CC.OO.

confederación sindical de comisiones obreras

Situación de la economía española y Presupuestos Generales del Estado 2005

Situación de la economía española

Presupuestos Generales del Estado 2005

CC.OO.

confederación sindical de comisiones obreras

Miguel Angel García Díaz
(magarcia@ccoo.es)
Carlos Martín Urriza
(cmartinu@ccoo.es)
Luis Zarapuz Puertas
(lzarapuz@ccoo.es)

Situación de la economía española y Presupuestos Generales del Estado 2005

Confederación Sindical de CC.OO.
Gabinete Económico
Enero de 2005

Edita: Confederación Sindical de CC.OO.
Enero de 2005

Producción: Paralelo Edición, S.A.

ISBN:

Depósito Legal:

INDICE

1. Introducción 5

2. Situación económica en el actual ejercicio 2004 10

2.1. Economía internacional 10

2.2. La economía de la Unión Europea 17

2.3. La economía española 25

3. Actividad laboral y salarios en 2004 y perspectivas 2005 39

3.1. Coyuntura y perspectivas del empleo y paro 39

3.2. La incorporación de las mujeres a la actividad laboral 49

3.3. Estabilidad en el empleo 53

3.4. Trabajadores extranjeros 70

3.5. Salarios, productividad e inversión 78

4. Liquidación definitiva ejercicio 2002 del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común 87

4.1. Líneas básicas del actual sistema de financiación 88

4.2. Liquidación ejercicio 2002 91

4.3. Recursos financieros para la asistencia sanitaria 100

5. Las cuentas de las Administraciones Públicas españolas en 2003 103

6. Avance de liquidación de los PGE en 2004 113

7. Presupuestos Generales del Estado 2005 122

7.1. Resumen de ingresos y gastos 122

7.2. Ingresos consolidados de los PGE 2005 132

7.3. Gasto consolidado de los PGE 2005 140

Gasto consolidado por capítulos 140

Gasto consolidado por políticas 148

7.4. La financiación de las Administraciones Territoriales 181

8. Presupuesto del INEM 196

8.1. Liquidación definitiva 2003 196

8.2. Avance de liquidación 2004 202

8.3. Presupuesto para 2005 207

9. Presupuesto de la Seguridad Social 214

9.1. Liquidación definitiva 2003 y avance liquidación 2004 214

9.2. Presupuesto de la Seguridad Social en 2005 229

10. Conclusiones.....238

Un entorno favorable y factores irrepetibles ayudaron decisivamente a la economía española en la última década 238
Un crecimiento aceptable en las circunstancias de 2004 acompañado de múltiples factores de preocupación 239
Unos PGE de transición en 2005 para afrontar los objetivos de la política económica del nuevo Gobierno 243
La necesidad de abordar las deficiencias de la economía española.....249
Márgenes tributarios y corresponsabilidad fiscal 256

1. Introducción

El objeto del presente trabajo es analizar desde un punto de vista sindical y de la forma más pedagógica posible, la situación de la economía y de las cuentas públicas españolas. Un objetivo cada vez más difícil de realizar tan sólo con los presupuestos de la Administración Central con el progresivo desarrollo del Estado de las Autonomías. Valga reseñar que los prepuestos de las Comunidades Autónomas para el año 2005 son superiores al del Estado excluida la seguridad Social (137.171 frente a 124.525 millones).

El Gobierno de la nación elabora el proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) remitiéndolos a las Cortes Generales para su examen, enmienda y aprobación. En los mismos, se recoge de acuerdo al artículo 2 de la Ley 47/2003 el conjunto de actividades con repercusión presupuestaria de todas las entidades incluidas en el sector público estatal, atendiendo a los criterios de financiación mayoritaria y control efectivo por parte de la Administración General del Estado, que en síntesis se pueden agrupar en el Estado, la Seguridad Social, los Organismos Autónomos y otros organismos públicos[1].

Las elecciones generales celebradas el 14 de marzo de 2004 dieron como vencedor de las mismas al PSOE, sin alcanzar la mayoría absoluta por lo que necesita del apoyo de otras formaciones políticas para gobernar sin hasta la fecha haber alcanzado un pacto estable de legislatura. La decisión de los ciudadanos españoles daba por finalizaba la etapa de gobierno del Partido Popular iniciada en marzo de 1996. El gobierno presidido por el Sr. Rodríguez Zapatero es, por tanto, el encargado de elaborar el presupuesto de las Administraciones Centrales en el ejercicio 2005.

La composición del Congreso de los Diputados y, sobre todo la del Senado resultante de las pasadas Elecciones Generales dificulta al Gobierno de la nación la consecución de apoyos suficientes, en especial en el segundo, para la aprobación de normas. La prudencia ante una posible aparición de cambios relevantes en el proyecto inicial de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2005 e, incluso la acumulación de circunstancias que provocaran una prorroga de los presupuestos vigentes, ha aconsejado diferir la publicación del presente documento hasta su aprobación definitiva, retrasando la habitual fecha de

[1] Detalle en PGE 2005 introducción y estructuras presupuestarias.

distribución del mismo de mediados de noviembre del ejercicio en el que se presenta el proyecto.

Los trabajos precedentes sobre los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de años anteriores elaborados por los mismos autores que firman este documento, advertían una posible irregularidad provocada por el uso de *la contabilidad creativa* para conjugar mayores inversiones, sin duda necesarias, con el muy publicitado objetivo de equilibrio presupuestario de las cuentas de la Administración Central[2]. La utilización de las empresas ubicadas en el sector público empresarial[3] para no incluir proyectos de inversión por valor de varios millones de euros como partidas presupuestarias utilizadas en el procedimiento de déficit excesivo, se compensaba concediendo préstamos del Estado a las propias empresas, de incierta devolución. La cobertura de estos pagos, se conseguía en la práctica emitiendo el Estado deuda pública, a la que añadir los ingresos extraordinarios por privatización de empresas públicas. El Vicepresidente Económico y Ministro de Economía del nuevo Gobierno, Sr Solbes, considera irregular el método contable utilizado desde 1996 con algunas partidas de gasto público. En su declaración pública realizada en el mes de julio identifica como deudas pendientes los pagos realizados hasta 2003 por valor de 16.235 millones, desagregados en 6.360 millones del Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), 1.800 millones de RENFE, 2.075 millones a la SEPI, en este caso en concepto de avales y, 6.000 millones realizados por AENA. Esta última compañía tiene además, según el Sr. Solbes, riesgos adicionales por valor de 13.000 millones por proyectos de inversión sin cobertura financiera propia a realizar hasta 2007.

Por otra parte, la próxima liberalización en el sector del ferrocarril ha aconsejado que el Estado asuma la deuda histórica de RENFE (5.464 millones) para permitirle competir en las nuevo marco sin cargas financieras previas. Este gasto adicional, al que sumar algunos otros no reconocidos por la anterior administración generará un déficit del Estado en 2004 (-1,81% del PIB) bastante superior al presentado inicialmente (-0,44% del PIB). La correcta contabilización de algunos pagos como inversiones no financieras (capítulos VI y VII) en los ejercicios correspondientes modificaría el saldo presupuestario de estos años, empeorando los resultados oficiales presentados. El mal llamado *déficit cero* se convertiría en déficit aunque no superarían el límite máximo anual

[2] Situación de la economía española y PGE 2003 páginas 10 y 165. Situación de la economía española y PGE 2004 páginas 7, 94 y 115.

[3] Entidades Públicas empresariales, Sociedades Mercantiles Estatales, Entes Públicos con estatuto especial y Fundaciones Estatales.

del 3% del PIB marcado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea.

Las declaraciones realizadas por significados cargos del Gobierno sobre el posible riesgo de déficit por las operaciones excluidas del presupuesto, entran sin embargo en contradicción con la decisión de mantener fuera del presupuesto de 2005 la mayor parte de las inversiones realizadas por las sociedades públicas empresariales. Esta práctica, por otra parte, no es exclusiva de la Administración Central y es extensiva a las Administraciones territoriales. El debate sobre su ubicación fuera o dentro del presupuesto, no se cierra al atribuir, tal y como hacen los autores, una posible rentabilidad a las empresas[4]. La cuestión de fondo es conocer si la rentabilidad obtenida con la explotación de la actividad ordinaria es suficiente para afrontar por sí mismas la amortización de los créditos, dentro de los cuales se encuentran los realizados por el propio Estado. En este sentido, hay información suficiente para considerar muy difícil, por no decir imposible, la amortización con el precio de los billetes las costosas obras de infraestructura del Tren de Alta Velocidad, a no ser que se imponga un precio prohibitivo para la mayoría de la población renunciando al principal objetivo del proyecto.

La decisión del nuevo Gobierno de revisar en público decisiones presupuestarias anteriores modificando incluso el saldo definitivo del año en curso, ha provocado una polémica sobre su utilidad y un posible uso partidista del asunto. En el control en la ejecución presupuestaria, cabe resaltar el poco interés concedido por el Parlamento a las cifras definitivas de liquidación del presupuesto. Los trabajos publicados por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y el Tribunal de Cuentas no están acompañados de un debate parlamentario exigente valorando la gestión del Gobierno de turno comparándola con las promesas realizadas en el momento de su presentación. Un debate de estas características permitiría conocer también el grado de cumplimiento de los objetivos marcados, ya sea a nivel macroeconómico como en las distintas áreas de actuación de gastos e ingresos. Desde fuera, da la impresión que el Parlamento considera finalizada su labor con la aprobación de los presupuestos, cuando en realidad ésta es una etapa de la misma. De realizarse un seguimiento como el propuesto, se harían visibles las importantes lagunas de información sobre la ejecución

[4] Las entidades públicas empresariales son entidades de derecho público que realizan actividades de prestación de servicios, producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación económica y, aún cuando son regidos en general por el derecho privado, les resulta aplicable el régimen de derecho público en relación con el ejercicio de potestades públicas y con determinados aspectos de funcionamiento.

definitiva que limitan el análisis detallado de la política fiscal, provocando reclamar más y mejor información elaborada con una estructura igual a la utilizada en la presentación del proyecto de presupuesto.

Una práctica parlamentaria con estas características evitaría, por lo menos en parte, la aparición de polémicas en los momentos inmediatamente posteriores a los cambios de Gobierno sobre el grado de fiabilidad de la gestión de los Ejecutivos antecesores. Los responsables del Gobierno de la nación están en su derecho de conocer la situación exacta de las finanzas públicas para, de esta manera, aprovechar los márgenes disponibles para aplicar su política. Este derecho, no obstante, estaría más garantizado si el Parlamento dispusiera de los mecanismos adecuados para disponer de toda la información elaborada con el necesario nivel de transparencia, evitando discusiones poco edificantes que, en demasiadas ocasiones, están orientadas más a las peleas partidistas que a la defensa del interés de los ciudadanos. La creación de una Oficina Presupuestaria con amplios márgenes de independencia podría ser una solución al problema mencionado.

El trabajo que se ofrece comienza con un breve recorrido por la coyuntura internacional, de la Unión Europea y de la economía española. Dentro de la misma, como es habitual, se incluye también un análisis pormenorizado del mercado de trabajo, un campo de actuación determinante en el trabajo sindical al que Carlos Martín dedica especial atención.

La profunda descentralización administrativa y política puesta en practica en virtud del mandato constitucional convierte a los PGE presentados por el Gobierno de la nación como una parte del sistema fiscal del estado español. En un intento de adecuarse en lo posible a la nueva realidad, este trabajo incluye un capítulo especifico sobre las cuentas del conjunto de las Administraciones Públicos en el año 2003, último ejercicio con cifras definitivas. El trabajo óptimo debería incluir un estudio pormenorizado de los presupuestos autonómicos y de los entes Locales. Por motivos obvios este propósito supera con creces las posibilidades de este trabajo limitado a realizar un seguimiento de las principales variables de ingresos y gastos públicos. El contenido, no obstante, puede servir para conocer los grandes trazos de las cuentas públicas españolas.

En la misma línea de intentar facilitar el mayor volumen de información con una calidad digna, se incluye un capítulo específico analizando los principales resultados del primer año de aplicación del vigente sistema autonómico de financiación. La información recogida y

los comentarios permiten alcanzar algunas conclusiones que pueden ser útiles en un momento como el actual, cuando se pretende adoptar modificaciones relevantes en el funcionamiento del Estado de las Autonomías incluyendo reivindicaciones de incorporación a la fórmula del concierto económico.

El capítulo de financiación de las administraciones territoriales se para con más detalle del habitual en los Entes Locales explicando el nuevo sistema establecido a principios de 2004.

El análisis de los PGE 2005 está precedido de un avance de ejecución presupuestaria en el presente año, un elemento básico para poder discernir la posible incidencia de las políticas decididas para el próximo.

