.177,20
2002	15.630,30	16.030,70	-400,5
2001 corregido	14.703,90	13.943,50	760,4
2002 corregido	15.630,30	15.613,70	16,5

Elaboración propia

El saldo contable deficitario presentado para las actividades desarrolladas en el ejercicio 2002 debe ser modificado al haber diferido a este año un gasto por valor de 417,68 millones por prestaciones por desempleo correspondiente al ejercicio precedente. Realizadas las oportunas correcciones, el saldo positivo del INEM disminuiría a 760,4 millones en 2001 (1.177,20 millones oficialmente) y cambiaría de signo para 2002 alcanzando un leve excedente por valor de 16,50 millones (déficit oficial de -400,50 millones).

El único motivo conocido para esta curiosa decisión (el INEM tenía un elevado superávit en 2001 incluso con esta partida de gasto) tiene que ver con la necesidad de obtener un saldo contable equilibrado para el conjunto de las Administraciones Públicas, que a la postre no fue logrado ni siquiera utilizando esta treta. De esta forma, una correcta ubicación de los gastos en el INEM habría aumentado el saldo negativo en 2001 del conjunto de las Administraciones Públicas hasta el 0,18% del PIB, un porcentaje a sumar a la contabilidad creativa aplicada excluyendo gastos del presupuesto por un valor no inferior al 1,7% del PIB.

⁸⁶ No se incluyen las operaciones financieras al no estar incluidas para el cálculo del saldo presupuestario.

La presentación oficial de las cifras de gasto del INEM para 2002 refleja un volumen de 16.030,70 millones (2,25% PIB), con un importante incremento respecto al realizado el año anterior (14% real). No obstante, después de introducir las correcciones oportunas por las partidas de gasto imputadas fuera de lugar, la evolución interanual sigue manteniendo signo positivo pero con un incremento bastante más reducido (7,7% real).

Gasto INEM por políticas (millones de Euros Corrientes)						
	Prestaciones Desempleo	fomento empleo	formación ocupacional	escuelas taller	otros	TOTAL
2001	8.749,9	2.693,5	1.303,4	458,5	321,2	13.526,5
2002	10.924,3	2.976,0	1.351,4	480,9	298,1	16.030,7
2001 c	9.166,9	2.693,5	1.303,4	458,5	321,2	13.943,5
2002 c	10.507,3	2.976,0	1.351,4	480,9	298,1	15.613,7

En 2002 se han contabilizado 417 millones gastados en 2001

Evolución anual en términos reales						
	Prestaciones Desempleo	fomento empleo	formación ocupacional	escuelas taller	otros	TOTAL
2001	3,2%	-8,4%	-3,3%	7,5%	6,6%	0,4%
2002	20,0%	6,2%	-0,3%	0,8%	-10,8%	14,0%
2001 c	8,1%	-8,4%	-3,3%	7,5%	6,6%	3,5%
2002 c	10,2%	6,2%	-0,3%	0,8%	-10,8%	7,7%

En % del PIB						
	Prestaciones desempleo	fomento empleo	formación ocupacional	escuelas taller	otros	TOTAL
2001 c	1,41%	0,41%	0,20%	0,07%	0,05%	2,14%
2002 c	1,51%	0,43%	0,19%	0,07%	0,04%	2,25%

La partida con mayor protagonismo dentro del capítulo de gasto, como es habitual históricamente, es la correspondiente a las **prestaciones por desempleo**, que después de las necesarias correcciones fue de 10.507,30 millones (10.924,30 oficial) el equivalente al 1,51% del PIB, una décima superior a la del año anterior. La incidencia del gasto irregularmente imputado tiene repercusiones reseñables en la presentación, al duplicar en apariencia el aumento de gasto interanual en este capítulo (10,2% real frente al 20% oficial).

La evolución al alza cierta del total de las prestaciones por desempleo es resultado de un distinto comportamiento de las distintas modalidades. Así, las prestaciones contributivas por desempleo recibieron la mayor parte del gasto en este capítulo (71,76%) después de recoger un importante incremento respecto al año anterior (+14,4% real). La renta de inserción mostró un fuerte aumento en su gasto pasando desde 29,9 a 208,6 millones, aunque su volumen de gasto sigue ocupando una parte pequeña sobre el total de prestaciones (1,98%). En sentido contrario, el gasto en el subsidio ordinario y en especial su apartado específico de Régimen Agrario reflejan un descenso en su valor real durante el año 2002 (0,7% y 3,6% respectivamente) aunque mantienen

en un porcentaje parecido su participación dentro del sistema de prestaciones (17,4% y 9,2%).

La evolución del gasto es coherente con el número de perceptores durante el año 2002. El número total de beneficiarios de cualquiera de las prestaciones por desempleo fue de 1.195.200 personas en media mensual (+8,7% sobre el año anterior). El número medio de beneficiarios de la prestación contributiva (565.725) aumentó sensiblemente (+12,9%) durante todos los meses del año. Los perceptores del subsidio ordinario por desempleo (354.204) disminuyeron ligeramente (0,8%) con oscilaciones en el conjunto del periodo.

La tasa de cobertura obtenida por la suma de prestaciones contributivas y asistenciales disminuye ligeramente desde el 56,6% hasta el 53,6% de los parados registrados en el INEM⁸⁷. La tasa aumenta hasta el 64,7% (62,3% en 2001) si se tienen en cuenta todas las prestaciones contributivas, asistenciales, RAI y REAS⁸⁸.

El número de beneficiarios de la Renta Activa de Inserción (50.665), prestación que no constituye un derecho subjetivo del trabajador, aumentó también tomando en media el conjunto del año pero muestra una importante caída en el último trimestre (64.610 en junio y 17.228 en diciembre).

Gasto en prestaciones por desempleo (millones de euros corrientes)									
Prestaciones contributivas	cuotas contributivas	TOTAL contributivas	subsídios	cuotas subsidios	TOTAL Subsidios	REAS	Renta Inserción	TOTAL	
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
2002	5.496,8	2.332,0	7.828,8	1.607,3	304,8	1.912,0	974,8	208,6	10.924,3
2001 c			6.339,8			1.772,6	972,2	29,9	9.162,3
2002 c			7.540,8			1.831,4	974,8	208,6	10.507,3
Evolución en términos reales									
prestaciones contributivas	cuotas básicas	TOTAL básicas	subsídios	cuotas subsidios	TOTAL Subsidios	REAS	Renta Inserción	TOTAL	
2001	6,8%	6,5%	6,7%	-9,2%	-8,2%	-9,1%	2,5%	2811,4%	3,1%
2002	23,7%	26,0%	24,4%	8,7%	8,4%	8,7%	-3,6%	570,9%	20,1%
2001 c			11,8%			-4,7%	2,5%		8,0%
2002 c			14,4%			-0,7%	-3,6%		10,3%

Elaboración propia a partir de INEM (1993 y ss).

Por último, los perceptores del subsidio agrario (224.621) disminuyeron respecto al año anterior (-3,8%) como consecuencia del periodo transcurrido correspondiente a 2002 desde la aplicación del recorte en esta prestación y su posterior reconsideración con la norma aprobada en abril de 2003. El impacto en este ejercicio es relativamente

⁸⁷ No se incluyen las prestaciones de la Renta Activa de Inserción al no ser un derecho subjetivo del trabajador.

⁸⁸ La tasa se construye como suma de todas las prestaciones en relación con el registro de parados del INEM a los que se suma los perceptores del REAS.

reducido al limitarse la posibilidad de acceso a los nuevos solicitantes del subsidio agrario.

La siguiente política con mayor volumen de recursos fue la de **fomento de empleo** (2.976,0 millones, 19% del total INEM) con una evolución interanual al alza de sus recursos (6,2%) después de dos años acumulando descensos en su dotación real. El principal destino (1.831,80 millones, 61,5% del total) fueron las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social por contrataciones selectivas (nuevos contratos indefinidos y conversiones de temporales a indefinidos). Los recursos dirigidos a esta política de bonificación selectiva de la contratación son equivalentes al 0,26% del PIB y aproximadamente suponen 0,7 puntos de la cuota por contingencias comunes.

Los siguientes destinos de esta política por dimensión de gasto fueron los planes de contratación temporal de trabajadores desempleados en colaboración con Corporaciones Locales, organismos públicos y entidades sin fines de lucro (267,2 millones), la contratación temporal de trabajadores desempleados en Andalucía y Extremadura (153,6 millones) y ayudas y subvenciones para la integración laboral de minusválidos (176,7 millones).

Las políticas de **formación ocupacional** absorbieron un volumen de recursos (1.351,4 millones) muy similar al del ejercicio precedente (-0,3% real), hasta reducir ligeramente su peso dentro del presupuesto (8,6% frente a 9,3%). El destino se reparte casi a partes iguales entre los programas de formación de desempleados (693,6 millones) y la formación continua (657,7 millones). Las **escuelas taller** absorbieron unos recursos (480,9 millones) ligeramente superiores a los del año precedente (+0,8%).

Los **gastos de funcionamiento** del INEM siguieron su ritmo decreciente. Los gastos de personal (202,2 millones) disminuyeron casi una décima parte (-9,4%) en alguna medida como consecuencia del traspaso a las Comunidades Autónomas de algunas competencias sobre empleo (Castilla y León, Cantabria, Baleares, La Rioja y Aragón). El capítulo de bienes y servicios (61,0 millones), sin embargo, mantuvo su volumen de gasto en términos reales (-0,7%). La dotación para inversiones (20,5 millones) y transferencias de capital (14,2 millones) mantuvieron su tendencia decreciente (-17,4% real) iniciada hace ya dos décadas.

Los **ingresos** totales obtenidos por el INEM en 2002 ascendieron a 15.630,3 millones, un volumen superior al obtenido el ejercicio

precedente (2,2%), con una evolución positiva muy similar al crecimiento de la riqueza, por lo que su equivalencia con el PIB se mantiene constante (2,3% del PIB).

La estructura de los ingresos mantiene el protagonismo casi absoluto de las cuotas sociales (14.790,1 millones, 94,6% del total de ingresos) en su doble acepción de cuota por desempleo (13.474,0 millones, 86,2% del total de ingresos) y de cuota de formación (1.13,1 millones, 8,4% total ingresos). Los ingresos por cuotas mantuvieron una evolución positiva (+2,7% real) con una tasa algo superior al PIB pero muy inferior a la observada en el periodo 1997-2001 (superior al 6% anual acumulativa). El Fondo Social Europeo aportó una cantidad inferior al año anterior (510,9 millones, -7,2% real). El capítulo donde se recogen los ingresos por tasas, ingresos públicos y otros redujo ligeramente también su aportación en comparación con el año anterior (329,1 millones, -2,8% real).

Durante 2002 no hubo ninguna aportación adicional a las arcas del INEM. La cantidad presupuestada inicialmente como remanente de tesorería (150,85 millones) con posibilidad de ser interpretada como aportación del Estado utilizando un criterio muy amplio del término⁸⁹, no fue utilizada en la práctica, tal y como se puede apreciar en la documentación oficial facilitada. **De esta forma, la aportación del Estado al INEM fue nula por tercer año consecutivo.**

La distribución en una hipotética asignación de fuentes de financiación y destino por políticas de gasto muestra que los ingresos de la cuota por desempleo permiten pagar todas las prestaciones con ese mismo nombre, contributivas y no contributivas, alcanzando un excedente de 2.918,3 millones (2.549,6 millones con la liquidación oficial elaborada con la irregular atribución de una parte del gasto). Con este superávit, el INEM asumió todas las obligaciones referidas a la política de fomento de empleo (gasto total de 2.976 millones).

Los ingresos de la cuota por formación son casi equivalentes al total del gasto en políticas con ese mismo nombre, por lo que se obtendría un superávit equivalente a la aportación realizada por el Fondo Social Europeo. Una cantidad muy similar al total de los gastos de funcionamiento del Instituto Nacional de Empleo. El Estado ni siquiera asumió el pago de los gastos de explotación del INEM debiendo financiarse con los recursos pagados por los trabajadores con sus cuotas y la transferencia realizada por el Fondo Social Europeo.

⁸⁹ Instrucciones del Tribunal de Cuentas.

Presupuesto INEM 2004

El presupuesto del INEM presentado para el año próximo recoge operaciones no financieras por valor de 17.126,30 millones en políticas de gasto (2,2% del PIB) y 16.969,60 millones en concepto de ingresos (2,2% del PIB) con un crecimiento del 3,86% respecto al año anterior (5,86% nominal), un porcentaje superior casi en un punto a la estimación de crecimiento esperado para la economía española. Este volumen de ingresos y gastos genera un leve saldo negativo (158,02 millones) subsanado con el mecanismo, legal pero un tanto particular, de atribuir como operación financiera (crédito concedido al INEM) del remanente de tesorería obtenido por el propio organismo en el presente ejercicio (157,12 millones).

Una de las principales características de un presupuesto estriba en su capacidad de incidir en la realidad provocada por la diferencia respecto a los niveles de ingresos y gasto realizados en los ejercicios previos. La documentación facilitada por el INEM y los PGE compara las cifras de 2004 con las dotaciones iniciales del presupuesto de 2003. La ausencia de una previsión de liquidación para el presente año, donde de manera segura se producirán desviaciones significativas como mínimo en los ingresos por cotizaciones y en el gasto en prestaciones por desempleo, limita seriamente las posibilidades de valoración del mismo. Esta habitual deficiencia obliga a utilizar algunas hipótesis sobre el resultado final construidas con la información disponible hasta el primer semestre (proyección de algunos capítulos y estimación en otros casos).

Los ingresos por cuotas sociales por desempleo y formación alcanzarán en 2003 una cuantía muy superior a la dotación inicial (diferencia de 740 millones, el 4,9% nominal), una posibilidad ya anticipada en el trabajo del año anterior realizado en el momento de presentar los presupuestos⁹⁰. De cumplirse esta hipótesis, los ingresos del INEM crecerían en su conjunto casi el doble del ritmo de actividad de la economía española (4,4% frente a 2,2%) como efecto de la mejora en el empleo y el incremento nominal en la base de cotización de los trabajadores ocupados.

La desviación al alza en el presente año calculada bajo principios prudentes⁹¹ implica que **la dotación inicial de ingresos por cuotas** incluida en el presupuesto del INEM para 2004 es casi similar en términos

⁹⁰ Situación de la economía española. PGE 2003. Miguel Angel García, Carlos Martín y Luis Zarapuz..

⁹¹ Se utiliza un crecimiento del 7% cuando la cuota por contingencias comunes ha crecido el 8,6% hasta julio según información de la TGSS.

nominales a la previsión para el año en curso, hasta el punto que el crecimiento anual presentado oficialmente (4,59%) **se convierte en una caída, medidos ambos en términos reales (-0,4%)**. Un resultado incoherente con los criterios de crecimiento de los salarios (2,21%) y creación de empleo (1,9%) incluidos en el cuadro macroeconómico.

Las cuotas sociales mantienen su protagonismo casi absoluto dentro de los ingresos del INEM (94,7%) con la compañía tan sólo de la transferencia recibida del Fondo Social Europeo en el marco de los fondos estructurales comunitarios (768,7 millones, -8,2% real sobre 2003) y una pequeña aportación recogida en el capítulo de tasas, precios públicos y otros ingresos en concepto de reintegro por operaciones corrientes (120,7 millones).

De cumplirse las previsiones recogidas en este trabajo para el actual año 2003, **el total de ingresos del INEM para 2004 incluido en el presupuesto sería inferior (-0,8% real), una situación no creíble si la economía española mantiene su senda de crecimiento y creación de empleo.**

La evolución de las partidas de gasto en 2003 plantea un problema similar a los ingresos con el agravante de incorporar un número más amplio de partidas. La información disponible para el primer semestre del año recoge aspectos muy dispares para aventurar hipótesis de comportamiento para el conjunto del año.

Después de reconsiderar el Gobierno su intento de modificar algunas normas sobre desempleo en el año 2002, hay datos suficientes para pensar que la dotación inicial de gasto en prestaciones por desempleo será insuficiente para asumir las obligaciones, una cuestión lógica si se tiene en cuenta que la cantidad incluida inicialmente era exactamente igual a la liquidada en el año anterior (2002). La proyección del gasto acumulado en el primer semestre para el conjunto del año produce una desviación de 737 millones (+4,1% real) sobre la dotación inicial hasta alcanzar los 11.244 millones.

Ingresos del INEM. Operaciones no financieras							
	Cuotas sociales			aportación Estado	Otros	FSE	TOTAL
	Total	desempleo	formación				
1982	1.446,0	1.417,8	28,2	1.502,5	0	0	2.948,6
1985	2.487,0	2.423,9	63,1	2.499,0	0,0	0,0	4.986,0
1990	5.426,5	4.815,9	610,6	2.488,8	0,0	318,5	8.233,9
1995	8.314,4	7.530,7	783,7	4.417,4	0,0	296,9	13.028,7
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	13.849,3	12.620,4	1.228,9	0,0	325,5	529,1	14.703,9
2002	14.790,1	13.474,0	1.316,1	0,2	329,1	510,9	15.630,3
2003 inicial	15.085,7	13.757,4	1.328,3	0,0	120,7	821,1	16.027,5
2003 previsión	15.825,4	14.417,1	1.408,2	0,0	120,7	821,1	16.767,2
2004 inicial	16.080,0	14.672,0	1.408,0	0,0	120,8	768,7	16.969,6

Evolución anual en términos reales							
	Cuotas sociales			aportación Estado	Otros	FSE	TOTAL
	Total	desempleo	formación				
1996	2,6%	2,8%	0,8%	-58,5%		19,8%	-15,8%
1997	4,7%	4,8%	4,0%	-13,5%	-60,4%	40,4%	1,3%
1998	10,0%	10,2%	7,6%	-52,4%	63,3%	34,6%	2,7%
1999	7,2%	7,7%	2,8%	8,1%	11,2%	-11,3%	6,3%
2000	5,1%	4,8%	8,8%	-71,7%	54,5%	-4,2%	0,3%
2001	6,6%	6,6%	6,1%	-100,0%	-3,8%	-21,1%	3,0%
2002	2,7%	2,7%	3,0%		-2,8%	-7,2%	2,2%
2003 previsión	4,1%	4,1%	4,1%		-64,3%	56,3%	4,4%
2004 inicial	-0,4%	-0,2%	-2,0%		-1,9%	-8,2%	-0,8%

En % del PIB							
	cuotas sociales			aportación Estado	Otros	FSE	TOTAL
	Total	desempleo	formación				
1982	1,2%	1,2%	0,0%	1,2%	0,0%	0,0%	2,4%
1985	1,4%	1,4%	0,0%	1,4%	0,0%	0,0%	2,8%
1990	1,7%	1,5%	0,2%	0,8%	0,0%	0,1%	2,6%
1995	1,9%	1,7%	0,2%	1,0%	0,0%	0,1%	3,0%
1996	1,9%	1,7%	0,2%	0,4%	0,1%	0,1%	2,4%
1997	1,9%	1,7%	0,2%	0,3%	0,0%	0,1%	2,4%
1998	2,0%	1,8%	0,2%	0,2%	0,0%	0,1%	2,3%
1999	2,0%	1,9%	0,2%	0,2%	0,0%	0,1%	2,4%
2000	2,1%	1,9%	0,2%	0,0%	0,1%	0,1%	2,3%
2001	2,1%	1,9%	0,2%	0,0%	0,0%	0,1%	2,3%
2002	2,1%	1,9%	0,2%	0,0%	0,0%	0,1%	2,2%
2003 previsión	2,1%	1,9%	0,2%	0,0%	0,0%	0,1%	2,3%
2004 inicial	2,1%	1,9%	0,2%	0,0%	0,0%	0,1%	2,2%

Gasto INEM por políticas (millones de euros nominales)						
	Prestaciones desempleo	fomento empleo	formación ocupacional	escuelas taller	otros	TOTAL
1982	2.646,3	266,2	37,3	0,0	0,0	2.949,8
1985	4.194,5	251,8	108,8	0,0	55,9	4.611,0
1990	6.636,4	887,7	663,5	0,0	48,7	8.236,3
1995	10.414,9	1.037,9	757,9	253,6	563,7	13.028,1
1996	9.478,6	934,0	795,1	254,2	53,5	11.515,4
1997	8.862,5	940,6	900,3	271,1	248,8	11.223,3
1998	8.248,9	1.783,2	1.118,5	317,9	356,4	11.824,9
1999	8.006,7	2.845,8	1.241,7	353,4	258,4	12.706,0
2000	8.257,3	2.862,6	1.312,6	415,3	293,5	13.121,3
2001	8.749,9	2.693,5	1.303,4	458,5	321,2	13.526,5
2002	10.924,3	2.976,0	1.351,4	480,9	298,1	16.030,7
2001 c	9.166,9	2.693,5	1.303,4	458,5	321,2	13.943,5
2002 c	10.507,3	2.976,0	1.351,4	480,9	298,1	15.613,7
2003 inicial	10.507,26	3.156,30	1.644,88	488,90	381,45	16.178,80
2003 previsión	11.244,00	2.980,00	1.575,00	460,00	350,00	16.609,00
2004 inicial	10.907,19	3.703,81	1.699,90	505,01	311,67	17.127,58

En 2002 se contabilizaron 417 millones gastados en 2001

Evolución anual en términos reales						
	Prestaciones desempleo	fomento empleo	formación ocupacional	escuelas taller	otros	TOTAL
1996	-11,8%	-12,8%	1,7%	-2,9%	-90,8%	-14,4%
1997	-8,3%	-1,3%	11,0%	4,5%	356,0%	-4,4%
1998	-8,2%	87,0%	22,5%	15,7%	41,3%	3,9%
1999	-5,7%	55,1%	7,9%	8,0%	-29,5%	4,4%
2000	-0,8%	-3,3%	1,6%	13,0%	9,2%	-0,7%
2001	3,2%	-8,4%	-3,3%	7,5%	6,6%	0,4%
2002	20,0%	6,2%	-0,3%	0,8%	-10,8%	14,0%
2001 c	8,1%	-8,4%	-3,3%	7,5%	6,6%	3,5%
2002 c	10,2%	6,2%	-0,3%	0,8%	-10,8%	7,7%
2003 previsión	4,1%	-2,6%	13,4%	-6,9%	14,2%	3,5%
2004 inicial sobre previsión						
2003	-4,9%	21,9%	5,8%	7,6%	-12,7%	1,1%

En % del PIB						
	Prestaciones desempleo	fomento empleo	formación ocupacional	escuelas taller	otros	TOTAL
1983	2,99%	0,18%	0,08%	0,00%	0,04%	3,3%
1988	2,65%	0,35%	0,27%	0,00%	0,02%	3,3%
1993	2,73%	0,27%	0,20%	0,07%	0,15%	3,4%
1994	2,33%	0,23%	0,20%	0,06%	0,01%	2,8%
1995	2,02%	0,21%	0,21%	0,06%	0,06%	2,6%
1996	1,78%	0,38%	0,24%	0,07%	0,08%	2,5%
1997	1,62%	0,58%	0,25%	0,07%	0,05%	2,6%
1998	1,57%	0,54%	0,25%	0,08%	0,06%	2,5%
1999	1,55%	0,48%	0,23%	0,08%	0,06%	2,4%
2000	1,79%	0,49%	0,22%	0,08%	0,05%	2,6%
2001 c	1,40%	0,41%	0,20%	0,07%	0,05%	2,1%
2002 c	1,51%	0,43%	0,19%	0,07%	0,04%	2,2%
2003 previsión	1,44%	0,43%	0,23%	0,07%	0,05%	2,2%
2004 inicial	1,46%	0,39%	0,20%	0,06%	0,05%	2,2%

El gasto se deflacta con el IPC y el PIB con su propio deflactor.