Después de relatar el contenido del presupuesto para 2005 en sus dos vertientes de ingresos y gastos, los extensos capítulos sobre el INEM y la Seguridad Social reflejan su cada vez mayor protagonismo dentro de los PGE. El presente documento incluye también un trabajo muy concienzudo realizado por Luis Zarapuz sobre algunas políticas muy importantes en el presente y futuro de la economía española, que además han sido presentadas con especial interés por el nuevo Gobierno (vivienda, I + D + i, e infraestructuras).

Por último, las conclusiones recogen una valoración de la evolución reciente de la economía española, de las políticas propuestas por el Gobierno para el próximo ejercicio, aventurándose además a realizar algunas sugerencias para mejorar el modelo económico que permita cohesionar más la sociedad española.

2. Situación económica en el actual ejercicio 2004

El crecimiento de la economía mundial se ha acelerado en el primer semestre del presente año continuando con la recuperación apuntada en el anterior ejercicio. El inicial impulso procedente de Estados Unidos se ha ido extendiendo gradualmente a los principales países de Asia y América Latina, animando también el ritmo de actividad en la Unión Europea, si bien de forma incipiente y sin alcanzar tasas satisfactorias en los países más grandes, en especial en Alemania e Italia. La pérdida de intensidad en el impulso a medida que transcurre el ejercicio económico y la aparición de problemas en algunos factores claves como es el precio del petróleo, mantiene no obstante, la incertidumbre sobre la intensidad y firmeza de la consolidación económica de cara al futuro.

2.1. Economía internacional

La tasa de crecimiento de la economía de Estados Unidos fue del 3,1% en 2003 superando los malos resultados de los dos años anteriores (0,5% y 2,2% en 2001 y 2002 respectivamente). La mejoría en el las cifras agregadas de crecimiento ha estado acompañada de abultados déficit en las cuentas públicas y en el saldo con el exterior (-4,8% y -4,6% del PIB respectivamente en 2003).

Las rebajas de impuestos adoptadas en los dos primeros años de mandato por el equipo del Presidente Bush junto a la invasión de Irak son las principales causas de los malos resultados de las cuentas públicas. El paso del tiempo ha hecho coincidir a la mayoría de los analistas en el grave error cometido al adoptar ambas decisiones, si bien el resultado electoral no incluye a los ciudadanos norteamericanos que le han dado nuevamente su confianza de forma mayoritaria. Las rebajas de impuestos se han concentrado en exceso en las capas más favorecidas de la población mermando sensiblemente los ingresos federales, sin haber contribuido de forma significativa a la recuperación económica. La información facilitada por la Oficina presupuestaria del Congreso de los Estados Unidos (CBO) constata que las reformas han rebajado en un 20% la factura fiscal de la minoría más rica del país, mientras la clase media la ha visto reducida en un 9,3%. En el intercambio, se han recortado programas sociales de vital importancia para las personas con menor renta disminuyendo el nivel de vida de los colectivos más desfavorecidos.

La invasión de Irak utilizando argumentos comprobados ya como falsos, ha introducido un factor adicional de desequilibrio en las relaciones internacionales, sin contribuir a estabilizar y garantizar la oferta de petróleo, tal y como demuestra el intenso aumento en su precio en los últimos seis meses.

La histórica propensión al consumo de las economías domésticas y por tanto, su escaso nivel de ahorro, incentivada aún más con los reducidos tipos de interés disponibles, es el principal origen del incremento del saldo negativo con el exterior que ha alcanzado cifras muy preocupantes cifras actuales[5]. La depreciación del dólar en los dos últimos años (de 0,94 a 1,28 euro/dólar desde 2002 a noviembre de 2004) ha intentado limar los números negativos, pero hasta la fecha ha servido en el mejor de los casos sólo para frenar su crecimiento, sin conseguir reducir drásticamente una posición con terceros dificilmente sostenible a medio plazo.

El país más rico del mundo se ha convertido en un país muy endeudado con necesidad de recibir capital exterior que, a diferencia de otras épocas, no se dirige a la ampliación del tejido productivo sino a la compra de deuda pública norteamericana. La financiación recibida cubre, por tanto, el superior gasto militar y una transferencia de renta hacia la minoría privilegiada conseguida gracias a las selectivas bajadas de los impuestos.

La información disponible para el primer semestre del presente ejercicio muestra una revitalización en el producto interior bruto del gigante mundial, aunque los datos del segundo trimestre disminuyen sensiblemente la euforia mostrada por los analistas y operadores cuando conocieron los del primero (3,9% y 2,8% en tasa interanual respectivamente). El consumo de los hogares, como ya se ha mencionado pieza fundamental en el ritmo de actividad, se ha ralentizado, mientras el endeudamiento con el exterior mantenía su senda de crecimiento alcanzando una cifra récord que los analistas califican de insostenible a largo plazo incluso para un país tan poderoso como Estados Unidos.

Esta referencia negativa está unida a la utilización del endeudamiento público hasta el límite máximo permitido (7,384 billones de dólares) después de apurar un déficit anual de 413.000 millones de

[5] El déficit por cuenta corriente ha sido de 147.200 y 166.200 millones de dólares en los dos primeros trimestres de 2004 con una previsión del 5,7% del PIB para el conjunto del año (Fuente: Bloomberg).

dólares[6]. El agotamiento del margen ha sido de tal magnitud que a la espera de realizar una maniobra de *contabilidad creativa*, el Gobierno Federal no puede realizar la dotación anual al sistema de pensiones de los empleados públicos.

En este contexto, los últimos datos conocidos sobre creación de empleo tampoco consolidan la tendencia favorable de inicio del año y, se convierte en un elemento más de prudencia para valorar la intensidad y solidez de la recuperación económica. Por otra parte, el aumento en la actividad y la desaparición de los riesgos deflacionistas (IPC del 3% en julio) fueron argumentos suficientes para que la Reserva Federal decidiera cinco veces un aumento en los tipos de interés (del 1% al 2,25%) cambiando la tendencia expansiva mantenida en la política monetaria en los últimos tres años. El leve crecimiento del precio del dinero sigue manteniendo los tipos de interés en un nivel muy reducido, con valores negativos en términos reales después de deducir la inflación.

Tipo de intervención nominal corto plazo

datos a fin de periodo

	España	UEM	R. Unido	EE UU	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		2,00	3,75	1,00	0,01
2004 diciembre		2,00	4,50	2,25	0,00

Fuente: Síntesis de indicadores económicos. M. de Economía

El horizonte de elecciones presidenciales manejado hasta fecha muy reciente ha propiciado el uso de todos los instrumentos disponibles por el Gobierno para llegar a esa fecha en las mejores condiciones de crecimiento y creación de empleo, sin reparar, por tanto, en las posibles repercusiones negativas futuras. Pasada la cita electoral con la reelección del Sr. Bush, la gran pregunta en el aire es conocer cuál es la capacidad de la economía de Estados Unidos para consolidar la recuperación contando con el importante lastre que significan los dos grandes déficit, el fiscal[7] y el exterior, acompañados por el muy fuerte endeudamiento de

[6] El déficit fiscal en 2004 fue de 374.000 millones de dólares.

[7] El saldo negativo de las cuentas públicas de Estados Unidos ascenderá en el ejercicio fiscal de 2004 (setiembre-setiembre) a 422.000 millones de dólares (3,6% del PIB) superando ampliamente el del año pasado (374.000 millones de dólares).

las economías domésticas (113% de su renta disponible) y un muy encarecido precio del petróleo.

De continuar la política económica del último cuatrienio manteniendo un intenso déficit público, lo más probable con el programa electoral republicano, y el endeudamiento privado mediante las hipotecas, a la que sumar un precio elevado del petróleo, se podría alcanzar un escenario bastante negativo de inflación creciente presionando al alza sobre los tipos de interés que provocara un pinchazo de la burbuja inmobiliaria. La suma de adversidades tendría repercusiones negativas sobre el consumo y, por ende, sobre la capacidad de crecimiento del gigante norteamericano.

El centro y sudeste asiático muestran buenos resultados económicos en el primer semestre. La economía japonesa comenzó el año muy fuerte continuando la recuperación iniciada el año pasado, pero ha ido perdiendo gas a medida que avanza el ejercicio (5,1% y 4,3% de tasa interanual del PIB en el primero y segundo trimestres). La positiva evolución ha sido lograda como es habitual en los últimos años apoyándose en el sector exterior, al no haber superado la demanda interna los efectos del estallido de la burbuja inmobiliaria y bursátil en 1991. La economía japonesa mantiene además, la presión deflacionista (-2,6% el deflactor del PIB y -0,5% los precios al consumo) como una sombra en sus posibilidades de consolidación y ha necesitado de una muy intensa ayuda de la iniciativa pública concretada en un muy elevado déficit público (7% del PIB en 2003 con una deuda acumulada de 5,37 billones de euros el 145% del PIB japonés), sin poder contar con el suficiente apoyo de un sistema crediticio todavía muy deteriorado. La falta de consolidación de un ritmo de crecimiento económico elevado crea dudas sobre el futuro próximo dificultando realizar previsiones creíbles sobre el futuro de la economía japonesa, aunque la OCDE considera posible un importante aumento del 4,4% en su PIB para el conjunto del año.

En el resto de Asia, excluido Japón, se observa un ritmo de crecimiento bastante vigoroso con una aportación externa dinámica pero también de su demanda interna. La economía China aunque ha limitado ligeramente su evolución, mantiene su poderoso ritmo de crecimiento cercano al 10% anual, que si bien se ha desacelerado en relación al año anterior, sigue siendo muy elevado. El fuerte crecimiento de la producción industrial en el primer semestre (15,5%) y de las inversiones en activos fijos (32,0%) da una idea del calibre de la expansión económica. La gran dimensión de la economía china en constante expansión sumada a la buena evolución de la India se han convertido

también en un factor adicional de presión sobre la demanda de productos energéticos.

El futuro de la economía china es una cuestión cada vez más debatida en los foros internacionales, ya sea por la incidencia en la mejora de la calidad de vida de un colectivo de personas superior a los mil millones como por su incidencia en la relaciones económicas mundiales y sus repercusiones sobre la producción en los países desarrollados derivados de la variedad y bajo precio de los productos chinos. Los cambios introducidos en el modelo productivo chino a finales de los setenta, con el paso del tiempo cada vez más cercano al sistema capitalista vigente en los países occidentales, ha conllevado un intenso crecimiento económico gracias al impulso en la producción de bienes muy competitivos. La disposición de una cantidad ingente de mano de obra con muy bajos salarios es un factor determinante para explicar el éxito pero no se debe olvidar que los con el paso de los años se está asistiendo también a una acumulación tecnológica nada despreciable. La paridad de su moneda con el dólar en un contexto de intensa depreciación de éste último respecto a la moneda única europea, se ha convertido en un factor adicional de competencia al abaratar los productos chinos en el área euro.

La inmensa reserva de mano de obra es, sin duda, una ventaja comparativa a explotar, sin embargo, los elevados beneficios y la concentración territorial de la actividad incidirán en algún momento en el modelo de las relaciones laborales presionando al alza sobre los salarios, lo cual a su vez limitará la incidencia del principal factor actual de competitividad. La fuerte concentración de empresas públicas, en general bastante mal gestionadas, entre las que se encuentran más de la mitad de las entidades financieras con responsabilidad en una política crediticia poco solvente, es también un factor de riesgo importante a medio plazo que puede limitar la capacidad futura de crecimiento de la economía china.

La evolución de los indicadores económicos en los países de América Latina reflejan una progresiva consolidación de la mejora iniciada en el tramo final del año pasado. La tasa interanual en el primer semestre del conjunto de sus economías supera holgadamente el 5% en tasa interanual[8].