Gasto en prestaciones por desempleo (millones de euros corrientes)									
	prestaciones contributivas	cuotas contributivas	TOTAL Contributivas	Prestaciones asistenciales	cuotas	TOTAL asistenciales	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 c			6.339,8			1.772,6	972,2	29,9	9.162,3
2002 c			7.540,8			1.831,4	974,8	208,6	10.507,3
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
2003 previsión	5.894,6	2.521,0	8.415,7	1.612,3	307,1	1.919,4	834,9	75,6	11.245,6
2004 inicial	5.527,4	2.266,6	7.794,0	1.635,7	308,9	1.944,6	868,1	300,5	10.907,2
Evolución en términos reales									
	prestaciones contributivas	cuotas	TOTAL Básicas	Prestaciones Asistenciales	cuotas	TOTAL asistenciales	REAS	Renta inserción	TOTAL
1996	-8,5%	-13,3%	-9,8%	-12,8%	-8,3%	-12,2%	0,3%		-9,7%
1997	-6,1%	-3,6%	-5,4%	-1,6%	-8,5%	-2,6%	-6,0%		-4,8%
1998	-15,2%	-8,4%	-13,4%	-13,4%	-4,5%	-12,1%	12,1%		-11,0%
1999	-4,5%	-3,4%	-4,2%	-12,6%	-10,1%	-12,2%	1,7%		-5,7%
2000	1,0%	2,0%	1,3%	-8,5%	-7,4%	-8,4%	2,8%		-0,8%
2001 c			11,8%			-4,7%	2,5%		8,0%
2002 c			14,4%			-0,7%	-3,6%		10,3%
2003 previsión			8,6%			2,0%	-16,7%	-64,7%	4,1%
2004 inicial	-8,1%	-11,9%	-9,2%	-0,5%	-1,4%	-0,7%	1,9%	289,5%	-4,9%

La previsión para 2003 es proyección de los datos conocidos en junio

Una evolución de estas características durante el año en curso implica un aumento interanual de esta política (+4,1% real) por tercer año consecutivo. Una evolución coherente con el aumento en el número de parados en los dos últimos años. El origen principal del mismo ha sido el aumento del gasto en prestaciones contributivas causado fundamentalmente por el incremento en el número de beneficiarios (+11,4% hasta llegar a los 618,9 miles de promedio mensual hasta junio). El gasto en prestaciones asistenciales aumenta ligeramente también en este año, aunque en este caso es la primera que lo hace en una década y la causa no puede atribuirse al número de beneficiarios que incluso se reducen ligeramente respecto al año anterior (0,7% para alcanzar 365,5 miles).

De mantenerse la tendencia del primer semestre, el gasto en subsidio agrario se reduciría en el presente año (16,7% real) al caer el número de beneficiarios (9,4% hasta alcanzar 201,5 miles de media mensual en el periodo enero y junio). La principal causa ha sido la imposibilidad de entrada de nuevos beneficiarios en el segundo semestre del año anterior, de acuerdo a la legislación aprobada en mayo que finalmente devino en una nueva prestación en abril de 2003, para aquellos trabajadores que habían sido beneficiarios del anterior sistema (Renta agraria). El gasto dirigido a la Renta Activa de Inserción quedaría

muy lejos de su dotación inicial (-65,7%) con una evolución muy negativa en su número de beneficiarios (-71,1%, 17,2 miles de beneficiarios de promedio hasta mayo cuando fue de 59,5 miles el año anterior).

Beneficiarios mensuales de la prestación por desempleo en media anual						Paro Registrado INEM	
Miles de personas al mes						número parados	parados sin protección
AÑO	Contributivas (A)	Asistencial (B)	Renta Activa Inserción (C)	subsidio REAS (D)	TOTAL PROTEGIDO (A+B+C+D)		
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
2002	565,7	354,2	50,7	224,6	1.195,2	1.621,5	650,9
2002 junio	555,8	368,0	59,5	222,5	1.205,7	1.626,6	643,3
2003 junio	618,9	365,5	17,2	201,5	1.203,1	1.677,1	675,5
Evolución anual en %							
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	12,9%	-0,8%	553,6%	-3,8%	8,7%	6,0%	-2,0%
2003 junio	11,4%	-0,7%	-71,1%	-9,4%	-0,2%	3,1%	5,0%
Evolución anual en miles							
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	64,7	-3,0	42,9	-8,9	95,8	91,6	-13,0
2003 junio	-10,0	13,8	8,8	-2,1	10,5	5,1	-7,6

El número total de beneficiarios en promedio mensual hasta el mes de mayo fue de 1.210,4 miles, lo cual deja sin protección a 683 mil personas registradas como paradas en el INEM (33,9 mil adicionales respecto al año anterior). La tasa de cobertura (beneficiarios sin REAS en relación al total de inscritos) cae tres décimas hasta el 59,6%. El nivel de cobertura aumenta hasta el 63,9% si se utiliza un ratio un poco más completo (total de beneficiarios incluyendo el subsidio agrario respecto a inscritos en el registro con la adición de los beneficiarios del citado subsidio agrario) aunque se produce un descenso de ocho décimas en relación con el último año.

De cumplirse las hipótesis de gasto en prestaciones económicas por desempleo manejadas para el año 2003, **el presupuesto de gasto en**

prestaciones por desempleo presentado para 2004 volvería a ser inferior a la liquidación del año precedente (-4,9% real), medido incluso en términos nominales (10.907,19 frente a 11.244,00).

Una evolución sólo compatible con una disminución en el número de beneficiarios ya sea por una disminución de la tasa de paro o por una modificación de la norma de acceso o cálculo de la prestación. Los efectos para la población de una u otra opción son, obviamente, bien distintos.

La previsión de beneficiarios manejada por el INEM es la siguiente:

- ❑ Prestación contributiva: 598.427 personas
- ❑ Prestación asistencial: 350.000 personas
- ❑ Subsidio agrario: 200.412 (se desconoce si está incluida la nueva prestación de Renta agraria)
- ❑ Renta Activa de Inserción: 66.998 personas

A diferencia de las prestaciones económicas por desempleo, la ejecución provisional del presupuesto del INEM hasta junio del resto de las partidas muestra una ejecución muy reducida en múltiples partidas. Los programas de empleo (23,23%), los de formación profesional (32,67%) y los relacionados con escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo (17%) están lejos de alcanzar los ritmos de realización normales para el periodo. No obstante, conocida la experiencia en años anteriores es probable una recuperación del atraso en el resto del ejercicio, por lo que en este trabajo se supone un gasto final similar al dotado inicialmente.

De cumplirse los supuestos manejados, el total del gasto del INEM en 2003 aumentaría el 3,5% real, un porcentaje superior al del PIB, mientras **la evolución del gasto en 2004 limitaría sensiblemente su aumento (+1,1% anual) quedando muy por debajo de la previsión de crecimiento del ritmo de actividad español.**

Dado que se ha evaluado con detalle lo concerniente a las prestaciones económicas por desempleo, a continuación se detallan los rasgos más importantes del resto de las políticas de gasto.

Las **políticas de fomento de empleo** tienen una dotación para 2004 de 3.703,81 millones con un aumento anual del 21% (15,5% oficial). Las bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social sobre contratos de trabajo con mayores problemas de inserción o conversión en indefinidos constituyen el destino principal de esta política (61% del total de gasto) con una dotación de 2.270,00 millones. Esta cifra implica un

crecimiento del 19,4% real sobre el año anterior y la causa argumentada por los autores del presupuesto es la puesta en práctica de las bonificaciones de apoyo a la maternidad contenidas en el RD 2/2003 de 26 de abril.

Los contratos de trabajo de carácter indefinido o de duración determinada o temporales de las mujeres trabajadoras que sean suspendidos por maternidad y por excelencia por cuidado de hijo, así como la transformación de los contratos de duración determinada o temporales en indefinidos, darán derecho a las bonificaciones previstas (bonificación del cien por cien de la cuota empresarial por contingencias comunes durante los doce meses) cuando se produzca la reincorporación efectiva de la mujer al trabajo en los dos años siguientes a la fecha del parto siempre que éste se hubiera producido con posterioridad a la entrada en vigor de la presente disposición.

Bonificaciones cuotas Seguridad Social			
	Millones nominales	% PIB	puntos c. Comunes
1998	1.295,18	0,25%	0,7
1999	1.714,69	0,30%	0,9
2000	1.714,09	0,28%	0,8
2001	1.614,32	0,25%	0,7
2002	1.831,80	0,26%	0,7
2003 inicial	1.869,75	0,25%	0,7
2004 inicial	2.270,00	0,29%	0,8

Elaboración propia

La dotación prevista en bonificaciones para incentivar la contratación de colectivos en dificultades o mejorar la estabilidad en el empleo aumenta su participación sobre el PIB (casi tres décimas) y reduce el coste laboral total para los empresarios en el equivalente a ocho décimas de punto del total pagado en concepto de contingencias comunes.

Los planes de contratación de desempleados por organismos públicos (Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales e instituciones sin ánimo de lucro) son el siguiente destino de las políticas de fomento de empleo con 254,22 millones (-28% real). No se conoce una explicación para el importante descenso ya que el traspaso de competencias no debería incidir en la dotación. La financiación de los servicios de empleo de Comunidades Autónomas en el próximo año 2004 con 228,64 millones (+76,2% real sobre el año anterior) es el siguiente destino de este epígrafe.

Las políticas de **formación profesional** recogen una dotación inicial para 2004 por valor de 1.699,90 millones con un incremento anual del 1,2% real (3,2% nominal). Esta dotación recoge las necesidades del nuevo sistema previsto para el próximo año 2004 a resultas de

Sentencias del Tribunal Constitucional en 2002, delimitando competencias en esta materia para las Comunidades Autónomas, así como la aprobación de la Ley 5/2002 de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, estableciendo un Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, junto con las presiones de la Unión Europea en relación al Reglamento de la Competencia y la exigencia de un mayor control y transparencia. Estas cuestiones han hecho necesario adaptar los anteriores Acuerdos a los requerimientos y marco legislativo señalados. Dentro del nuevo sistema, la formación de ocupados recibe una mayor parte de la misma (965,08 millones) aunque constituye un leve descenso respecto al año anterior deducida la inflación (0,66%). La formación a desempleados es el otro destino de esta política (734,82 millones) con un aumento interanual de la dotación (3,6% real).

Desde 2004 está vigente un nuevo sistema de Formación Continua (FC), materializado en los III Acuerdos Nacionales de FC. El proceso de concertación social iniciado en 1993 ha permitido la consolidación de un sistema de acceso de los trabajadores a la formación permanente que alcanza actualmente en torno a 1.700.000 personas.