La economía brasileña, la más grande todas, comienza a crecer a tasas interesantes después de tres años estancada (5,7% en tasa

[8] Fuente: Boletín Económico del Banco de España. 9/2004

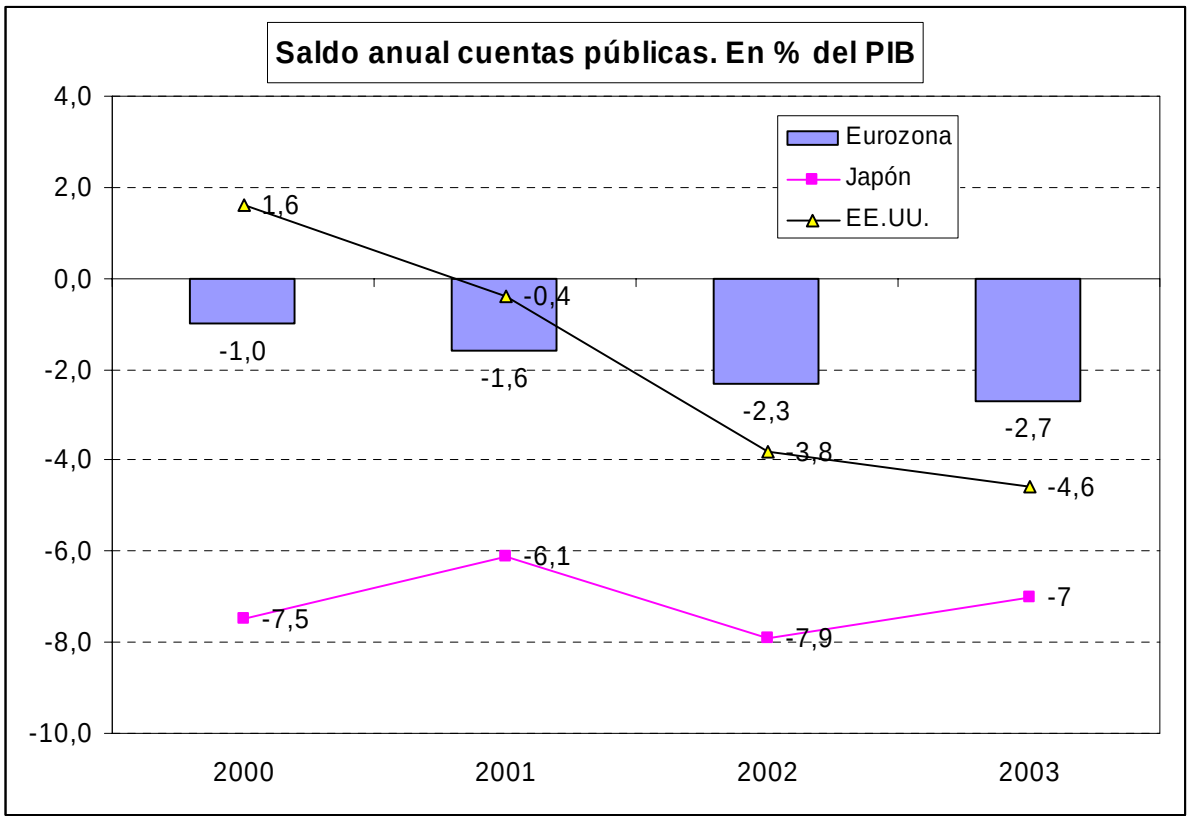
interanual en el segundo trimestre). La gran necesidad de inversión extranjera provocada en una buena parte por su elevada deuda con el exterior, tanto privada como pública[9], supone una seria barrera para su desarrollo incidiendo en un precio del dinero excesivamente alto que entorpecer la actividad productiva (el 15,7% oficial como mínimo se duplica en buena parte de las operaciones en la práctica).

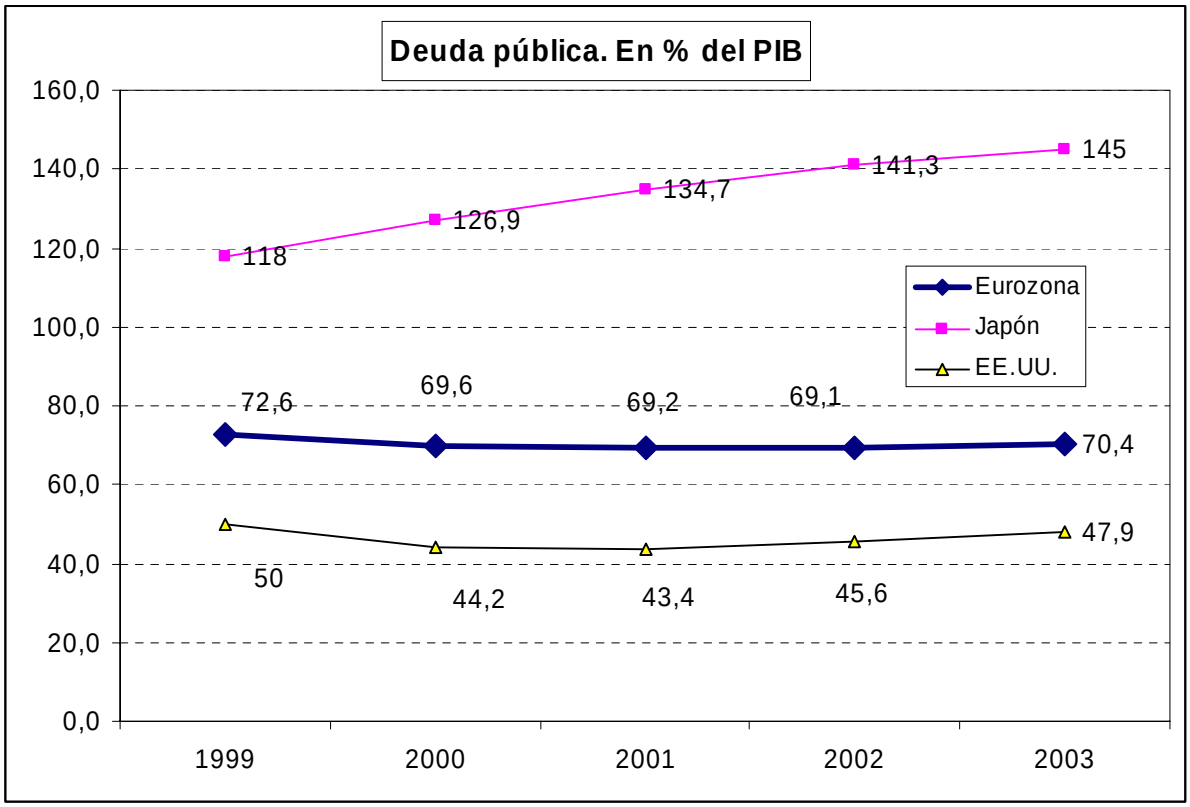
La economía mejicana muestra también una aceptable recuperación con un crecimiento del 2,5% en el primer semestre, muy por encima del ritmo de actividad del año precedente (1,9%)[10], mientras Argentina comienza desacelera el intenso ritmo de crecimiento del año anterior pero se mantiene en un porcentaje bastante positivo (cercano al 10%). El futuro se ve ensombrecido, sin embargo, por las importantes reformas pendientes para eliminar situaciones anacrónicas de proteccionismo y, sobre todo, clientelismos endémicos dentro de sus relaciones sociales y económicas.

La economía uruguaya se recupera a buen ritmo de la profunda crisis financiera y productiva sufrida hace pocos años y es muy probable que la tasa de crecimiento supere el 12% en 2004. La evolución futura, no obstante, dependerá de su capacidad de reformar su apartado productivo encontrando nuevas actividades añadidas para reducir su dependencia histórica posición del sector bancario, un reto muy difícil para el nuevo gobierno surgido de la reciente e histórica victoria electoral del Frente Amplio encabezado por el Sr. Tabaré Vázquez.

[9] Los veinte países de América Latina y del Caribe cerrarán este año con una deuda exterior bruta de 776.000 millones de dólares. Brasil encabeza la relación con 222.000 millones de dólares, seguido de Méjico con 161.000 millones de dólares y de Argentina con 152.000 millones de dólares.

[10] Fuente: OCDE


Saldo anual cuentas públicas. En % del PIB
4,0
2,0
0,0
-2,0
-4,0
-6,0
-8,0
-10,0
Eurozona
Japón
EE.UU.
1,6
-0,4
-3,8
-4,6
-1,0
-1,6
-2,3
-2,7
-7,5
-6,1
-7,9
-7
2000
2001
2002
2003


Deuda pública. En % del PIB
160,0
140,0
120,0
100,0
80,0
60,0
40,0
20,0
0,0
Eurozona
Japón
EE.UU.
118
126,9
134,7
141,3
145
72,6
69,6
69,2
69,1
70,4
50
44,2
43,4
45,6
47,9
1999
2000
2001
2002
2003

2.2. La economía de la Unión Europea

El viejo sueño de ver toda Europa reunificada se acercaba el primero de mayo del presente año con la integración de diez nuevos miembros formando la Unión Europea de veinticinco miembros (Hungría, Republica Checa, Eslovaquia, Polonia, Chipre, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia y Malta).

La ampliación es un gran reto para el proyecto europeo que permite avanzar en el objetivo de combinar progreso con estabilidad y seguridad. La alegría por el logro político de la integración de estos nuevos países no oculta otros retos adheridos a esta decisión derivados de las muy importantes diferencias en riqueza entre los distintos países y en la vigencia de un modelo social con inferior cobertura pública en la dotación de bienes y servicios básicos, a pesar de provenir la mayoría de los nuevos socios de la orbita del *socialismo de estado*. El rotundo fracaso de la experiencia comunista y los consejos bastantes interesados y poco afortunados del Fondo Monetario Internacional después de la caída del muro de Berlín (1989), desmantelaron o redujeron significativamente las redes de protección social sin crear estructuras alternativas solventes.

La incorporación de los nuevos miembros aumenta sensiblemente las anteriores diferencias en casi todas las materias, con el agravante que la mayor parte de los nuevos integrantes tienen en la actualidad una base inferior de riqueza. La renta media por habitante de los nuevos países es inferior a la mitad de la existente en la UE 15 y no llega al sesenta por ciento de la nueva media de la actual UE 25. Con la nueva estructura, 123 millones de habitantes del total de 450 millones, tienen una renta por habitante inferior al 75% de la media comunitaria y, una parte importante de los mismos (51 millones) no llega ni a la mitad de esa media de los veinticinco (Letonia, Polonia, Lituania, Estonia, Eslovaquia).

La menor intensidad protectora en unos países con bajos salarios[11] y con una cualificación de los trabajadores relativamente elevada, son elementos a tener en cuenta, al tener la capacidad de incidir en el devenir del proyecto europeo acercando a los nuevos socios al modelo social vigente o, por el contrario, alejando del mismo a los anteriores miembros.

[11] El nivel salarial medio de los nuevos países es el 18,5 por ciento de la media de la UE-15.

El ritmo de actividad económica en el área euro empeoró durante el año pasado (0,4%) la ya de por sí poco dinámica tendencia mostrada en los dos ejercicios precedentes (1,6% y 0,9% en 2001 y 2002 respectivamente). La magra cifra se logró además, empeorando el saldo en sus cuentas públicas hasta el -2,7% del PIB en media.

PIB por habitante (2003)
UE 25 miembros = 100 en PPA (paridad poder de compra)

Luxemburgo	208	**UE-25**	**100**
Irlanda	131	España	98
Dinamarca	123	Chipre	83
Austria	121	Grecia	79
Holanda	120	Eslovenia	77
Reino Unido	119	Portugal	75
Bélgica	116	Malta	73
Suecia	115	Republica Checa	69
Francia	113	Hungría	61
Finlandia	111	Eslovaquia	51
UE-15	109	Estonia	48
Alemania	108	Lituania	46
Italia	107	Polonia	46
Euro zona	**107**	Letonia	42

El ritmo de creación de riqueza ha mejorado levemente en el primer semestre del presente año 2004 al abrigo del mayor dinamismo de la economía mundial, pero el nivel de actividad seguía siendo aún poco satisfactorio (2% en tasa interanual a final de junio). El aumento del precio del petróleo hasta situarse por encima de los cuarenta dólares de manera sostenida en el tiempo ha ensombrecido aún más el horizonte, en especial en Alemania donde la cifra de crecimiento dificilmente alcanzará el 1% para el conjunto del año mostrando muchas dificultades para salir de la complicada situación económica en la que se encuentra. La fuerte apreciación del euro con el dólar provocada desde Estados Unidos está penalizando sus exportaciones, sumando un elemento adverso al ingente esfuerzo inversor desplegado para la integración de las regiones del este que cuentan con un nivel de desarrollo inferior y, a los problemas de las regiones más avanzadas del oeste, que a medida que pasa el tiempo parecen ser más profundos y con origen más estructural.

Las decisiones del Gobierno federal se concentran en el ajuste de algunas prestaciones sociales en un intento de sanear las cuentas públicas y, los movimientos en el sector privado se concretan en ampliaciones de la jornada laboral, en muchos casos pactada con los sindicatos, buscando mejorar la competitividad de sus productos al abaratar su precio a partir de la rebaja en los costes laborales unitarios lograda con un uso más intensivo de la fuerza de trabajo. Una dirección contraria, en ambos aspectos, a la recorrida por la sociedad alemana en el último medio siglo que refleja la muy grande preocupación general por una situación económica cada vez más deteriorada.

Los resultados para la Unión Europea con veinticinco miembros mejoran algo a los de las eurozona (2,3%) gracias al buen momento económico disfrutado en el Reino Unido (3,6% de tasa interanual hasta junio) y el más dinámico ritmo de actividad de los países recientemente integrados (Δ del PIB superiores al 3%).

La proyección del Banco Central Europeo realizada antes de comprobar la persistencia en el elevado precio del petróleo, preveía una tasa de crecimiento del PIB en la zona euro entre el 1,6% y el 2,2% en 2004, coincidente con las publicadas con la OCDE (2%). La mejoría en las cifras en los primeros seis meses del año se había apoyado en la demanda externa[12], mientras el segmento interno de consumo e inversión sigue bastante paralizado. La diversidad en el ritmo y forma de crecimiento de los distintos países miembros impide, no obstante, impide obtener conclusiones solventes sobre la fiabilidad y firmeza de la recuperación. Como ejemplo, la evolución de la demanda interna en Alemania tiene signo negativo, mientras la de España y Francia presentan cifras positivas superiores la 3%.

Las nuevas condiciones marcadas por los precios energéticos y la depreciación del dólar generan más incertidumbre sobre el resultado final en el presente año, pero existen razones suficientes para no ser demasiado optimistas.

Este poco favorable resultado se está consiguiendo con una política monetaria de tipos de interés muy bajos (2%), negativos en términos reales en casi todos los países, y una inflación bastante controlada en la mayor parte de los territorios (1,9% en UE 15 y 2,1% en la eurozona) a pesar de la subida en el precio del petróleo.

La tabla adjunta recoge las todavía amplias diferencias en el control de precios. Dinamarca y Finlandia tienen una inflación inferior al 1% (0,9% y 0,3% respectivamente), mientras Luxemburgo y España superan el 3% (3,1% y 3,2% respectivamente). Los nuevos países miembros siguen en general teniendo problemas en el control de los precios. Como se puede apreciar, con excepción de Chipre, Malta y Lituania, el resto supera el 3%, llevándose Letonia la palma en el descontrol de precios, con una tasa del 7,7%.

[12] El superávit de la balanza corriente en junio correspondiente a los últimos doce meses era del 0,7% del PIB.

IPC interanual	*2004 setiembre*
Unión Europea 15 países	***1,9***
Eurozona	*2,1*
EU 25 países	*2,1*
Bélgica	*1,8*
Dinamarca	*0,9*
Alemania	*1,9*
Grecia	*2,9*
España	***3,2***
Francia	*2,2*
Irlanda	*2,4*
Italia	*2,1*
Luxemburgo	*3,1*
Holanda	*1,1*
Austria	*1,8*
Portugal	*2,1*
Finlandia	*0,2*
Suecia	*1,2*
Reino Unido	*1,1*
Diferencia España con UE 15	*1,2*
Chipre	2,8
República Checa	2,8
República Eslovaca	6,4
Eslovenia	3,8
Estonia	3,2
Hungría	6,7
Letonia	7,7
Lituania	3,0
Malta	2,5
Polonia	4,7

La positiva evolución de los precios está acompañada de un empeoramiento en el saldo de las cuentas públicas en varios países. La información disponible en el momento de elaborar este trabajo apunta que seis países miembros de la zona euro (Alemania, Francia, Holanda, Grecia, Italia y Portugal) superarán en 2004 el límite marcado como déficit excesivo en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (3%).

De los nuevos países, las previsiones apuntan a un resultado diverso en 2004, seis países superan el 3% (Chipre, Hungría, Malta, Polonia, Republica Checa y Republica Eslovaca), mientras el resto pueden alcanzar saldos en sus cuentas públicas dentro de los márgenes fijados por el Pacto. Estonia es el único país con saldo anual positivo (0,7% del PIB). En este capítulo cabe la reflexión sobre cómo pueden afrontar una mejora en sus infraestructuras o cohesión social renunciando a un impulso mayor de la iniciativa pública, en especial cuando buena parte de los países tienen una presión fiscal no demasiado lejana a la media de la UE15.

La reciente sentencia del Tribunal Europeo de Justicia anulando la decisión del ECOFIN[13] de no abrir expediente sancionador a Alemania y Francia por superar el límite marcado como déficit excesivo, refuerza a la Comisión Europea de aplicar las sanciones pertinentes o, en su defecto obliga a introducir modificaciones, más o menos profundas, en la norma actual que van desde el uso de criterios más flexibles acordes con el ciclo económico hasta la introducción de otras variables.

La Comisión Europea propone introducir reformas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento flexibilizando los criterios a cumplir por los países miembros. El documento presentado recientemente[14] recoge algunos criterios para evitar comportamientos procíclicos de la política fiscal pero elude concretar alguna fórmula. Así, después de reafirmar que los límites máximos del 3% para la ratio déficit/PIB y el 60% para la ratio deuda/PIB siguen constituyendo la piedra angular del sistema de supervisión multilateral, proponen que en la desviación en el déficit anual se tenga en cuenta el nivel de deuda condicionada a otros factores como el crecimiento económico potencial, la inflación, los pasivos implícitos existentes derivados del envejecimiento de la población, el efecto de las reformas estructurales o la necesidad de una inversión neta adicional. De igual forma, plantea modificar el concepto de "grave recesión económica" clarificando lo que se entiende por "brusquedad de la recesión" y "pérdida de producción en relación con las tendencias anteriores", en un intento de permitir superar el límite máximo de déficit anual en determinadas situaciones. La propuesta recoge también sugerencias para adaptar los procedimientos de corrección de déficits excesivos según condiciones específicas de cada caso.

Los planes de reformas en el Pacto de Estabilidad anunciados por la Comisión Europea no han estado acompañados hasta la fecha de una propuesta concreta que permita valorar en profundidad su contenido. En este paréntesis, las líneas propuestas no han sido recibidas demasiado bien por organismos tan importantes como el Banco Central Europeo que en boca de su presidente, Sr. Trichet, se ha declarado contrario a las reformas propuestas alegando probables quebrantos en la solidez de la moneda única consecuencia de la extensión de la falta de rigor fiscal entre los responsables políticos de los países miembros.

[13] 13 de julio de 2004

[14] Reforzamiento de la gobernanza económica y mejora de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Bruselas 3.9.2004 COM(2004) 581 final

Unión Europea. Capacidad o necesidad anual de financiación.

En % del PIB	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Alemania	-2,0	-3,5	1,1	-2,8	-3,5	-3,9	-3,6
Austria	-2,2	-5,9	-1,5	0,3	-0,2	-1,1	-1,1
Bélgica	-5,8	-3,9	0,1	0,4	0,1	0,2	-0,5
Dinamarca	-1,5	-2,4	2,6	3,1	1,7	1,5	1,1
España	-3,9	-6,6	-0,8	-0,1	-0,1	0,4	-0,8
Finlandia	5,4	-4,7	6,9	5,1	4,3	2,3	2,0
Francia	-1,5	-4,8	-1,4	-1,6	-3,2	-4,1	-3,7
Grecia	-18,6	-10,3	-1,9	-1,4	-1,4	-3,0	-3,2
Holanda	-4,9	-4,0	2,2	0,1	-1,9	-3,2	-3,5
Irlanda	-2,5	-2,2	4,3	1,1	-0,4	0,2	-0,8
Italia	-10,9	-7,7	-0,6	-2,6	-2,3	-2,4	-3,2
Luxemburgo	0,0	1,9	6,1	6,4	2,7	-0,1	-2,0
Portugal	-5,5	-5,7	-3,1	-4,4	-2,7	-2,8	-3,4
Reino Unido	-1,3	-5,5	3,9	0,8	-1,6	-3,2	-2,8
Suecia	4,2	-6,9	5,1	2,8	0,0	0,7	0,2
UE 15	-3,8	-5,0	-0,2	-1,0	-2,0	-2,6	-2,6
UE €			-1,0	-1,6	-2,3	-2,7	-2,7
Chipre			-2,4	-2,4	-4,6	-6,3	-4,6
Eslovenia			-3,0	-2,7	-1,9	-1,8	-1,7
Estonia			-0,3	0,3	1,8	2,6	0,7
Hungría			-3,0	-4,4	-9,3	-5,9	-4,9
Letonia			-2,7	-1,6	-2,7	-1,8	-2,2
Lituania			-2,6	-2,1	-1,4	-1,7	-2,8
Malta			-6,5	-6,4	-5,7	-9,7	-5,9
Polonia			-1,8	-3,5	-3,6	-4,1	-6,0
republica Checa			-4,5	-6,4	-6,4	-12,9	-5,9
Republica Eslovaca			-12,3	-6,0	-5,7	-3,6	-4,1
UE 25			***0,9***	***-1,1***	***-2,1***	***-2,7***	***-2,7***

Unión Europea. Endeudamiento acumulado.

En % del PIB	1990	1995	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Alemania	39,8	58,0	61,1	60,2	59,5	60,8	64,2	65,6
Austria	58,3	69,2	64,7	66,8	67,3	66,6	65,0	65,5
Bélgica	128,3	131,3	110,9	109,6	108,5	105,8	100,5	97,4
Dinamarca	66,4	73,3	52,6	47,4	45,4	45,2	45,0	42,3
España	45,0	65,5	63,4	60,5	56,9	54,0	50,7	49,2
Finlandia	14,5	59,2	46,9	44,5	43,8	42,6	45,3	44,5
Francia	35,4	52,8	58,7	57,2	56,8	58,6	63,0	64,6
Grecia	95,3	111,8	104,4	106,2	107,0	104,7	103,0	102,8
Holanda	78,8	79,7	63,2	55,8	52,8	52,6	54,8	56,3
Irlanda	101,6	81,6	50,1	39,3	36,8	32,3	32	32,4
Italia	97,8	124,9	114,5	110,6	109,5	108,0	106,2	106,0
Luxemburgo	8,3	6,0	6,0	5,6	5,6	5,7	4,9	4,5
Portugal	68,4	71,7	55,0	53,3	55,6	58,4	59,4	60,7
Reino Unido	39,8	54,1	45,7	42,1	39,0	38,6	38,5	40,1
Suecia			65,2	52,8	54,4	52,4	52,6	51,8
UE 15	54,2	69,4	68,0	63,9	63,0	62,5	64,0	64,2
UE €		71,4	72,6	69,6	69,2	69,1	70,4	70,9
Chipre			62	61,7	64,4	67,1	72,2	74,6
Eslovenia			25,1	26,7	26,9	27,8	27,1	28,3
Estonia			6,5	5	4,7	5,7	5,8	5,4
Hungría			61,2	55,4	53,5	57,1	59	58,7
Letonia			13,7	13,9	16,2	15,5	15,6	16,0
Lituania			23,4	24,3	23,4	22,8	21,9	22,8
Malta			60,8	57,1	61,8	61,7	72	73,9
Polonia			40,3	36,6	36,7	41,2	45,4	49,1
republica Checa			14,3	18,2	25,2	28,9	37,6	40,6
Republica Eslovaca			43,8	49,9	48,7	43,3	42,8	45,1
UE 25			***66,7***	***62,9***	***62,1***	***61,5***	***63,1***	***63,4***

Como información adicional, el endeudamiento público acumulado en los distintos países miembros refleja un amplio abanico de situaciones dentro de la Unión Europea. Así, Italia, Grecia y Bélgica encabezan el peculiar ranking con niveles superiores o cercanos a su PIB anual (106,0%, 102,8% y 97,4% respectivamente), mientras Luxemburgo, Estonia, Letonia e Irlanda le cierran (4,5%, 5,4%, 16% y 32,4% del PIB respectivamente). La media para la UE25 se situara en 2004 según las previsiones de la Comisión Europea en el 63,4% del PIB. Como dato ilustrativo, países tan representativos en la Unión Europea como Alemania y Francia incumplirían al final de presente año el criterio de entrada a la moneda única fijado en las condiciones monetarias de Maastricht (65,6% y 64,6% del PIB).

La cotización de la moneda europea respecto a las principales divisas parecía haberse estancado después de una intensa apreciación alrededor de los 1,22 dólares/euro y los 130 yenes/euro. Desde finales de 2000 hasta el primer semestre de 2004 el euro se había apreciado un 30% respecto a las principales monedas. La reelección del Sr. Bush en Estados Unidos ha disparado la cotización hasta 1,31 dólares el euro, posiblemente al abrigo de pensar que Estados Unidos mantendrá una política similar a la actual de elevado déficit público.