CC.OO. y UGT manifestaron su rechazo a unas modificaciones que podían acabar con los ejes y principios de los Acuerdos Nacionales de Formación Continua. La implantación de un sistema de bonificación que podía pervertir el carácter solidario de la cuota, desvinculada la Formación Continua de los marcos de negociación colectiva y añadir oscurantismo e ineficiencia al sistema, todo esto cuando se necesitaba mas transparencia, eficiencia y solidaridad. Propuesta, en definitiva que sólo podía beneficiar a las grandes empresas y que era discriminatoria para la inmensa mayoría de los trabajadores y PYMES que verían aumentar sus dificultades para tener acceso a formación de calidad, a la vez que se contraponía a los objetivos de las cumbres europeas por el empleo.

CC.OO. y UGT elaboraron sus propuestas con el fin de evitar los efectos perniciosos derivados de la propuesta del Gobierno, mantener los ejes de los Acuerdos en vigor y reforzar la solidaridad y transparencia. Esta propuesta se vertebra en torno a la necesidad de una norma básica estatal que asegurara la homogeneidad del sistema, su articulación y coordinación en el conjunto del estado, recogiendo:

✓ Los principios generales de los Acuerdos Nacionales

✓ La Formación Continua en el marco de la Ley de Cualificaciones y Formación Profesional.

✓ Establecimiento de las iniciativas formativas.

✓ Colectivos de trabajadores que accederían al subsistema de Formación Continua.

✓ Incorporación de las Comunidades Autónomas a los órganos de participación y decisión.

✓ Gestión del Subsistema de Formación Continua con la incorporación de las Comunidades Autónomas, creando órganos tripartitos territoriales.

✓ Instrumentos de control, seguimiento y evaluación.

CC.OO. y UGT aportaron, a lo largo del proceso de consultas y diálogo, sus propuestas, que han sido recogidas, en su mayoría, reconociendo el esfuerzo realizado para incorporar al texto del Real Decreto los siguientes puntos:

1. Se refuerza la solidaridad con las empresas de menor tamaño y se incorporan medidas de apoyo a las Pymes en cuantía y ayudas para la organización de la formación y su agrupamiento. A la vez que se mantiene la cofinanciación por parte de las grandes empresas lo que debe contribuir

- a una mayor inversión formativa por parte de este tipo de empresas.*
- participación y control en las empresas en la que no existe esta representación.*
2. *Se mantiene y desarrolla la relación entre la Formación Continua y la Negociación Colectiva Sectorial por lo que desde la misma se puede y debe planificar y decidir la formación necesaria para los sectores, con el objetivo de mantener y mejorar el empleo en cantidad y calidad.*
 3. *Se gana en agilidad y se evitan incertidumbres, dotándose la norma de mayor estabilidad.*
 4. *Se avanza en ciertos aspectos fundamentales como es la participación de la Representación Legal de los Trabajadores en la empresa. A la vez que se incorporan mecanismos de*
 5. *Se logra despejar cualquier duda sobre la transparencia y control del subsistema, así como sobre calidad y eficacia.*
 6. *Se da un paso importante en la necesaria vinculación de la Formación Continua con la Ley de Cualificaciones y en especial con el Sistema Nacional de Cualificaciones y más concretamente con la posibilidad de relacionar la demanda y oferta formativa con el catálogo modular.*
 7. *Se mantienen los órganos de decisión y gestión con las mismas funciones y con la inclusión en los mismos de las CCAA*
-

Las políticas dirigidas a **escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo** completa las políticas de fomento de empleo con una dotación de 505,08 millones, una cifra ligeramente superior a la asignada en el año en curso (1%).

Los **gastos de funcionamiento** (personal, compra de bienes y servicios y gastos financieros) tienen una dotación de 276,33 millones para el próximo año con un fuerte descenso (22,8%) respecto al presente año. La causa argumentada es el traspaso de competencias mencionado de modo que tan solo queda el País Vasco y los servicios centrales bajo tutela de la Administración del Estado. El capítulo de inversiones tiene asignado 35,33 millones con un crecimiento del 7,7% respecto al año anterior.

La distribución de gastos del INEM por políticas mantiene la posición predominante en las prestaciones económicas por desempleo (63% del total), seguida de las de fomento de empleo (21%), la formación profesional (9,9%), las escuelas taller (2,9%). Los gastos de funcionamiento representan el menor porcentaje del gasto (1,8%).

Las cuotas por desempleo son suficientes para pagar todo tipo de prestaciones alcanzando un importante superávit (3.171,60 y 3.764,80 millones en 2003 y 2004). Dado que los ingresos por formación y la transferencia recibida del Fondo Social Europeo permiten afrontar el gasto en formación y escuelas taller, el excedente en cuota por

desempleo permite hacer frente al conjunto de políticas de fomento de empleo (2.980,00 y 3.703 millones en 2003 y 2004).

Resumen INEM (millones de €uros)				aportación Estado	
	ingresos	gastos	Saldo	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	13.526,7	1.177,2	0	-1.177,2
2002	15.630,3	16.030,7	-400,5	0	400,5
2001 corregido	14.703,9	13.943,5	760,4	0	-760,4
2002 corregido	15.630,3	15.613,7	16,5	0	-16,5
2003 previsión	16.767,2	16.609,00	158,19	0	-158,2
2004 inicial	16.969,6	17.127,58	-158,02	0	158,0

Elaboración propia

De cumplirse las previsiones comentadas en este trabajo sobre ejecución de políticas en el presente año 2003, **el presupuesto del INEM presentado para el próximo año contendría un descenso en los ingresos (0,8%) y los gastos aumentarían el 1,1%, ambos en términos reales. El presupuesto presentado deja bastante que desear en cuanto al rigor en su elaboración. El escenario es muy poco real al contar con amplios márgenes en los ingresos por cuotas que permitirían asumir un mayor nivel de gasto, si el Ministerio de Hacienda dentro de sus atribuciones concedidas por la Ley de Estabilidad Presupuestaria lo considera oportuno.**

La favorable evolución de la recaudación por cuotas sociales en el presente año permitirá alcanzar un saldo positivo en el presupuesto del INEM (158 millones en 2003) sin contar con ninguna aportación del Estado. La información oficial cambiaría este signo en el próximo año incurriendo en un pequeño déficit (158,02 millones) cubierto precisamente con el remanente de tesorería alcanzado en el año precedente. Sin embargo, como queda demostrado en las páginas anteriores, salvo desastre provocado por una caída en la actividad y destrucción de empleo, el INEM puede hacer frente a las obligaciones de gasto generadas con la actual legislación, obteniendo incluso algún saldo positivo, sin aportación alguna del sector público.

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 = +1-(2-3-4-5)
1982	2.646,3	1.417,8						
1985	4.194,5	2.423,9	3.394,5	-970,6	819,2	257,2		-2.047,0
1990	6.636,4	4.815,9	5.323,0	-507,1	1.789,0	572,9		-2.869,0
1995	10.414,9	7.530,7	6.743,7	787,0	2.623,6	731,6		-2.568,2
1996	9.478,6	7.985,6	6.274,7	1.710,9	2.378,6	757,2		-1.424,9
1997	8.862,5	8.538,6	6.052,8	2.485,8	2.362,3	726,3		-602,8
1998	8.248,9	9.545,3	5.318,1	4.227,1	2.105,3	825,7		1.296,2
1999	8.006,7	10.575,4	5.242,0	5.333,4	1.901,0	863,8		2.568,5
2000	8.257,3	11.524,4	5.522,0	6.002,4	1.811,8	923,7	1,0	3.266,0
2001	8.749,9	12.620,4	6.051,3	6.569,1	1.691,9	972,2	29,9	3.875,1
2002	10.924,3	13.474,0	7.828,8	5.645,1	1.912,0	974,8	208,6	2.549,6
2001 c	9.166,9	12.620,4	6.339,8	6.280,6	1.772,6	972,2	29,9	3.505,9
2002 c	10.507,3	13.474,0	7.540,8	5.933,1	1.831,4	974,8	208,6	2.918,3
2003 prev	11.244,00	14.417,1	8.415,7	6.001,5	1.919,4	834,9	75,6	3.171,6
2004 i	10.907,19	14.672,0	7.794,0	6.878,0	1.944,6	868,1	300,5	3.764,8

En cualquier caso, el criterio utilizado por los responsables del INEM de considerar el remanente de tesorería como aportación del Estado en un intento de cubrir las críticas en este terreno no es solvente al proceder íntegramente el remanente de los ingresos por cuotas sociales. **En 2004, por cuarto año consecutivo, el INEM no dispondrá de ninguna aportación que no sean las cuotas pagadas por los trabajadores que como es conocido, tanto la parte del trabajador como la del empleador, forman parte de su retribución salarial. El resto de la sociedad no participa en el esfuerzo de protección de las personas en paro ni en las políticas para mejorar su capacidad para integrarse al mercado laboral.**

Los márgenes demostrados permitirían realizar una política más ambiciosa para dar cobertura a las personas en desempleo sin ninguna renta alternativa, alrededor de 250.000 familias, y ampliar algunas políticas de fomento de empleo para mejorar la igualdad de oportunidades de aquellos colectivos con más dificultades para encontrar trabajo.

5 Conclusiones

Un contexto económico internacional bastante débil pleno de titubeos

La economía mundial está inmersa en una crisis desde mediados del año 2000, con efectos más o menos alarmantes en las distintas zonas del planeta. A pesar de las reiteradas llamadas a la pronta recuperación, la crisis se alarga por tercer año consecutivo y no aparecen síntomas sólidos para prever una importante recuperación en el futuro próximo, confirmando unas causas de la misma más profundas de las anunciadas por los responsables económicos de algunos de los países más poderosos y de ciertas organizaciones de carácter multilateral⁹².

Las agresivas decisiones adoptadas en política monetaria y fiscal en Estados Unidos han permitido limitar el alcance inicial de la crisis en su territorio, pero su contenido, en especial las intensas rebajas de impuestos, han generado, a la vez, un abultado doble déficit (fiscal y balanza de pagos). La intensa depreciación del dólar parece un mecanismo insuficiente para reducir el déficit con el exterior, lo que puede devenir en un menor potencial de crecimiento en los próximos años. Esta complicada situación, a pesar de los continuos mensajes de tranquilidad lanzados desde distintos ámbitos, limita seriamente las perspectivas de lograr una recuperación amplia y sólida a nivel mundial en un futuro próximo.

La drástica caída en el ritmo de crecimiento económico iniciada en Estados Unidos a mitad del año 2000 se contagió rápidamente al resto del planeta. La Unión Europea no ha sido una excepción, más al contrario, ha mostrado una fragilidad superior a la esperada por muchos analistas, reflejando una excesiva dependencia respecto a choques externos. La Unión Europea no ha obtenido ventaja de su gran potencial económico (21% del PIB mundial, 16% en la zona euro, frente a 21% de EEUU ó 18% de Japón) con una situación especialmente grave en Alemania y Francia donde el ritmo de actividad productiva se ha desplomado en los dos últimos años con las consiguientes consecuencias negativas para el resto de los países comunitarios.

La evolución de los principales países latinoamericanos mantiene también un importante margen de incertidumbre hasta que se pueda

⁹² En los capítulos correspondientes a la evolución de la economía internacional de los Informes sobre situación de la economía española y PGE 2002 y 2003 se contiene una explicación detallada que permite pensar en unas causas no tan coyunturales origen de la crisis.

comprobar los efectos de las nuevas políticas aplicadas en Brasil y Argentina. El tiempo despejará si el presidente Lula consigue aunar la confianza de los inversores extranjeros con las expectativas de algunos de los sectores de su partido, posiblemente demasiado amplias e inmediatas. La tarea en un país con una sociedad profundamente dual se advierte ardua, compleja y larga. De igual forma, el paso del tiempo permitirá comprobar hasta que punto el presidente Kirchner consigue transitar hacia un modelo apoyado en las posibilidades productivas nacionales renunciando a las ventajas artificiales de una moneda sobrevalorada, a la vez que eliminar los comportamientos clientelistas fuertemente arraigados en la sociedad argentina. Los márgenes en política tributaria no son excesivos en una coyuntura de recesión, pero difícilmente podrá articular un modelo sostenible con capacidad de redistribuir riqueza si no se avanza hacia un sistema con mayor peso de la imposición sobre la renta luchando contra el fraude y la economía informal.

El comportamiento de la economía alemana y francesa no apunta tampoco a una pronta y sólida recuperación. La impresión no sólo es de incertidumbre sino de fuerte titubeo en la identificación de las causas y en la dirección de las medidas necesarias. Así, si bien los responsables de ambos países han buscado un impulso mediante medidas fiscales (más gasto y bajada de impuestos) no se ocultan las dudas sobre la necesidad de acompañarlas con reformas más estructurales, donde hay serias desavenencias en la dirección a tomar.

En suma, por encima de las buenas intenciones de quienes anuncian el fin de la crisis y la llegada de una fuerte recuperación, no hay motivos solventes para esperar una rápida y sólida recuperación en el futuro inmediato.

La necesidad de impulsar el proyecto europeo

La actual situación de crisis económica en los países de la Unión Europea plantea una pregunta sobre el cumplimiento de los objetivos marcados con la creación de la moneda única. La respuesta, a pesar de las cifras macro, es positiva. El euro no ha empeorado la situación de los países más desarrollados y ha mejorado sensiblemente la de los países con monedas nacionales más débiles al ofrecerles un precio muy reducido del dinero, imposible de alcanzar antes del nacimiento de la moneda única. No obstante, la plena circulación del euro ha puesto de manifiesto algo anunciado antes de acometer el proceso, los estados integrantes de la UEM no disponen de instrumentos propios de política monetaria para

intentar suavizar los efectos del ciclo, contando con la política fiscal como instrumento central de estabilización ante las crisis, sin superar los límites máximos de endeudamiento fijados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La experiencia en la última década parece mostrar un mayor nivel de convergencia en el impacto de los ciclos económicos sobre los países miembros de la Unión Europea. Este comportamiento más armonizado o, mejor dicho menos heterogéneo, ha disminuido los efectos asimétricos dentro del área monetaria común, limitando las posibles deficiencias de una política monetaria única y supranacional. Sin embargo, no desaparece la posibilidad de tener que enfrentarse ante situaciones de este tipo, fundamentalmente por la todavía elevada disparidad entre los países de la Unión Europea. Unas diferencias que se agravarán de manera significativa cuando se produzca la gran ampliación hacia el este.

En esta reflexión, puede ser de ayuda reseñar que la disparidad en el nivel de renta entre países de la Unión Europea no difiere en exceso de la situación de Estados Unidos donde también hay grandes diferencias entre los distintos estados. La principal diferencia entre ambos modelos aparece en la disponibilidad en Estados Unidos de un presupuesto federal muy amplio, el 70% de los impuestos son federales, que le permite realizar importantes transferencias a los territorios afectados para paliar, por lo menos en parte, las desigualdades regionales y los posibles choques asimétricos específicos.

La actual crisis económica ha puesto de manifiesto algunos inconvenientes en la política fiscal vigente en la Unión Europea provocados, no tanto por las líneas generales de su diseño sino por la escasa flexibilidad en su aplicación. La solidez de una moneda común depende en buena parte de la solvencia de sus fundamentos macroeconómicos, por tanto, es imprescindible fijar un grado de disciplina para evitar que algún país se aproveche del esfuerzo del resto.

La experiencia apuntaba que un déficit del 3% del PIB para dar cobertura a los estabilizadores automáticos era suficiente para afrontar una crisis, pero cabe la posibilidad de introducir algún cambio en función de la gravedad de la situación. Así, sin perjuicio de esta declaración de principios en materia de disciplina macroeconómica, fijar en una caída del PIB del 2% el límite para superar el déficit público excesivo (3% del PIB) parece un punto desmesurado. Un descenso en el ritmo de actividad es casi una tragedia para cualquier país, por tanto, sería más lógico flexibilizar la actual norma estableciendo una horquilla en el límite máximo de déficit cuando se produjera una brusca caída de actividad,

incluso sin necesidad de alcanzar la recesión. Una posibilidad contemplada en la norma actual al permitir superar el 3% de déficit en situación de caída de la actividad generalizada (entre 0,75% y 2%) con la aprobación de las dos terceras partes del Consejo Europeo. La redefinición en la política fiscal podría alcanzar también a la estructura del presupuesto, permitiendo un saldo negativo mayor cuando los gastos de inversión superen un determinado volumen establecido.

En este aspecto cabe recordar que el presupuesto comunitario, la otra pieza común de carácter supranacional, mantiene una dimensión muy reducida (en la práctica inferior al 1% del PIB comunitario) siendo claramente insuficiente para afrontar los retos comunes del proyecto europeo, más evidente todavía cuando no puede colaborar en momentos de crisis como los actuales. Podría manejarse la posibilidad de realizar inversiones significativas en los periodos de recesión financiadas por el presupuesto común. Ante esta ausencia, las propuestas de la Comisión Europea y de los dirigentes de los países miembros se limitan a un llamamiento, bastante genérico y de casi imposible concreción en la práctica, sobre la necesidad de coordinar sus políticas económicas.

En la actual coyuntura, además de la definición más o menos federal del proyecto europeo, subyace una pregunta básica sobre el tipo de modelo europeo deseado. Persiste la pregunta sobre si la Unión Europea debe perseguir como objetivo principal una asociación de estados en un área de mercado con libre circulación de los factores de producción, fundamentalmente el capital o, si de forma alternativa, el proyecto debe buscar una mayor integración política y económica con reglas y políticas comunes en amplios aspectos. La creación del euro ha paralizado durante un tiempo el resto de cuestiones comunitarias en una especie de *impasse* peligroso que puede limitar el proyecto de integración regional europeo a una zona de libre circulación de mercancías con moneda única. La respuesta sobre el modelo deseado es clave para afrontar el futuro a medio y largo plazo.

La opción promovida desde algunos sectores de limitar el proyecto europeo a la libre circulación de factores y mercancías acompañada de una sola moneda sin disponer una mayor unión política y económica, limita la posibilidad de desarrollo de los territorios con menor renta al no disponer del instrumento fiscal para promover el traspaso de recursos financieros. La capacidad de mayor crecimiento económico quedaría exclusivamente en manos del mercado, una situación sin duda mejor que la previa pero distante del objetivo de cohesión social y económica marcada en el Tratado. La distribución de renta se limitaría a nivel interno

en cada país de acuerdo a la estructura establecida en su sistema tributario.

La reciente Cumbre de Atenas (2003) ha recogido el compromiso de ampliar en 2004 el número de miembros en diez nuevos países (Lituania, Letonia, Estonia, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Malta y Chipre). De cumplirse esta decisión en la fecha prevista, la aportación económica de los nuevos miembros será bastante escasa, apenas el 5% del PIB actual, pero a cambio pondría fin a una profunda división histórica dentro del continente abriendo una nueva etapa para el proyecto europeo. En paralelo, la ampliación aumenta el área de actividad económica de la Unión y potencia su marco de influencia. Una Unión Europea con veinticinco miembros configura un escenario muy alejado del manejado en su inicio en 1957 con seis miembros. La nueva dimensión crea la necesidad de adoptar decisiones sobre la fórmula de gobierno en muy diferentes ámbitos, entre los que se encuentra el económico.

El objetivo del proyecto regional europeo debe ser mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos para lo cual es necesario garantizar un nivel adecuado de crecimiento económico y una distribución equilibrada del mismo a nivel personal y territorial. Este objetivo se debe insertar dentro de un determinado modelo social y económico cuyas líneas principales pueden ser las siguientes:

- Aprovechar la dimensión. Dado que la mayor parte de los intercambios de los países miembros de la Unión Europea son intracomunitarios se debe mantener una masa crítica para mejorar el componente de crecimiento autónomo.
- Un nivel suficiente de prestaciones sociales ayuda a estabilizar la demanda de forma permanente (pensiones, desempleo y prestaciones familiares), pero con especial incidencia macroeconómica en momentos de dificultades. Conviene apostar por un modelo de contenido social, a diferencia de USA y Japón, con la suficiente flexibilidad en las relaciones económicas. Un Estado del Bienestar construido desde el equilibrio entre cobertura de las necesidades de los ciudadanos y las posibilidades financieras determinadas por la riqueza nacional, incardinado en un modelo dinámico de relaciones económicas.
- Aprovechar las ventajas potenciales de la moneda única especialmente la de ser moneda de reserva a nivel mundial restando protagonismo al \$ USA. En este sentido, es preciso

cumplir con un determinado nivel de control de precios y saneamiento de las finanzas públicas definido desde la flexibilidad en su aplicación.

- Avanzar en una mayor unión política e integración de políticas económicas. Frente a las propuestas de renacionalización de las pocas políticas supranacionales es preciso ampliarlas en un proceso acompañado de un mayor presupuesto de la Unión Europea (objetivo del 3% del PIB) y el establecimiento de algún impuesto concebido con criterio supranacional. A corto plazo, se deberían añadir a las actuales políticas comunes (agraria y regional) las de defensa, relaciones exteriores e infraestructuras.

Causas del diferencial de crecimiento de la economía española en los dos últimos años

La economía española crecerá alrededor del 2% por segundo año consecutivo, un porcentaje en principio no muy satisfactorio si se considera aisladamente, pero más que encomiable si se tiene en cuenta la situación en el resto del mundo. El comportamiento de la economía española después de mucho tiempo no sigue la línea general recesiva, sino que mantiene un ritmo de creación de riqueza apoyándose exclusivamente en su demanda interna, permitiéndose incluso el lujo de exportar riqueza a terceros países.

El positivo comportamiento del consumo interno, sostenido en ritmos similares durante todo el periodo de crisis mundial iniciada en 2001, es sin duda, la base del mayor crecimiento comparado de la economía española. Otra cuestión distinta son los efectos futuros derivados de no disponer de un tejido productivo con capacidad para absorber una mayor parte de sus necesidades de bienes y servicios.

¿Por qué se ha producido este cambio estructural, histórico y sin precedentes?. ¿Por qué la economía española crece más que las del resto de la Unión Europea? y ¿Por qué, en un momento además de casi recesión para las economías centrales de la Unión?.

El Gobierno de la nación, como es lógico, atribuye el origen a las políticas aplicadas desde 1996 de saneamiento de las cuentas públicas, bajada de impuestos y liberalización de los mercados. Las cifras muestran una evolución favorable en el terreno fiscal (déficit público: 6,6% del PIB en 1995) aunque está suficientemente probado por la evolución de la deuda en circulación que el equilibrio presupuestario presentado para el

conjunto de las Administraciones Públicas no se corresponde con la realidad y en la práctica hay un saldo negativo que oscila entre el 1,5% – 2% del PIB. Precisamente el uso de la *contabilidad creativa* para excluir del presupuesto de forma artificial partidas de gasto, ha permitido mantener unos ritmos de inversión pública mayores de los que teóricamente habilitan los estrechos márgenes presupuestarios. Los beneficios para la sociedad de estas inversiones son patentes, pero no por ello hay que dejar de señalar el uso de prácticas contables dudosas para poder presentar el equilibrio presupuestario como bandera electoral. La falta de transparencia no es una actitud acorde con el sistema democrático y debería ser desterrada como forma de comportamiento de cualquier gestor privado o público.