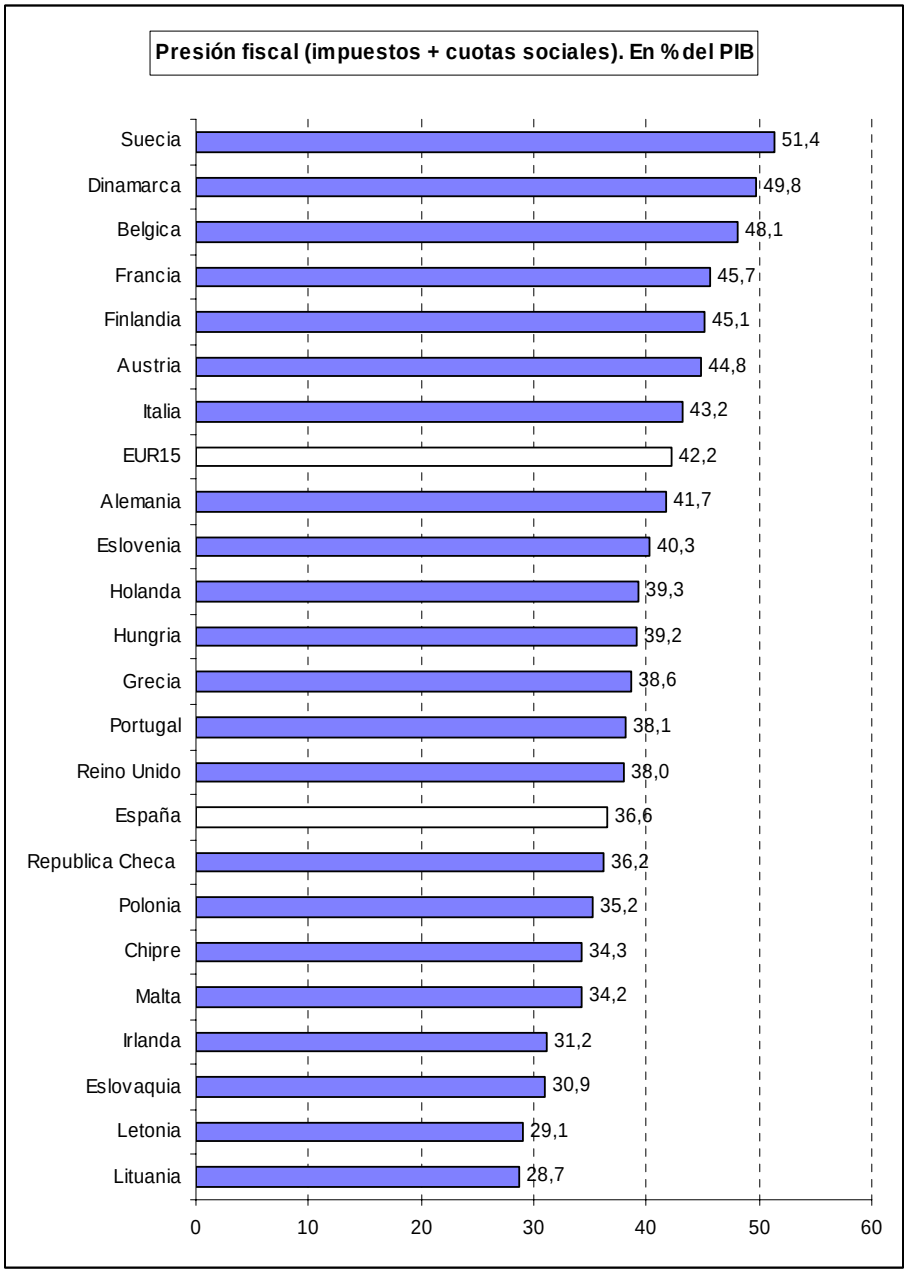
Tipo de cambio €uro (media del periodo)

	$ USA	Yen	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 - noviembre	1,300	131,8	1,505	0,689	9,175	7,429

Fuente: Banco de España. Estadísticas

En los últimos cuatro años, las exportaciones europeas habían crecido un 10% menos que el aumento del comercio mundial, posiblemente afectadas por el encarecimiento relativo de los bienes y servicios europeos consecuencia de la revalorización de la moneda a pesar de los esfuerzos de las empresas por disminuir los costes de producción y precios finales. La nueva apreciación de la moneda europea disminuye el impacto de la subida en el precio del petróleo al ser éste un producto nominado en dólares, pero a la vez aumenta el peligro de pérdida de cuota de mercado exportador como están sufriendo ya las economías con mayor protagonismo del sector exterior en su economía.

La presión fiscal en el año 2003, calculada como suma de impuestos y cotizaciones sociales según información facilitada recientemente por EUROSTAT, no confundir con el total de recursos públicos, se mantiene en media en los anteriores quince miembros en un porcentaje sobre el PIB muy similar al de años anteriores (42,2%), con las habituales diferencias entre países. Suecia y Dinamarca (51,4% y 49,8% del PIB respectivamente) siguen siendo los países con mayor recaudación por estos conceptos, mientras Irlanda y España (31,2% y 36,6% del PIB) cerraban la relación. La distancia de España respecto a la media de la UE15 seguía siendo, por tanto, muy amplia (5,6 puntos del PIB).



La entrada de los nuevos diez países va a modificar bastante las cifras medias, al estar todos por debajo de la media de los quince miembros anteriores, con la excepción de Hungría (39,2% del PIB). La distancia en presión fiscal es inmensa, por ejemplo, en Lituania y Letonia (28,7% y 29.1% del PIB respectivamente). Es reseñable la posición de Irlanda con una presión fiscal inferior en once puntos del PIB a la media de la UE15.

2.3. La economía española

La Contabilidad Nacional de España ha actualizado recientemente las estimaciones de la serie contable 2000-2003, modificando los resultados anteriores de evolución de la riqueza nacional. La media de crecimiento en el cuatrienio aumenta con los nuevos datos en una décima (del 2,88% al 2,98%) respecto a las cifras anteriores.

PIB España.

	Serie actual	Serie anterior
2000	**4,4%**	4,2%
2001	**2,8%**	2,8%
2002	**2,2%**	2,0%
2003	**2,5%**	2,4%
Media 2000-2003	**2,98%**	2,88%

Fuente: INE
Los datos de 2000 tienen carácter definitivo, las de 2001 y 2002 son todavía provisionales y los de 2003 son un avance.

Con estas cifras, la renta nacional disponible neta por habitante ha mejorado desde los 12.278 en 1999 a 15.311 euros anuales en 2003. El crecimiento medido en términos nominales es alto aunque disminuye sensiblemente cuando se elimina el efecto monetario provocado por la inflación (24,7% nominal; 7,9% real[15]).

La economía española ha mantenido durante los tres primeros trimestres del presente año 2004 un ritmo de actividad superior al alcanzado en el año precedente (2,6%) pero ligeramente inferior al alcanzado en el último trimestre del año 2003 (2,8% del PIB). La tasa de crecimiento es ocho décimas superior a la media en la zona euro y en la Unión Europea de quince países.

La previsión de crecimiento en el PIB manejada por el Gobierno para el conjunto del ejercicio (2,8%) es optimista con los datos conocidos

[15] Fuente INE. Se ha utilizado el deflactor del PIB.

para los tres primeros trimestres[16] y el contexto internacional. La economía de Estados Unidos no acaba de consolidar un ritmo elevado de crecimiento a pesar de haber utilizado todos los instrumentos monetarios y fiscales a su alcance, y los grandes países de la Unión Europea tampoco ven despejadas las dudas sobre su recuperación. El precio del petróleo añade un elemento adicional de duda al no bajar de los cuarenta y siete dólares, ha llegado a los 52 dólares el barril, debido a la acumulación de tensiones en algunos de los países productores (Irak, Venezuela, Nigeria y Rusia), por tanto, muy lejos del nivel de los 35,8 dólares/barril, precio utilizado por las autoridades económicas españolas para hacer sus previsiones de crecimiento.

La persistencia de los malos resultados en las variables citadas incidirían en un crecimiento en 2004 alrededor del 2,6%, un ritmo, no obstante, nada despreciable en la coyuntura actual. Las muy holgadas condiciones monetarias disponibles por los agentes económicos españoles concretadas en tipos de interés reales negativos, estimulan el gasto y la inversión de los agentes económicos, en especial en compra de viviendas de las economías domésticas. La financiación concedida por las entidades financieras creció un 23% en mayo sobre el mismo mes del año anterior, profundizando en el elevado endeudamiento de las familias españolas, que ya ha alcanzado el 99% de su renta disponible, más del doble del existente a principio de la década de los noventa.

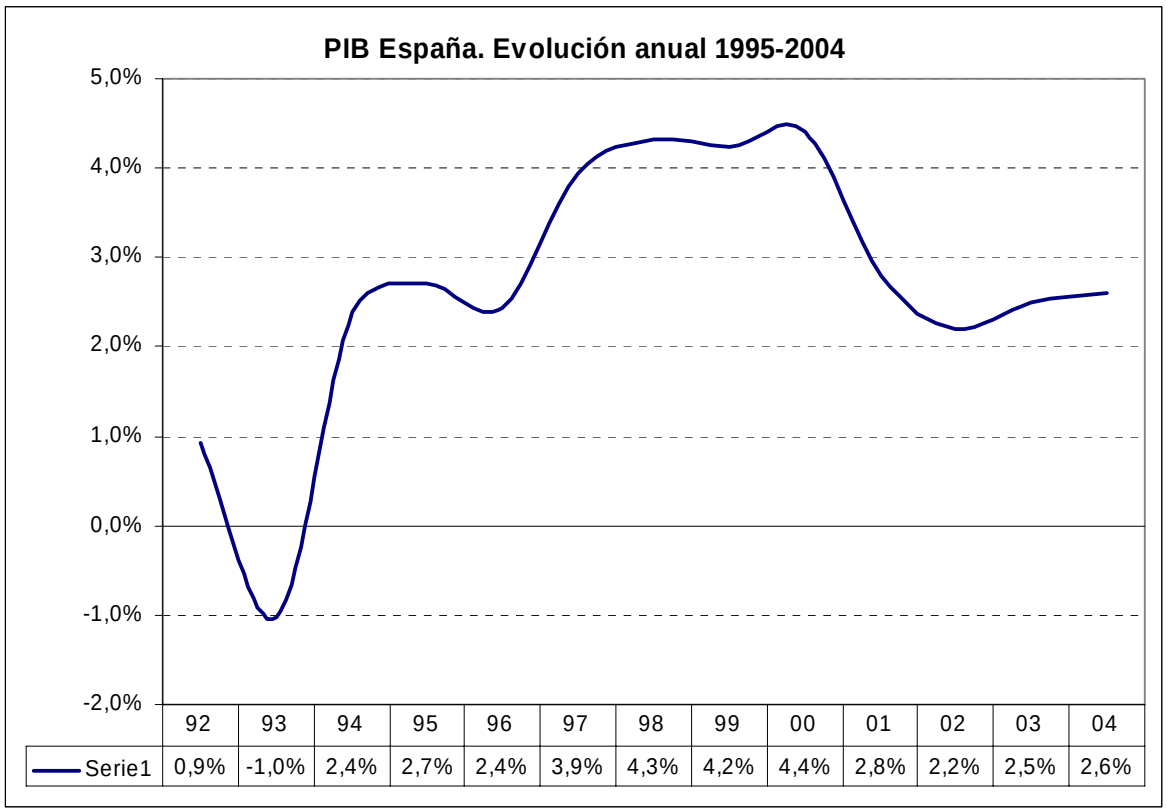
En un contexto de precio del dinero muy asequible y modificaciones sustanciales en el mercado laboral por el intenso acceso de la población inmigrante, el crecimiento económico desde la perspectiva de demanda está apoyado en el consumo (3,6% en los tres primeros trimestres de 2004) pero también en la inversión (4,2% de media). La creación de empleo (2%) y los aumentos salariales (2,91%) son el sustento del consumo privado, ya que las Bolsas de Valores no han colaborado a mejorar la confianza, al recoger subidas importantes en los dos primeros meses (27%) absorbidas en su mayor parte en el resto del ejercicio (6% enero-septiembre) sin consolidar el esplendido comienzo.

Causa sorpresa por tercer año consecutivo, el elevado aumento del consumo final de las Administraciones Públicas contradictorio con el planteamiento restrictivo incluido en los proyectos de presupuestos presentados inicialmente, tanto del Estado como de las Administraciones Territoriales.

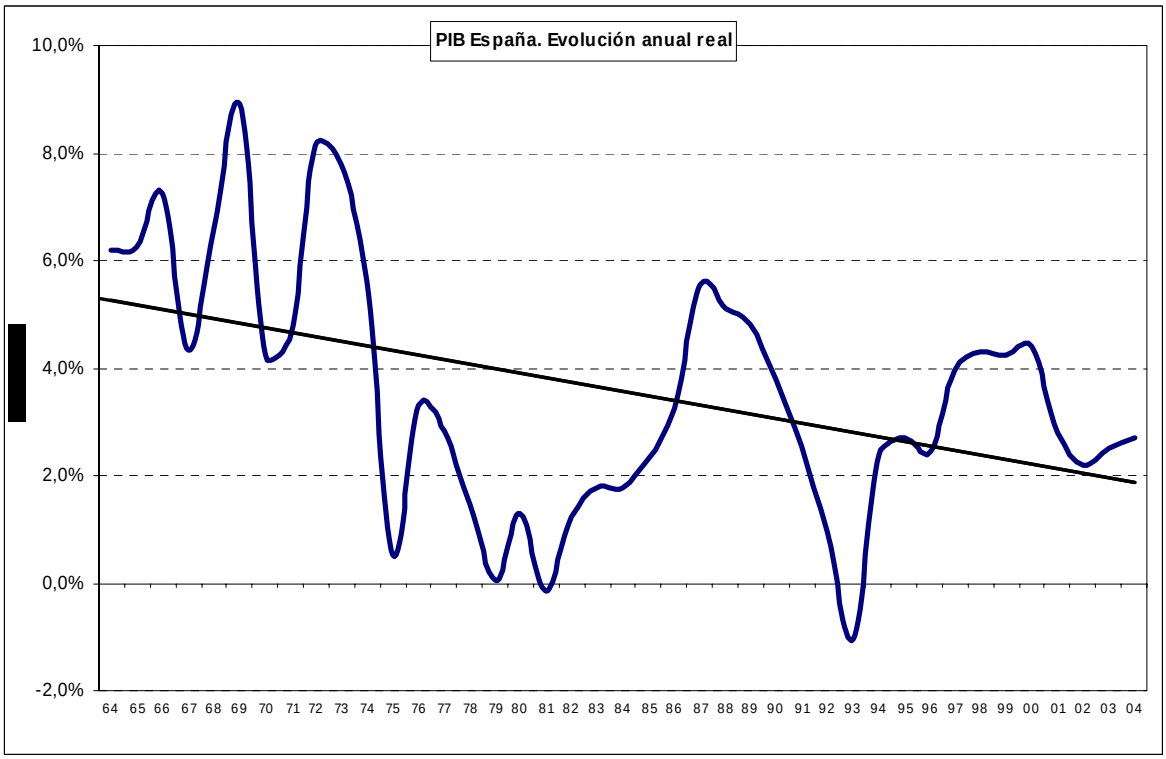
[16] El crecimiento del PIB ha sido del 2,7%, 2,6% y 2,6% según la Contabilidad Trimestral del INE.

ESCENARIO MACROECONÓMICO. España						2004		
	1995	2000	2001	2002	2003	Enero - septiembre	tendencia en 04	Previsión Gobierno
Consumo total	1,9	4,1	3,0	3,1	3,1	3,6	Sostenida	3,4
Consumo privado	1,7	3,8	2,8	2,8	2,9	3,3	Sostenida	3,4
Consumo público	2,4	5,0	3,7	4,3	3,9	4,3	Sostenida	4,0
Formación Bruta capital	7,7	5,9	3,3	1,7	3,2	4,2	ascenso intenso	3,3
Construcción	6,9	5,8	5,8	5,2	4,3	4,3	mantenida	4,2
Bienes de equipo	11,2	5,8	-1,0	-5,4	1,0	4,5	ascenso intenso	2,2
Otros	6,1	6,6	3,8	3,0	3,0	3,3	En ascenso	
Variación existencias	0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,2		
DEMANDA INTERNA	3,1	4,4	3,0	2,9	3,3	4,1	En ascenso	3,4
Exportaciones	9,4	10,1	3,6	1,2	2,6	4,4	Oscilante	6,4
Importaciones	11,1	10,3	3,9	3,1	4,8	8,5	Ascenso intenso	7,3
SALDO EXTERIOR Aportación PIB	-0,3	0,0	-0,2	-0,7	-0,8	-1,5	Ascenso intenso	-0,9
PIB p m Evolución % real	2,8	4,4	2,8	2,2	2,5	2,6	sostenida	2,8
PIB p m Evolución % nominal	7,8	8,0	7,1	6,8	6,6	6,4		6,3
PIB MILLONES	437.787	610.541	653.927	698.589	744.754	792.418		791.674
ahorro bruto en % del PIB	22,3	23,3	23,5	23,9	24,0			
inversión bruta en % PIB	21,3	25,7	25,7	25,5	26,0			
Deflactor PIB	4,9	3,4	4,2	4,4	4,2			3,4
Deflactor consumo privado	4,7	3,4	3,6	3,7	3,0			3,4
Inflación anual	4,3	4,0	2,7	3,7	2,6			
salarios según convenios	3,9	3,1	3,5	3,8	3,5			
coste laboral unitario	1,7	3,8	1,9	3,4	3,6			3,1
Población activa	1,0	2,3	1,8	2,9	2,6			
Empleo EPA	2,7	4,5	3,7	1,2	2,6			
Empleo CN tiempo completo		3,6	2,4	1,5	1,8			2,0
Asalariados	3,7	4,1	4,1	2,4	3,4			2,2
Tasa de paro EPA	22,9	14,2	10,5	11,5	11,3			11,1
Productividad aparente trabajo	0,1	-0,1	-0,9	1,0	-0,1			
PAFT CN tiempo completo		0,8	0,4	0,7	0,7			0,8
déficit público (en % del PIB)	-5,9	-0,9	-0,4	0,0	0,3			-1,0
deuda bruta AA.PP.	65,3	61,2	57,5	54,6	50,8			49,2
saldo comercial. En % PIB	-3,1	-6,2	-5,6	-5,0	-5,1			-6,6
saldo cuenta corriente. En % PIB	0,1	-3,4	-2,8	-2,4	-3,0			-5,0
cap (+) o nec (-) financiación. % PIB	1,0	-2,5	-2,2	-1,6	-2,1			
Indicadores de convergencia UE								
PIB por habitante		83,0	83,6	84,2	85,3			
Productividad aparente trabajo		93,4	93,4	93,5	93,5			
tasa de ocupación		86,5	86,9	87,4	88,6			

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



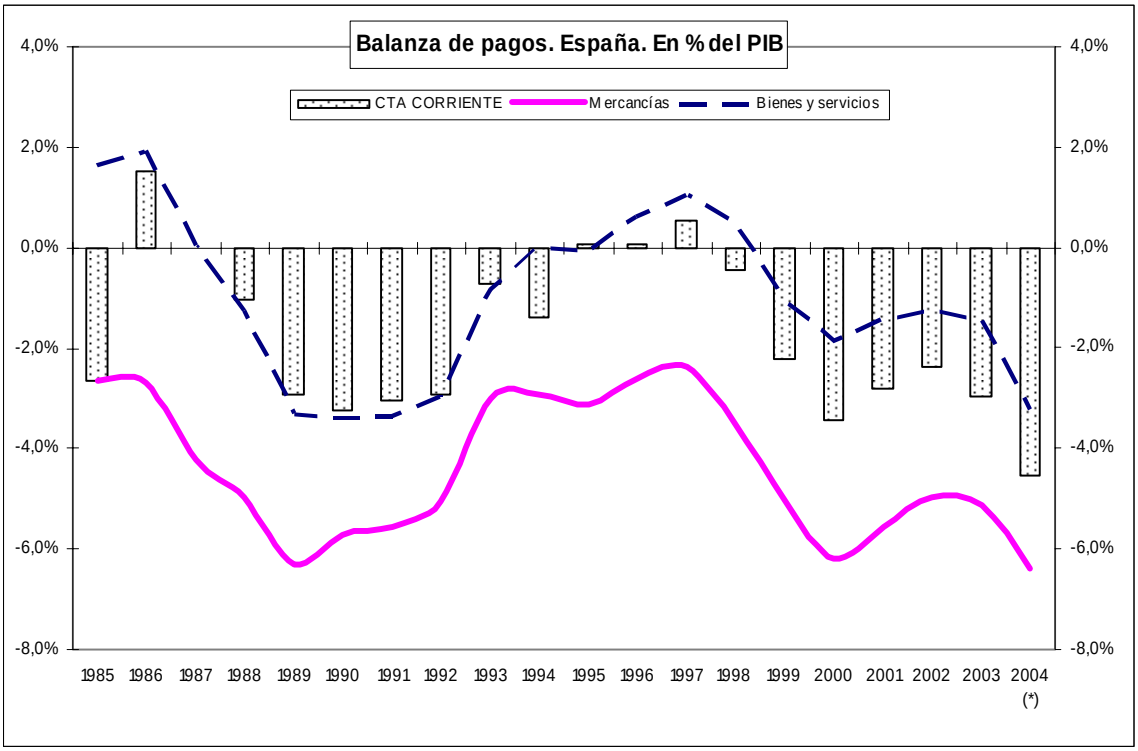
	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04
Serie1	0,9%	-1,0%	2,4%	2,7%	2,4%	3,9%	4,3%	4,2%	4,4%	2,8%	2,2%	2,5%	2,6%



Balanza de pagos España (% 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%*
2000	20,6%	26,8%	*-6,2%*	9,6%	5,6%	*4,0%*	30,0%	31,9%	*-1,9%*
2001	20,1%	25,7%	*-5,6%*	10,0%	5,8%	*4,1%*	30,1%	31,5%	*-1,4%*
2002	19,1%	24,0%	*-5,0%*	9,5%	5,7%	*3,7%*	28,5%	29,8%	*-1,2%*
2003	18,9%	24,0%	*-5,1%*	9,1%	5,5%	*3,7%*	28,0%	29,5%	*-1,4%*
2004 (*)			*-6,6%*			*3,1%*			*-3,5%*

	Rentas			Transferencias			CTA CORRIENTE		
	X	M	*saldo*	X	M	*saldo*	X	M	*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%*
2000	2,7%	4,1%	*-1,5%*	2,0%	1,8%	*0,3%*	34,9%	38,4%	*-3,4%*
2001	3,4%	5,1%	*-1,7%*	2,1%	1,9%	*0,3%*	35,6%	38,4%	*-2,8%*
2002	3,1%	4,6%	*-1,5%*	2,1%	1,8%	*0,3%*	33,7%	36,1%	*-2,4%*
2003	2,9%	4,5%	*-1,6%*	2,1%	2,0%	*0,1%*	33,0%	36,0%	*-3,0%*
2004 (*)			*-1,4%*			*0,1%*			*-5,0%*

2004 (*) proyección para el total del año con los datos enero-septiembre



El aceptable comportamiento del consumo está acompañado por una mejora en la formación bruta de capital en el segundo trimestre, que aunque pendiente de confirmar su consistencia y duración, es fruto de una reactivación de la inversión en bienes de equipo (del -0,4% al 9,8% desde el primer al tercer trimestre de 2004). Las cifras de la inversión en construcción mantiene un elevado ritmo en los primeros nueve meses (4,3% de media) y el capítulo de *otros productos* ha aumentado su ritmo de crecimiento (del 2,8% al 3,8%).

La construcción residencial mantiene todavía un ritmo elevado de actividad superando en los primeros tres meses el nivel del año anterior (54.000 viviendas iniciadas de las cuales solo 5.600 fueron de la categoría protegida). Algunas fuentes anuncian una ralentización en los permisos solicitados pero está pendiente comprobar esta tendencia, lógica por otra parte a la vista de la inmensa distancia establecida entre los precios de la vivienda libre y los salarios medios de los trabajadores.

Los resultados alcanzados no pueden entenderse sin la relajada política monetaria fijada por el Banco Central Europeo (2%) con el ánimo de incentivar la actividad productiva. Esta decisión está construida con los datos macro de los doce países miembros de la moneda única beneficiando claramente a la economía española que disfruta de un tipo de interés real negativo del -2% utilizando el deflactor del PIB en el IIT de 2004 (4%). Como referencia, el tipo de interés en el Reino Unido, un país con política monetaria autónoma al no estar integrado en la zona euro, es del 4,5% con una inflación del 1,3%, es decir, su tipo de interés real es del 3,2%.

La licitación oficial en los primeros cinco meses del año mantiene también un ritmo dinámico aunque ligeramente inferior al del año anterior (2.156 millones mensuales en media frente a 2.450 millones), colaborando activamente a las cifras finales de actividad del sector constructor. La Administración Central y las sociedades públicas, GIF y, AENA fundamentalmente, encabezan la licitación oficial con cifras muy superiores a las del año precedente, mientras las Comunidades Autónomas muestran una caída significativa en sus inversiones en infraestructuras físicas. La valoración última debe esperar a conocer las cifras del conjunto del ejercicio al poder variar el ritmo de las adjudicaciones en lo que resta de año.

La importancia de la actividad constructora dentro de las inversiones españolas, posiblemente excesiva en una estructura óptima de crecimiento a medio plazo, está demostrada al absorber el 60,9% del total de las mismas, mientras las dirigidas a bienes de equipo no llegan a

una cuarta parte del total y el capítulo de otros productos se conforma con un porcentaje inferior del 16,7% del total de las inversiones.