Los responsables económicos apuntan también como causa de la buena situación diferencial de la economía española, las reformas tributarias aplicadas, que según su apreciación han reducido los impuestos pagados por los ciudadanos. A este respecto, las estadísticas muestran claramente lo falso de esta afirmación, pues reflejan un aumento de la presión fiscal de 2,3 puntos del PIB, concentrándose el incremento casi en su totalidad en los impuestos sobre el consumo (1,5 puntos del PIB).

La mayor presión fiscal (2,8 puntos del PIB incluyendo las cuotas sociales) y el incumplimiento del equilibrio presupuestario han permitido mantener políticas de gasto público, tanto corrientes como de inversión, imprescindibles para explicar los ritmos de actividad actuales de la economía española. Dicho esto, los elogios del Gobierno sobre su política fiscal se quedan en propaganda y, sin embargo, sus decisiones en el sistema tributario si han colaborado a una redistribución de renta no precisamente más favorable para las personas en peor situación.

La economía española ha asistido en las dos últimas décadas a procesos de liberalización de sectores productivos (hidrocarburos, gas, telefonía, electricidad, ...), en muchos casos se trataba de monopolios públicos. Se han producido avances en esta materia. No obstante, la persistente incapacidad para reducir los precios de muchos de estos bienes y servicios refleja un enorme campo de actuación en esta materia, donde se observan comportamientos oligopólicos en la fijación de los mismos. La evolución del IPC no muestra un balance demasiado positivo con repercusiones importantes sobre la calidad de vida de los ciudadanos españoles. Las declaraciones grandilocuentes de algunos altos cargos en terrenos ajenos a sus responsabilidades deberían dejar paso a un trabajo más concienzudo en el control de precios, sobre todo en los más básicos. Aquí, por ejemplo, todavía queda pendiente que el Gobierno adopte

medidas eficientes en la mejora y aumento de la competencia en los canales de distribución, particularmente de los alimentos.

Sin restar importancia a los logros alcanzados, las razones esgrimidas por el Gobierno no parecen suficientemente convincentes para explicar el actual ritmo de crecimiento de la economía española, por lo que se deben buscar algunas otras. Así, por ejemplo, contar con un tipo de cambio estable y redimensionado a las capacidades exportadoras del aparato productivo español ha facilitado el desarrollo del comercio exterior, aunque el todavía abultado y persistente déficit de balanza de pagos sigue reflejando problemas estructurales del tejido productivo, fundamentalmente relacionados con sus carencias tecnológicas.

Por otro lado, la confluencia de un reducido tipo de interés fijado por la autoridad monetaria comunitaria y una elevada inflación en relación a la media de la Unión Europea, sitúa en términos negativos el precio real del dinero en España. Esta circunstancia ha facilitado el aumento del endeudamiento para financiar cualquier decisión de gasto, ya sea de consumo o inversión, desincentivando el ahorro. La evolución controlada de este proceso implica ventajas, pues contribuye a limitar la intensidad y el alcance de la actual fase de desaceleración económica, pero también abre la vía a la aparición de problemas serios al aumentar el endeudamiento a la vez que se da un proceso de sobrevaloración artificial de los precios de la vivienda. La posibilidad de un súbito frenazo de los precios de los activos inmobiliarios o una etapa de destrucción de empleo implicaría graves riesgos de morosidad con consecuencias gravísimas para los afectados, pero también para otros agentes económicos (instituciones financieras, constructoras, etc.). Un escenario de este tipo, para nada deseado, crearía serios problemas de funcionamiento a la economía española con final seguro en una recesión económica.

El espectacular aumento en el precio de la vivienda, doce veces superior en términos reales al incremento de los salarios reales desde 1987, limita severamente el acceso a una vivienda de una parte de la población, aún disponiendo de tipos de interés reducidos. Quienes acceden a la compra han visto como la brutal elevación del precio de la vivienda ha absorbido con creces la caída en el precio del dinero aumentando incluso el esfuerzo exigido sobre su salario neto (65% de media estatal y 91,7% en las grandes ciudades). Con el inconveniente añadido de tener que suscribir con las entidades financieras plazos más largos de amortización (desde doce a veinticinco años).

El fuerte ritmo de construcción de viviendas residenciales en el periodo 1997-2002 es un elemento explicativo del diferencial de crecimiento de la economía española. Desde el punto de vista macroeconómico su impulso es inobjetable, sin embargo, cuesta trabajo pensar que un crecimiento del precio medio de la vivienda superior al 65% deducida la inflación (99% nominal), en tan sólo ocho años pueda ser calificado como un proceso sano.

Las políticas públicas de vivienda aplicadas por la mayoría de las administraciones (Gobierno Central, Autonómicas y Locales) se han construido utilizando básicamente la perspectiva de la inversión, obteniendo como resultado lógico un proceso especulativo sin cuidar de los intereses de quienes tienen el derecho a acceder a una vivienda como residencia habitual. El resultado ha sido la imposibilidad de acceso para unos y el endeudamiento para los próximos veinticinco años de una generación entera de españoles, lo cual condiciona sus decisiones de consumo e inversión, a cambio de alcanzar unas cifras macro más brillantes durante un número limitado de años y una importante acumulación de riqueza en un número reducido de manos.

Por otra parte, en la valoración de la influencia de la política monetaria no se puede olvidar que los impulsos creados por la situación transitoria asociada a la integración monetaria, se irán agotando. La economía española no estaba acostumbrada históricamente a disponer de condiciones monetarias tan favorables y, aunque la lógica descarta un horizonte con tipos de interés de dos dígitos, el efecto de la rebaja no tendrá efectos indefinidos.

La importante creación de empleo lograda en los últimos años, en su mayor parte indefinido, ha estado acompañada de una importante contención de los costes salariales soportados por las empresas, debido a un fuerte cambio en la composición del empleo, al incorporarse un elevado número de trabajadores que han tenido que aceptar salarios bajos. Por un lado, se ha dado una importante disminución de los salarios de entrada para jóvenes y mujeres en todas las categorías profesionales y, por otro, una intensa entrada de trabajadores inmigrantes (613.000 nuevos cotizantes en los últimos tres años) más predispuestos a aceptar rebajas salariales, dada su situación personal más precaria, sus mayores necesidades y su menor protección frente a unas malas condiciones de trabajo. El efecto de aplanamiento en los salarios es todavía mayor si los afectados suman a su condición de inmigrantes, además, la de irregulares. Las fuentes estadísticas sobre salarios y bases de cotización a la Seguridad Social están detectando una importante desaceleración en el

crecimiento salarial, en particular, en aquellos sectores donde se concentran los inmigrantes.

La entrada de trabajadores inmigrantes no puede volver a significar lo que supuso la *descausalización* de la contratación temporal a mediados de los ochenta. Los trabajadores extranjeros pueden terminar formando un nuevo segmento en el mercado de trabajo, todavía más precario que el de los jóvenes y mujeres temporales, pues a la elevada temporalidad contractual del mercado de trabajo español suman la temporalidad en la residencia o, en el peor de los casos, una situación irregular.

La pérdida de poder adquisitivo del Salario Mínimo Interprofesional⁹³ ha colaborado adicionalmente a la disminución global de los costes laborales. Este proceso de recomposición en los costes laborales totales por un descenso de los salarios está permitiendo un aumento de los excedentes empresariales. Gracias a las causas mencionadas, menores ritmos de actividad permiten mayor creación de empleo con iguales o, incluso, mayores beneficios empresariales. Dado que el fenómeno del abaratamiento selectivo del coste salarial no ha estado acompañado de las necesarias inversiones tecnológicas, la competencia mediante costes laborales⁹⁴ sigue siendo un referente en un buen número de actividades, lo que limita su capacidad futura para mejorar su cuota de mercado.

A falta de disponer de información más detallada no es arriesgado señalar esta causa como una de las principales para explicar la evolución de la economía española en los últimos años.

El presupuesto no afronta los retos de la sociedad española, es poco transparente y cada vez se apoya más en los impuestos sobre el consumo

La previsión oficial de crecimiento de la economía en el próximo año es del 3%, siete décimas superior a la esperada por los responsables económicos del Gobierno para el presente año. El mayor crecimiento sería resultado, siguiendo su razonamiento, de sostener la demanda interna en los niveles actuales (3,3%) contando, a diferencia del presente año, con un comportamiento más favorable en el intercambio de bienes y servicios con el exterior (-0,3%) del observado en el año en curso (-1%).

⁹³ Una pérdida de 5,9 puntos desde 1999, hasta haberse situado en el segundo menor de la Unión Europea sólo superando al de Portugal.

⁹⁴ Los costes laborales totales españoles son el 66,2% de la media de los países de la Unión Europea (Fuente: EUROSTAT encuesta comunitaria de costes laborales). Las cuotas sociales en España son inferiores en 2,5 puntos del PIB respecto a la media de la Unión Europea (anexo 3).

El aumento en el ritmo de actividad permitiría una creación de empleo del 1,9%, un porcentaje inferior al conseguido en años precedentes con menores incrementos de la actividad económica.

La creación de empleo y los efectos de la última reforma del IRPF son, para los responsables económicos del Gobierno, las bases para la mejora del consumo. Una intensa recuperación de la inversión en bienes de equipo compensará la desaceleración del sector constructor y se disfrutará de una sólida recuperación del comercio internacional.

Este planteamiento oficial plantea algunas dudas. La lógica aconseja no considerar la reforma del IRPF como factor de influencia positiva sobre el consumo en el próximo año. La no actualización de acuerdo a los precios de los parámetros del IRPF, no sólo de la tarifa sino lo que es más importante de los gastos deducibles personales y familiares, incidirán en un aumento de la retención sobre las rentas del trabajo. Por tanto, la renta mensual disponible por los trabajadores en el próximo año no aumentará en términos netos reduciendo sus posibilidades de consumo e inversión.

En el mismo sentido, aunque es esperable un aceptable ritmo de actividad en la construcción residencial a la vista de las viviendas iniciadas en los últimos seis meses, no existen motivos solventes para sostener un cambio tan pronunciado en las decisiones empresariales sobre inversión en bienes de equipo. La mejora en la actual conducta sería muy deseable para los intereses de la economía española pero no hay motivos razonables para manejarla como una opción creíble a corto plazo.

En realidad, el elemento central sobre el que gira el escenario macroeconómico presentado es la confianza en una rápida y sólida recuperación de la economía internacional. Una hipótesis también con bases un tanto débiles. Pues aunque hay elecciones en el próximo año a la presidencia de Estados Unidos y, por tanto, se acumularán los gestos electoralistas, los fundamentos de la economía norteamericana generan preocupación. La acumulación del elevado doble déficit (fiscal y comercial) y la cada vez menos clara salida a la invasión de Irak no constituyen el mejor escenario para apostar por una recuperación sostenida de la economía de Estados Unidos. La situación en Francia y Alemania no es mejor y, a pesar de haber utilizado políticas fiscales expansivas por encima de los límites marcados por el Plan de Estabilidad, sus economías rozan la recesión. Este elemento es de especial influencia para la economía española con una muy intensa concentración de sus relaciones comerciales en el mercado comunitario.

La prudencia obliga a manejar previsiones más prudentes en cuanto a la posible ayuda recibida desde el exterior, lo que en coherencia obliga a utilizar el presupuesto interno de manera más incisiva. En este sentido, el proyecto de presupuesto presentado para el próximo año abre grandes interrogantes. Como primera característica, el presupuesto presentado como restrictivo parece adaptado a la previsión de crecimiento de la economía española y no para influir en la misma. Sin embargo, analizado con más detalle, el resultado puede ser distinto.