La suma de consumo e inversión muestra un crecimiento de la demanda interna bastante dinámico (3,8% en el IS2004) que un año más queda lastrado por el pésimo y preocupante por su duración, resultado de las relaciones con el exterior. **El saldo negativo resta 1,5 puntos de crecimiento limitando la evolución del PIB desde el 4,1% al 2,6% en los tres primeros trimestres del presente año.**

La evolución de los intercambios con el exterior en los ocho primeros meses de 2004 es muy preocupante[17] con un saldo de la balanza por cuenta corriente donde se agrupan las mercancías, servicios, rentas y transferencias, muy deteriorado respecto al del año anterior (+84,5%). La causa principal fue el intercambio de mercancías que aumentó su saldo negativo (36,7%) no siendo compensado por el apartado de servicios, donde está ubicado el turismo, al disminuir su habitual superávit (-12,1%), ni por las rentas que aumenta su posición negativa (11,4%) ni por las transferencias corrientes a pesar de mejorar su posición de signo positivo (17% sobre 2003).

El fuerte aumento en el precio del petróleo soportado en los últimos meses incrementa el coste en importaciones de la economía española, pero su grado de incidencia sobre el saldo negativo con el exterior es bastante menos grande de lo pensado por la opinión pública, al constituir poco más del diez por ciento del total del gasto en bienes importados. La solución a los graves problemas reflejados por este déficit hay que buscarlos en otras deficiencias del tejido productivo español para los que cabe una doble interpretación. Por un lado, se puede pensar que la economía española tiene un exceso de demanda sobre la producción interna que obliga a buscar bienes y servicios en el exterior o, que la causa proviene de una oferta productiva insuficiente con limitaciones para competir con terceros a la hora de satisfacer las necesidades de consumo e inversión de familias y empresas.

Esta última explicación es más activa para afrontar el futuro y puede ser válida, por ejemplo, en el apartado de bienes de equipo donde se ha producido un repunte en las inversiones nacionales en el segundo trimestre del presente año. A falta de un análisis en profundidad, **de mantenerse en el conjunto del año el comportamiento de los primeros seis meses, el déficit por cuenta corriente sería equivalente al 5,0% del PIB.**

[17] Fuente Banco de España.

El elevado saldo negativo necesita entradas de capital (necesidad de financiación) que hasta agosto eran insuficientes por valor del 1,6% del PIB (necesidad de financiación de la economía), pero que de seguir a ese ritmo superarán el 2% del PIB del ejercicio anterior. Una muestra más de la gravedad de un problema insostenible a medio plazo en los parámetros actuales.

La información facilitada por la Subdirección de Estudios de Comercio Exterior del Ministerio de Economía y Hacienda refleja una pérdida de cuota mundial de mercado de la economía española del 7,9% (del 2,65% al 2,44%) desde 2001. La principal causa esgrimida por los autores es la evolución de los precios, una variable con incidencia superior a medida que los bienes y servicios contienen menos valor añadido.

El crecimiento de la actividad de la economía española en los tres primeros trimestres del presente año 2004 desde la perspectiva de oferta sigue apoyándose en el sector constructor, si bien la tasa se ha desacelerado respecto al año anterior (5,2%, 4,3% y 3,6 en 2002, 2003 y en 2004 respectivamente). La actividad de las ramas de los servicios mantiene el ritmo del anterior año en una tasa bastante aceptable aunque pierde fuelle en el último trimestre (del 3,2% al 2,7%). El segmento de servicios de no mercado, mayoritariamente ubicados en la iniciativa pública (sanidad y enseñanza), han colaborado en mayor medida al crecimiento (3,3% en 2004), mientras los de no mercado pierden gas con el paso de los meses (2,7% en IIIT2004).

La actividad productiva de las ramas industriales eleva ligeramente su ritmo (2,9% en el IIIT2004) pero sigue sin alcanzar el adecuado en una economía que pretende apoyarse en bienes con superior valor añadido. La utilización de la capacidad productiva disponible está todavía lejos del porcentaje alcanzado en 1999 a pesar de haber mejorado en los últimos meses.

Los impuestos netos sobre los productos, de carácter indirecto, reducen sensiblemente su tasa de crecimiento (del 6,5% en 2003 al 1,3% en el IIIT2004). Dentro de esta conducta general, los impuestos netos sobre productos importados presentan un crecimiento muy elevado debido al fuerte incremento en el precio de los productos energéticos.

El ritmo de actividad de la economía española en los tres primeros trimestres del presente año ha estado acompañado de un aumento en la ocupación (2,1%) ligeramente superior al de los dos ejercicios

precedentes (1,7% y 1,8% respectivamente en puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo). Las ramas de servicios dirigidos al mercado concentran el crecimiento en la ocupación (4,0% anual), seguido del sector constructor, si bien presenta éste último algunas oscilaciones (del 3,4%, 2,7% y 4,2%). La actividad agraria y pesquera y las ramas industriales mantienen el descenso en la ocupación, aunque en la industria se limita ligeramente su ritmo de pérdidas en los últimos tres meses (del -2,4% al -0,8%).

Las cifras de ocupación reflejadas en la afiliación a la Seguridad Social son superiores a las de Contabilidad Nacional y EPA (2,71% en tasa interanual en agosto) alcanzando los 17.258.073 personas. La causa principal proviene de incremento en el número de afiliados de países no comunitarios alcanzando ya las 803.742 personas (+10% sobre el año anterior).

La capacidad de crear empleo de la economía española es sin duda uno de los elementos claves que sostiene el actual ritmo de consumo e inversión de las economías domésticas, base del todavía diferencial del crecimiento con la mayoría de los países comunitarios. En este tema sería interesante disponer de mayor información sobre evolución de los costes laborales y condiciones de trabajo en determinados sectores de actividad para poder evaluar hasta que punto este factor está influyendo en los resultados obtenidos en el empleo[18]

Los precios españoles mantienen un año más una evolución poco positiva que viene dada no tanto por su aumento (3,4% en tasa interanual en noviembre) como por el diferencial con los países comunitarios (1,2 puntos), en especial los más avanzados donde se dirige una buena parte de las exportaciones españolas. De finalizar el actual ejercicio en los mismos términos, los precios españoles habrían crecido 15 puntos más que la media de la UE15 desde 1993.

La evolución de los precios en 2004 estará, un año más, lejos del objetivo oficial marcado antes de comenzar el ejercicio presupuestario (2%), situándose alrededor del 3,5% al finalizar el año[19] y, lo que es todavía peor acumulando con toda seguridad un nuevo diferencial con la media comunitaria (superior a un punto con la media de la UE15).

[18] Mayor información sobre la evolución del mercado de trabajo en el capítulo específico dedicado a esta materia.

[19] El acumulado hasta noviembre ha llegado al 3,3% y la tasa interanual se ha situado en el 3,5%.

La desviación sobre el objetivo inicial activará la cláusula de garantía del sistema de pensiones obligando a un gasto adicional aproximado de 1.850 millones (62 millones por décima en concepto de atrasos y 65 millones adicionales para consolidarlos antes de la subida correspondiente a 2005). La mala marcha en los precios también implica la entrada en funcionamiento de las cláusulas de garantía en los convenios para aproximadamente el 80% de los asalariados del sector privado. La puesta en práctica de las cláusulas permite mantener el nivel adquisitivo a pensionistas y a un buen número de trabajadores pero no oculta el fracaso por el aumento nominal de los costes laborales de repercusiones negativas conocidas para competir con terceros y el gasto en pensiones que además de consolidarse para muchas años, podría haber sido utilizado en otros destinos alternativos dentro del sistema.

El crecimiento elevado en el Indice de Precios al Consumo ha estado influido por la desfavorable evolución en el precio del petróleo (41% del total) pero existen otros factores estructurales internos, entre los que se encuentra una reiterada falta de compromiso de los agentes económicos con el control de los precios. Esta deficiencia se aprecia claramente al comparar la situación española con la de otros países de nuestro entorno, quienes a pesar de sufrir la misma presión en los precios energéticos alcanzan resultados mucho menos negativos.

La inflación subyacente calculada sin la influencia de los precios energéticos y los alimentos sin elaborar, alrededor del 3%[20], refleja los problemas estructurales de control de precios de la economía española. Especialmente reseñable, siguiendo un comportamiento similar al de los dos años anteriores, es la fuerte subida de los precios en productos básicos con mucha influencia en la calidad de vida de las personas con menores posibilidades económicas, como es el caso de los alimentos no elaborados (3,2%), alquiler de vivienda (4%), y la enseñanza (4,1%). Tan solo el epígrafe de comunicaciones, menaje y ocio y cultura han obtenido resultados por debajo del objetivo inicial de inflación.

La evolución del apartado de hoteles, cafés y restaurantes (4,1% anual hasta septiembre) rompe cualquier razonamiento basado en los conceptos de oferta y demanda, al tener España más establecimientos que ningún país europeo, incluso más que varios de ellos en su conjunto y, sin embargo mantener crecimientos continuos en los precios de sus servicios.

[20] 2,9% en tasa interanual en noviembre.

Índices de precios de consumo. Base 2001

Noviembre 2004

1. Índices nacionales: general y de grupos

Grupo	Índice	% Variación			Repercusión	
		Sobre mes anterior	En lo que va de año	En un año	Sobre mes anterior	En lo que va de año
1. Alimentos y bebidas no alcohólicas	114,4	0,4	2,8	3,2	0,084	0,624
2. Bebidas alcohólicas y tabaco	115,9	0,0	5,5	5,6	-0,001	0,174
3. Vestido y calzado	119,6	2,9	2,8	2,3	0,269	0,276
4. Vivienda	110,7	0,0	4,3	4,3	0,005	0,457
5. Menaje	106,6	0,4	1,5	1,6	0,023	0,094
6. Medicina	105,6	0,1	0,2	0,2	0,002	0,004
7. Transporte	111,3	-0,6	7,4	7,4	-0,092	1,067
8. Comunicaciones	93,1	-0,4	-0,6	-0,7	-0,012	-0,019
9. Ocio y cultura	102,4	-0,8	-1,0	0,1	-0,052	-0,064
10. Enseñanza	116,3	0,6	4,1	4,1	0,010	0,068
11. Hoteles, cafés y restaurantes	115,6	0,0	3,9	4,1	0,006	0,433
12. Otros bienes y servicios	111,2	0,1	2,8	2,9	0,007	0,213
ÍNDICE GENERAL	111,8	0,2	3,3	3,5		

2. Índices nacionales de grupos especiales

Grupo	Índice	% Variación		
		Sobre mes anterior	En lo que va de año	En un año
Alimentos				
Con elaboración, bebidas y tabaco	112,6	0,2	3,9	4,1
Sin elaboración	118,4	0,6	1,4	2,3
Con bebidas y tabaco	114,5	0,3	3,1	3,5
Sin elaboración y productos energéticos	114,1	-0,4	6,0	6,3
Bienes industriales	108,8	0,4	3,4	3,3
Duraderos	101,7	0,2	0,6	0,7
Productos energéticos	110,1	-1,2	10,3	9,9
Carburantes y combustibles	112,8	-1,5	13,5	13,0
Sin energía	109,2	0,5	3,5	3,4
Sin productos energéticos	108,3	1,0	1,3	1,2
Servicios	113,4	0,0	3,4	3,8
Sin alquiler de vivienda	113,2	0,0	3,4	3,8
ÍNDICE GENERAL				
Sin alimentos, bebidas y tabaco	110,9	0,2	3,4	3,5
Sin alquiler de vivienda	111,7	0,2	3,3	3,5
Sin productos energéticos	111,9	0,4	2,6	2,9
Sin alimentos no elaborados ni productos energéticos	111,3	0,4	2,8	2,9
Sin tabaco	111,6	0,3	3,2	3,4

La ausencia de cultura en el control de precios, en especial entre los empresarios españoles, se sufre más en situaciones como la actual cuando la economía se enfrenta al efecto de una presión externa como es el aumento del crudo. La evolución de los salarios no puede ser señala como causa al haber crecido (2,91%) al mismo ritmo que la inflación subyacente, sin tomar en consideración la ganancia de productividad (0,6%).

Las dudas sobre la capacidad empresarial en el control de los precios aumenta cuando se observa la evolución del deflactor del PIB en los últimos años (4,2%, 4,4%, 4,0% y 4,0% desde 2001 a 2004 respectivamente).

precio medio vivienda en España

Año	Incremento anual	Índice	% acumulado 1998-2004
1998		100,00	
1999	10,6%	110,60	
2000	14,5%	126,64	
2001	15,6%	146,39	
2002	16,7%	170,84	
2003	17,5%	200,74	
2004	17,2%	235,26	135,3%

El precio de la vivienda no está incluido en el cálculo de los precios al consumo al ser un bien de inversión, pero sí influye en la calidad de vida de una buena parte de los ciudadanos, de forma directa o indirecta.

La evolución en España en los últimos seis años solo puede calificarse de desmesurada al haberse más que duplicado su precio (+135,6% nominal), generando repercusiones muy serias para todas aquellas personas que ante la ausencia de alternativas atractivas deben elegir de forma obligada este método para acceder a un bien básico como es la vivienda. Como ejemplo, la deuda de las familias ha crecido un 23% en el último año para atender sus inversiones inmobiliarias y llega ya al 99% de la renta bruta disponible. El aumento teórico del valor patrimonial o la disposición de tipos de interés reducidos no enmascara el daño para aquellas personas que utilizan la vivienda como residencia habitual y deben destinar una parte desproporcionada de sus ingresos a este fin.