El presupuesto presentado continua las líneas de actuación marcadas por los sucesivos gobiernos del Partido Popular desde 1996. Las cifras presentadas para 2004 mantienen un crecimiento de los ingresos y gastos algo inferior al esperado en el PIB, con un ritmo levemente superior en los ingresos consolidados. El resultado es un saldo negativo de medio punto del PIB transformado en equilibrio presupuestario realizando los correspondientes ajustes, nunca aclarados con el detalle suficiente, hasta alcanzar el criterio de Contabilidad Nacional.

Bajo estas líneas generales, el equilibrio presupuestario recibe el máximo protagonismo adecuándose el resto de las cuentas públicas a esta pretensión. No obstante, la restricción es algo menor de lo publicitado. El presupuesto total de gastos puede ser en la práctica más expansivo gracias a dos factores: la *contabilidad creativa*, la aplicación de los nuevos sistemas de financiación de las haciendas territoriales y las posibles desviaciones en algunas prestaciones sociales. Con el primero, los responsables económicos consiguen mejorar la inversión pública sin reflejo presupuestario (Δ del 16% nominal sobre 2003), con los segundos obtienen un margen de gasto para el resto de las políticas escondido detrás del obligado descenso en la segunda partida mayor del presupuesto sin posibilidad de comparación con el anterior al no tener una estructura homogénea (se sustituyen transferencias del Estado a Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales por una minoración de los ingresos del Estado que pasan a las haciendas territoriales). La posibilidad de finalizar el año próximo con un gasto superior al presupuestado en pensiones, prestaciones por desempleo e incapacidad temporal, se convierte casi en certeza en una situación de legislación constante, a la vista de los avances de liquidación en el año en curso en estas políticas. Una circunstancia asumible por el amplio margen en cuotas sociales guardado en la infravalorada cantidad incluida en el presupuesto de ingresos.

Las características comentadas permiten presentar un presupuesto con un aumento del gasto total inferior al previsto para la actividad económica y, sin embargo, con incrementos en buena parte de las políticas. Otra cuestión distinta es la evolución de los gastos e ingresos en el conjunto de las Administraciones Públicas como resultado de las modificaciones en los sistemas de financiación y, cual sea el gasto definitivo de la propia Administración Central determinado por el grado de ejecución en el mismo (en 2003 pueden no ejecutarse políticas por valor de 1.800 millones en los capítulos de inversiones reales y transferencias de capital).

En paralelo a los artificios en la presentación de las políticas de gasto, los ingresos han crecido con el paso de los años, eso sí financiándose cada vez menos con los impuestos sobre la renta y, por tanto, apoyándose cada vez más en tributos girados sobre el consumo y en las cotizaciones sociales. Como resultado de su actuación, aunque también de las decisiones adoptadas por los gobiernos autonómicos en el uso de sus amplias competencias en gastos e ingresos, la presencia del sector público en la economía española sigue lejos de la existente en media en los países de la Unión Europea (8,7 y 6,5 puntos del PIB en gastos e ingresos respectivamente en 2002) contando con un instrumento menos potente para dinamizar la actividad y facilitar desde el sector público, la cobertura de necesidades de los ciudadanos. La amplia diferencia comparada con la media europea en la intensidad de la intervención pública hace difícil conjugar, a pesar de los márgenes utilizados de forma disimulada, el propósito publicitado de cubrir las carencias en seguridad y justicia, mejorar la protección social de los ciudadanos y mantener un fuerte impulso inversor

En este contexto de relativa confusión en la presentación de las cuentas públicas presentadas, se pueden destacar las siguientes apreciaciones sobre su contenido para 2004:

- Los empleados públicos podrían acumular una nueva pérdida de poder adquisitivo, aunque en materia de estabilidad se mantiene el objetivo de no realizar contrataciones temporales y alcanzar una tasa de reposición del cien por cien.
- Las dotaciones dirigidas a I + D + i, aún con el aditamento, de presentarse de forma manipulada al recoger en buena parte proyectos de fabricación de material militar, son insuficientes para las necesidades de la economía española.

- El gasto dirigido a política de vivienda es ridículo en comparación con la gravedad del problema. Las posibilidades del gobierno de la nación en este tema son muy superiores a las utilizadas aunque la competencia en la gestión de la política de vivienda reside en manos de los gobiernos autonómicos.
- El presupuesto de la Seguridad Social incluye como novedad principal un aumento adicional de la base reguladora de las pensiones por viudedad, cumpliendo así el compromiso recogido en el Acuerdo suscrito por el Gobierno, CC.OO. y CEOE. El paso en 2004 de la base reguladora desde el 48% al 52% completa el proceso iniciado hace dos años que ha permitido aumentar estas pensiones en un 14% real (base reguladora del 45% al 52%). Este positivo paso no envanece las todavía reducidas cuantías mínimas percibidas por personas sin rentas alternativas y las importantes deficiencias en varias prestaciones sociales que son competencia directa del Gobierno estatal, en especial en la prestación económica por hijo a cargo y en su parcela de servicios sociales.
- Las políticas de empleo adolecen de un impulso adicional y las personas en desempleo sin rentas alternativas siguen sin contar con una mínima cobertura.
- El presupuesto presentado recoge un incentivo bastante respetable al sector constructor, no sólo por las partidas incluidas en el presupuesto sino también por las excluidas del mismo (1,55% del PIB, el 42% del total de la inversión) financiando proyectos de inversión mediante préstamos del Estado no computados en el cálculo del saldo presupuestario. Las cuentas públicas españolas encubren operaciones excluidas de forma consciente del presupuesto con el único objetivo de presentar un resultado (equilibrio presupuestario) no refrendado por la realidad. Como prueba la deuda pública nominal ha crecido desde 1996 en 43.182 millones (5,5% del PIB) por encima de los saldos presupuestarios presentados, lo que ocasionará en 2004 unos gastos financieros adicionales equivalentes al 0,3% del PIB (2.223 millones).

El objetivo de equilibrio de las cuentas de la Administración Central marcado como clave central de los presupuestos cuenta, por tanto, con la inestimable ayuda de *la contabilidad creativa* pero fundamentalmente depende de mantener un crecimiento elevado de los ingresos, en especial de los obtenidos mediante impuestos al consumo (4,1% nominal) y de las cotizaciones sociales (5,1% nominal). De no ser así, sería imposible

ejecutar las políticas de gasto planeadas salvo incurrir en un saldo negativo en las cuentas públicas de la Administración Central.

El hecho de que más de la mitad del presupuesto de gasto, el correspondiente al Estado, fue decidido en el mes de abril cumpliendo el contenido de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, (117.260 millones), desconociendo cual será la situación del ciclo económico en el momento de su aplicación refleja las ideas sostenidas por quienes deciden la política presupuestaria. El rigor y el control de las decisiones son dos condiciones dignas de valorar, pero la fórmula en vigor aparece más bien como un ejercicio dogmático imponiendo límites sobre una de las virtudes teóricas del presupuesto: la suavización de los efectos del ciclo económico. Dado que la Seguridad Social y los Organismos Autónomos están también obligados a alcanzar el equilibrio presupuestario aunque no tienen marcado límite de gasto máximo surge la pregunta sobre cuál sería la decisión del Gobierno ante una hipotética circunstancia de aumento del gasto por aplicación de los estabilizadores automáticos sin disponer de los aumentos en la recaudación de las cuotas sociales disfrutados en los últimos años. Cabe preguntarse cuál sería la elección del Ministerio de Hacienda ante una situación de estas características: incumplir la Ley de Estabilidad, recortar derechos de los trabajadores recogidos en prestaciones sociales o intensificar la *contabilidad creativa*.

Por otra parte, disponer de un elevado deflactor de precios, en esencia un factor muy negativo para los intereses generales, se ha convertido en los últimos años en un mecanismo de ayuda para cuadrar las cuentas públicas permitiendo disponer de mayores aumentos nominales en los ingresos. La prudencia aconsejaría apostar por un control mayor de los precios aunque se perdiera esta particular ventaja utilizada por los autores del presupuesto.

Los retos de la sociedad española

La sociedad española ha disfrutado de un ciclo económico muy favorable desde 1995 que le ha permitido disminuir en las grandes cifras la distancia que le separa con los países más desarrollados de la Unión Europea. Sin embargo, este hecho no debería convertirse en un motivo de autocomplacencia olvidando los problemas todavía sin resolver; despreciando los importantes retos a los que se debe enfrentar la sociedad española en el futuro.

En el corto plazo, es corriente escuchar comentarios sobre la existencia o no, de una burbuja especulativa en el sector de la vivienda y

en caso afirmativo debatir sobre un posible pinchazo a corto plazo. La cuestión es importante, el elevado endeudamiento de una parte significativa de la sociedad española provocado por la compra de una vivienda tiene como primera consecuencia una hipoteca de sus decisiones para los próximos veinte o treinta años. La situación puede empeorar sensiblemente si se produce un empeoramiento en el ritmo de crecimiento económico con destrucción de empleo. Una situación de estas características dispararía el nivel de morosidad de las entidades financieras reduciendo el precio de las viviendas, un elemento que de forma secundaria incidiría en una pérdida del valor del patrimonio con repercusiones sobre una parte de los ciudadanos que incluso podrían verse en la tesitura de no poder amortizar el crédito bancario ni siquiera vendiendo su propiedad avalada. Un proceso de este tipo tendría consecuencias recesivas graves con incidencia en el toda la sociedad española.

Un escenario de elevado crecimiento de la actividad económica provocado por la mejora de la coyuntura internacional tendría también repercusiones negativas. Un fuerte crecimiento de la economía obligaría a una elevación de tipos de interés aumentando la parte del salario dirigido a la amortización del préstamo hipotecario. La moneda única impedirá casi con toda seguridad elevaciones como las soportadas en la década de los ochenta, pero un incremento en el precio del dinero disminuye el potencial de consumo e inversión de una sociedad endeudada para muchos años. El incremento de los tipos de interés hasta el cinco o seis por ciento, una posición nada descabellada, no conllevaría efectos tan negativos como los planteados por un escenario de crisis generalizada pero sin duda incidirían sobre la economía española, posiblemente en mayor grado que en el resto donde la compra de vivienda no es una opción tan extendida.

Es muy complicado acertar sobre la existencia de una burbuja especulativa, entre otras cuestiones porque no está tipificado qué se entiende por este concepto, pero no cabe duda que la combinación de aumento desmesurado en el precio de la vivienda y amplio endeudamiento de la población no constituye un cimiento sano para asegurar un crecimiento futuro.

Las relaciones económicas son un asunto muy complejo en el que inciden una amplia relación de variables y donde es necesario, por tanto, marcar objetivos. En un ejercicio de síntesis, se pueden identificar dos grandes retos de la sociedad española: evolucionar hacia un modelo de competencia más apoyado en la creación de valor añadido de los bienes

y servicios producidos y articular una sociedad cohesionada evitando, además, la aparición de un problema demográfico en el futuro.

La economía española tiene todavía, aunque se han conseguido avances importantes en los últimos años, un problema de desempleo y de baja actividad laboral, ahora concentrado en los jóvenes y en las mujeres. Esta infrautilización de recursos laborales está acompañada de una temporalidad excesiva. La dualidad en las relaciones laborales implica un progresivo empeoramiento de las condiciones de trabajo de todos los trabajadores. El excesivo número de accidentes de trabajo y las mejorables condiciones de salud e higiene en el trabajo son un problema adicional.

El camino para solucionar estos problemas, a la vez que se aumenta el potencial de crecimiento de la riqueza, es acortar de forma progresiva la excesiva dependencia de los bajos costes laborales y la precariedad en el empleo que tienen los bienes y servicios españoles para competir en los mercados. Para hacerlo es preciso actuar en un doble sentido: aumentar las inversiones en infraestructuras físicas, humanas y tecnológicas y mejorar la organización y condiciones de trabajo.

Para garantizar la sostenibilidad del crecimiento económico a largo plazo resulta imprescindible elevar la productividad y, por tanto, incrementar significativamente la inversión en bienes de equipo e impulsar el desarrollo del capital humano. Las decisiones adoptadas en los últimos años no avanzan todo lo debido en esa dirección. El uso desmedido de los contratos precarios con menores salarios y peores condiciones de trabajo demoran, parcial o indefinidamente, las inversiones en ampliación de instalaciones y tecnología. Esta insuficiente inversión en formación bruta de capital, en especial en el capítulo de Investigación y Desarrollo, limitan la apuesta por proyectos empresariales de futuro. En esta línea, la renuencia de algunos empresarios a profundizar en la negociación colectiva, más allá de la simple negociación salarial, constituye también un límite para conseguir una mayor implicación de los trabajadores en el funcionamiento de las empresas.

Todavía el tejido productivo español está compuesto por muchas empresas especializadas en actividades de bajo contenido tecnológico. Estos negocios basan su competitividad en el ajuste constante de precios y costes, fundamentalmente laborales. Asimismo, estas empresas emplean la eventualidad en el empleo, la siniestralidad, la discriminación de género,..., como instrumentos para competir y la formación de sus trabajadores tiene un carácter marginal. El modelo de competencia europeo se aleja cada vez más de ese tipo de empresa, más propio de

países en desarrollo. La empresa europea se mueve en un mercado con un alto poder adquisitivo, donde los precios han perdido peso como elemento discriminador a la hora de decantar las decisiones de consumo. En este contexto, el éxito empresarial se apoya no tanto en el ajuste de precio sino en la capacidad de desarrollar elementos intangibles (tecnológicos, comerciales, publicitarios, etc.) que permitan diferenciar los productos en los mercados. La estabilidad en el empleo y la formación permanente de los trabajadores es una de las claves de esta empresa moderna, donde la riqueza se crea a través de la innovación constante y la mejora de la calidad.

El diálogo y la negociación entre las partes son la fórmula más adecuada para intentar buscar puntos de encuentro, consenso, dentro del lógico conflicto de intereses asociado a cualquier proceso de distribución de riqueza. En este proceso, el poder ejecutivo debería huir de la adopción de forma precipitada de medidas unilaterales en muchas ocasiones construidas bajo criterios sesgados hacia los intereses de alguna de las partes implicadas. Como ejemplo, las reformas laborales aprobadas con este formato han obtenido resultados poco positivos para la mayoría de la población, incluyendo las empresas más modernas y dinámicas.

La positiva actitud del Ejecutivo, sindicatos y empresarios ha logrado avances importantes en formación profesional que deben continuarse en el futuro. Sin embargo, el comportamiento y los resultados no son iguales en educación reglada y en el desarrollo de políticas de Investigación y Desarrollo. En este último apartado el esfuerzo del sector público está muy lejos de la media comunitaria y, aún más importante, de las necesidades de la economía española. La manipulación realizada agrupando en el correspondiente capítulo de los PGE proyectos de fabricación, fundamentalmente con destino militar, puede llegar a engañar a la opinión pública temporalmente pero está lejos de cumplir con las urgencias de la economía española en este aspecto, una cuestión fundamental para mejorar el potencial de crecimiento.

Con la misma severidad debe juzgarse la falta de apoyo y recursos dirigidos a la educación reglada. Un destino con tanta trascendencia probablemente merezca una discusión sobre la posibilidad de atraer aportaciones de la Administración Central, pero son los gobiernos autonómicos los que tienen más cosas que hacer al disponer de la competencia en esta política y de las fuentes para obtener los recursos necesarios (impuestos propios directos e indirectos) según el modelo de financiación suscrito en 2002 por todas las Comunidades Autónomas.

El segundo gran reto al que se enfrenta la sociedad española es mejorar su cohesión social y económica. Un elemento capital para avanzar hacia una mejora en la cohesión es evitar la aparición de desequilibrios demográficos ya sea por un excesivo envejecimiento de la población como por una insuficiencia de las personas en edad de trabajar.

La reducida tasa de natalidad sostenida en los últimos años crea una tendencia preocupante sobre la evolución futura de la población y la estructura demográfica. La afluencia de inmigrantes está solventando parcialmente la pérdida de población, hasta el punto de aumentar el censo en 2001 respecto al de una década antes, pero este mecanismo no puede ser concebido como una fórmula estrictamente contable para compensar deficiencias demográficas. No obstante, en este momento no existe un problema de insuficiencia en mano de obra, difiriéndose hasta 2020 este problema si se mantienen los actuales parámetros de natalidad.

El objetivo de lograr una sociedad cohesionada necesita de una estrategia a medio plazo que permita disponer de una población suficiente para crear riqueza pero con el suficiente equilibrio para evitar conflictos racistas o xenófobos. Con este propósito hay que diseñar políticas con el doble objetivo de alcanzar una tasa de natalidad cercana a 1,8 hijos por mujer junto a una política de inmigración con garantías de integración de los nuevos habitantes.

La inmigración es un fenómeno reciente para la sociedad española. En poco tiempo se ha convertido en una noticia habitual en los medios de comunicación y en el intercambio de opiniones en la calle. No obstante, la percepción de la misma por parte de la población parece instalada en una consideración coyuntural, como si fuera a desaparecer del panorama español en cualquier momento. Esta visión no es cierta. La inmigración es un elemento estructural y lo va ser más con el paso del tiempo, de forma que utilizando un planteamiento positivo debe ser tratada como una solución y no como un problema a la que deben colaborar tanto los que están, para recibirlos, como los que vienen, por sus ganas de integrarse. En esta dirección, se debe desarrollar una política de inmigración equilibrada entre el planteamiento bienintencionado de fronteras abiertas y papeles para todos y el de la exclusión xenófoba, donde se garantice un futuro para todos en el contexto de los deberes y derechos recogidos en la Constitución Española.

La reciente renovación del Pacto de Toledo suscrita por la mayor parte de los partidos con presencia parlamentaria significa un nuevo espaldarazo a las políticas públicas de protección social, en especial de las pensiones, una materia de futuro cuestionado desde determinados ámbitos. El trabajo de partidos políticos, sindicatos y patronal desarrollado en un escenario de elevado consenso está consiguiendo transmitir tranquilidad a los actuales y futuros beneficiarios en una materia tan delicada, a la vez que el sistema gana en legitimación social. El esfuerzo para consolidar y ampliar la política de pensiones realizado para avanzar en cohesión social debe estar acompañado de otras decisiones en las siguientes políticas:

- Prestaciones económicas por hijo a cargo suficientes (mínimo de 150 euros mensuales) aplicadas de manera general como una prestación de la Seguridad Social.
- Guarderías suficientes con precio accesible.
- Servicios de dependencia dirigidos a mayores y minusválidos.
- Acceso a la vivienda destinando un precio razonable del salario. Especial atención al alquiler estableciendo un sistema de subvenciones articulado según ingresos y cargas familiares.
- Prestaciones por desempleo para las personas sin rentas alternativas.

Desde una postura progresista, el objetivo de crecimiento y redistribución de la renta se debe afrontar mediante el uso coordinado de las políticas de gasto disponiendo de ingresos suficientes repartidos de forma justa por niveles de renta, fuentes de los ingresos y territorios. Algunas nuevas teorías atribuyen esta función tan solo a las políticas de gasto, una cuestión un tanto difícil de conseguir si la contribución a los ingresos es mayor por parte de las capas de población con menor renta. En última instancia, esta posición puede ser más cómoda electoralmente pero sus efectos en la práctica serían siempre parciales.

La propuesta presupuestaria del Gobierno de la nación es muy poco ambiciosa para afrontar los retos mencionados, pero en estos momentos no es el único con responsabilidad en esta tarea. Los retos de la sociedad española se van a afrontar en la estructura política y administrativa surgida de la aplicación del Estado de las Autonomías asumiendo sus responsabilidades cada uno de los gobiernos. La descentralización de las competencias permite a las administraciones más

cercanas a los ciudadanos aplicar de forma más eficiente unas políticas de gasto muy importantes para la igualdad de oportunidades y calidad de vida de los ciudadanos. En este sentido, conviene recordar que materias tan importantes como la enseñanza, la sanidad, la vivienda y los servicios sociales como guarderías y cuidado de personas dependientes, dependen directamente de los gobiernos autonómicos. Desde el respeto a la autonomía de los gobiernos afectados, parecería lógico una mayor concentración de su esfuerzo en las materias citadas frente a la opción de elegir otras políticas potestad de otras administraciones o, por las que como mínimo, puede surgir algún conflicto de interpretación.

En paralelo a la descentralización en el gasto se han puesto en práctica sistemas de financiación que dotan a los mismos de potentes herramientas de recaudación para afrontar sus obligaciones, incluida la capacidad normativa para modificar impuestos muy significativos (33% del IRPF, Impuestos de Sucesiones, Transmisiones Patrimoniales, Juego e Impuesto minorista sobre hidrocarburos).

El relativamente corto periodo transcurrido desde la aplicación del sistema de financiación limita la evaluación de las experiencias. Sin embargo, la tendencia muestra un sesgo hacia una rebaja en las figuras tributarias rota por algunas Comunidades Autónomas al haber utilizado parte de su normativa en el Impuesto minorista sobre hidrocarburos (algunos céntimos en Madrid y recientemente en Galicia). Las modificaciones en el tramo autonómico del IRPF se concentran en un aumento de las deducciones fiscales sin que se conozca ninguna modificación en la tarifa, ni al alza ni a la baja.

Las opiniones conocidas sobre la desaparición del Impuesto de Sucesiones no cambian esa tendencia (algunas reformas pueden parecer mejor pero en la práctica son casi idénticas a su simple desaparición). En este momento donde prometer bajadas de impuestos se ha convertido en una moda a pesar de existir una presión fiscal en España inferior en cinco puntos del PIB a la media comunitaria, la desaparición del Impuesto de Sucesiones no solo implica una nueva pérdida de ingresos en los impuestos sobre la renta sino que supone un mazazo sobre la igualdad de oportunidades. La herencia es un vehículo para consolidar las desigualdades, por tanto, el Impuesto de Sucesiones es una fórmula redistributiva que sin eliminar el esfuerzo del propietario permite obtener ingresos para destinarlos a las políticas que permitirán a las personas que no cuentan con esa ayuda una posibilidad de progreso. La desaparición propugnada por el Partido Popular, en una idea compartida por la muy conservadora administración republicana de Estados Unidos con la oposición de una parte de los ciudadanos más ricos de ese país, es un

paso más en el regresivo modelo tributario aplicado en España desde 1996.

Por tanto, salvo que se pretenda denunciar el contenido del acuerdo de financiación alcanzado en 2001 donde se recogía el cálculo de los bienes y servicios transferidos y los mecanismos para garantizar la suficiencia mejorando la autonomía financiera, las decisiones adoptadas en materia tributaria parecen incompatibles con la cobertura de las mayores demandas de los ciudadanos en las políticas bajo su responsabilidad.

La nueva estructura política y administrativa necesita además conjugar de manera continua el concepto de coordinación y cooperación. La convivencia de un traspaso a los gobiernos territoriales de la competencia en la definición y gestión de un número amplio de materias con la atribución del Gobierno de la nación sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y obligaciones constitucionales, hace imprescindible marcos de coordinación más estables y eficientes de los existentes hasta la fecha. De otra forma, el cruce de acusaciones entre administraciones sustituirá a la obligada mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.