La tasa de ahorro bruta de una economía refleja los hábitos de consumo de sus distintos agentes. La tabla siguiente que recoge los resultados en el periodo 1995-2003, muestra bastante estabilidad en la

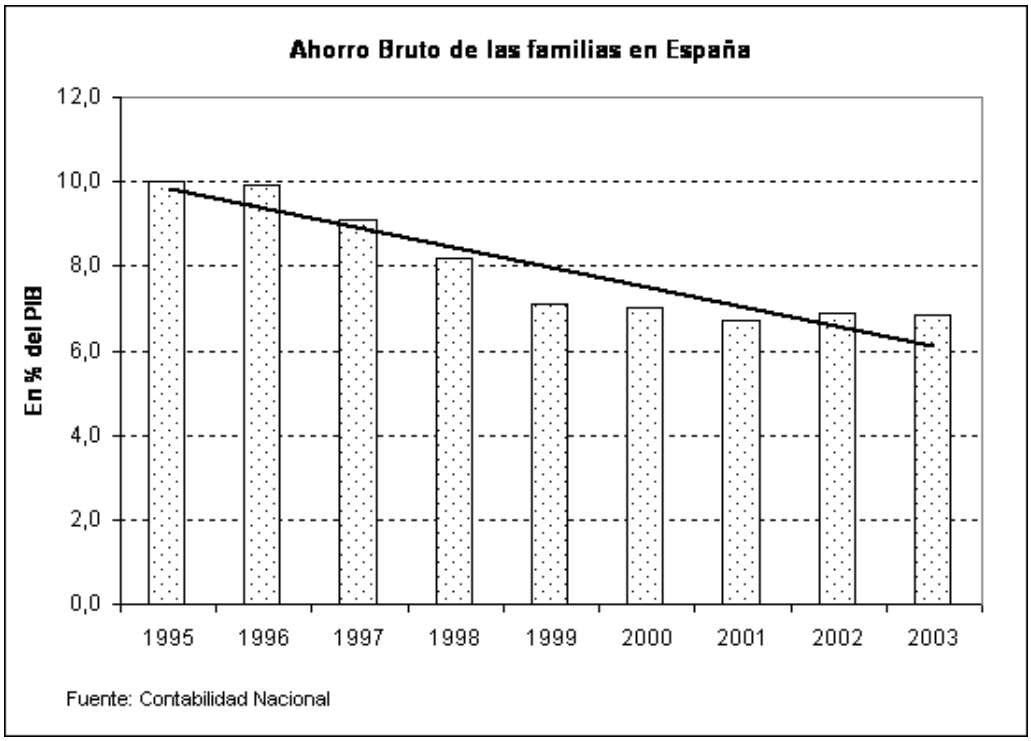
cifra agregada del conjunto de la economía al estar situada alrededor del 22,4% del PIB, es decir, casi una cuarta parte de la riqueza no se ha dedicado al consumo. Este porcentaje está entre los más elevados de los quince países de la Unión Europea, los miembros hasta fecha muy reciente.

La cifra, no obstante, oculta un importante cambio en la distribución al haber aumentado muy significativamente su aportación las Administraciones Públicas pasando de un ahorro negativo (-1,8% del PIB) a una posición totalmente distinta hasta alcanzar un ratio muy positivo (4,4% del PIB). Una evolución totalmente distinta a la de las empresas no financieras y las familias quienes han disminuido de forma drástica su tasa de ahorro en relación al PIB en el periodo citado, ambas en torno a tres puntos de la riqueza anual.

Cuentas de utilización de capital y financieras. Detalle por sectores. En % del PIB

	1995	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*
ahorro nacional bruto TOTAL	**22,3**	**22,0**	**22,5**	**22,4**	**22,5**	**22,3**	**22,5**	**22,8**	**22,6**
Administraciones Públicas	-1,8	-1,2	0,4	1,2	2,9	3,1	3,7	4,1	4,4
Instituciones Financieras	1,8	1,6	1,3	1,5	1,2	1,5	2,2	2,0	2,0
familias	10,0	9,9	9,1	8,2	7,1	7,0	6,7	6,9	6,8
empresas no financieras	12,4	11,8	11,7	11,7	11,3	10,7	9,9	9,8	9,2

Fuente: Informe anual Banco de España y CNE del INE



La evolución de la tasa de ahorro de las familias contrasta con la pretensión de los impulsores de las tres reformas del IRPF quienes situaban el incentivo del ahorro bruto de las familias como una de las

principales repercusiones de las decisiones adoptadas desde 1996 a 2002.

Las familias seguían manteniendo en 2003 un saldo positivo después de realizar sus inversiones (1.722 millones; 0,2% del PIB) si bien es el porcentaje más reducido desde el año 1995. El desmesurado incremento en el precio de la vivienda es un elemento determinante en el resultado.

3. Actividad laboral y salarios en 2004 y perspectivas 2005

3.1. Coyuntura y perspectivas del empleo y paro

Desaceleración del empleo

El crecimiento del empleo se ha desacelerado durante la primera mitad de 2004, descendiendo del 3% en 2003 a un 2,3% durante el segundo trimestre del presente año.

El empleo se incrementó en 384.000 ocupados en el último año (entre el 2º trimestre de 2004 y 2003), superándose la cifra de diecisiete millones de ocupados, que sumados a los algo más de dos millones de parados representan una tasa de actividad del 55,7%. Es decir, de cada 100 personas mayores de 16 años casi 56 están incorporadas a la actividad laboral, un ratio por debajo de los estándares europeos, en particular, en el caso de las mujeres.

La mayoría del empleo creado durante estos últimos doce meses es asalariado (79%) y tiene carácter indefinido (81%).

EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD LABORAL

Ambos sexos	Unidades	2003[1]	2004[1]	Diferencia	Crec. %
Población de 16 y más años	en miles	34.175,6	34.382,3	206,7	0,6
Activos:	en miles	18.751,0	19.142,6	391,6	2,1
- Ocupados:	en miles	16.666,1	17.050,1	384,0	2,3
Asalariados:	en miles	13.574,2	13.876,9	302,7	2,2
Indefinidos	en miles	9.420,3	9.664,0	243,7	2,6
Temporales	en miles	4.154,0	4.213,0	59,0	1,4
Por cuenta propia	en miles	3.075,9	3.159,0	83,1	2,7
- Parados	en miles	2.085,1	2.092,6	7,5	0,4
Inactivos	en miles	15.424,4	15.239,6	-184,8	-1,2
Tasa de actividad	%	54,9	55,7	0,8	
Tasa de paro	%	11,1	10,9	-0,2	
Tasa de temporalidad	%	30,6	30,4	-0,2	

(1): 2º trimestre del año.

Fuente: EPA, INE.

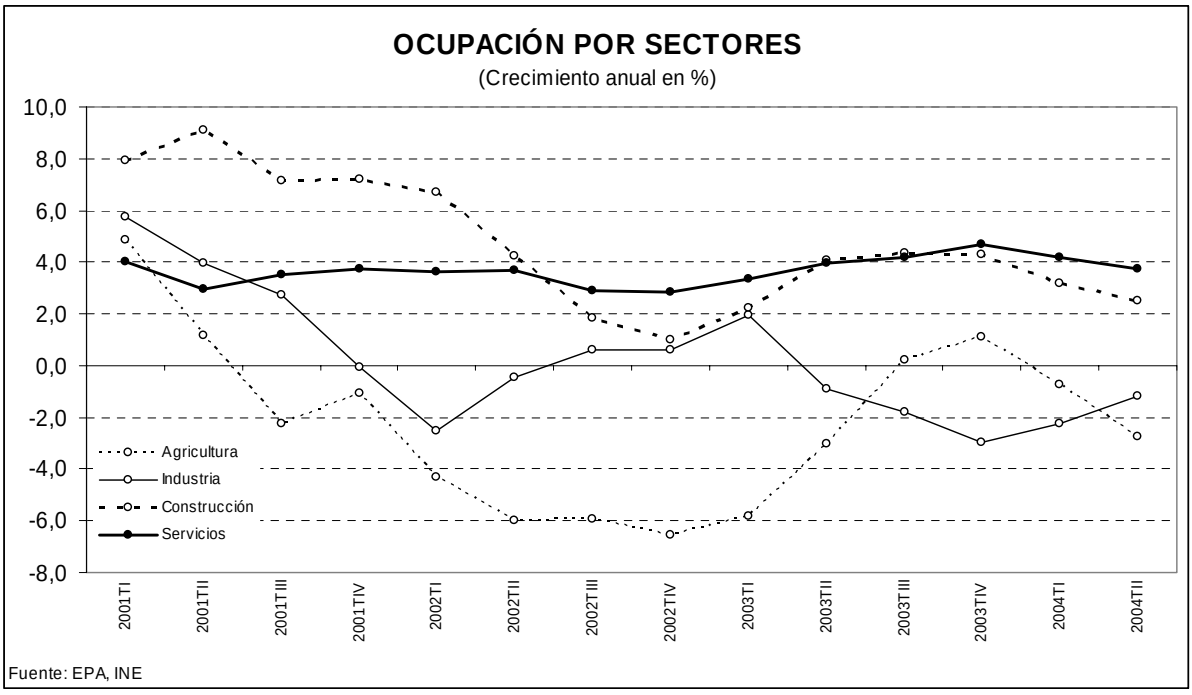
Las mujeres resisten mejor

El crecimiento de la ocupación es cada vez menor para ambos sexos, no obstante, entre las mujeres sigue siendo vigoroso (por encima del 4%) y, en cambio, entre los hombres sólo alcanza el 1% durante la primera mitad del año.

La razón de este comportamiento dispar entre sexos se encuentra en la evolución del empleo por sectores de actividad. En efecto, la industria (sector con una composición del empleo mayoritariamente masculina) continúa reduciendo su empleo, aunque a un ritmo cada vez menor (ver gráfico), igual sucede con la agricultura.

La construcción y los servicios que han compensado hasta la fecha el mal comportamiento industrial (más expuesto al languidecimiento de los mercados exteriores) están dando claros signos de debilidad en la creación de empleo. En particular, la construcción, cuya ocupación aumentó un 2,5% el segundo trimestre de 2004, mientras que un año antes crecía a un ritmo del 4,1%.

Los servicios son el único sector que conserva un ritmo de crecimiento vigoroso (3,7% en el segundo trimestre del año) aunque con tendencia a la baja. El aumento del empleo se está concentrando en las ramas feminizadas lo que ayuda a explicar las diferencias entre sexos en el crecimiento de la ocupación.



En la tabla adjunta se recogen las ramas de actividad (a tres dígitos de la CNAE[21]-93) que generaron más empleo en los últimos doce meses (entre el 2º trimestre de 2004 y el 2º trimestre de 2003). Como se adelantó, la creación de empleo se concentra en las ramas de servicios (servicios a empresas, comercio, Administraciones Públicas, enseñanza, sanidad y hostelería) y la construcción.

La destrucción de empleo tiene menos dimensión y está más diseminada entre las distintas ramas de actividad, aunque fundamentalmente se ubican en el sector agrícola e industrial (plásticos, muebles, prendas de vestir y estructuras de madera para la construcción). No obstante, se aprecia, asimismo, una importante rebaja del empleo en la *Intermediación monetaria* (que pertenece al sector servicios) y el *Acabado de edificios y obras* (construcción). Dato, este último, relacionado con la caída en el ciclo en la construcción.

Aumento de la ocupación a tiempo parcial

Los ocupados con jornada a tiempo parcial representan el 8,6% del total en el 2º trimestre de 2004. Este nivel se sitúa ligeramente por encima del porcentaje del 8%, en torno al cual se ha movido habitualmente este ratio en el mercado de trabajo español, justo en la mitad del nivel que alcanza en la UE-15.

Este aumento se explica por un incremento importante del ritmo de crecimiento de la ocupación a tiempo parcial desde finales de 2003, cuyo crecimiento anual ha sido superior al 6%, mientras que la ocupación a tiempo completo lo hacía en el entorno del 2%.

¿Por qué se produce este despegue del trabajo a tiempo parcial?

1. En primer lugar, el trabajo a tiempo parcial gana peso sobre el conjunto de la ocupación porque dentro de la pérdida general de dinamismo en la creación de empleo, los sectores más afectados son aquellos donde el tiempo parcial es menos relevante (como la industria) y, por el contrario, los sectores que conservan mayor dinamismo son aquellos donde el tiempo parcial es más importante (los servicios). Partiendo de este análisis, el incremento de su peso sobre el conjunto de la ocupación tendría un carácter coyuntural.

[21] .- CNAE: Clasificación Nacional de Actividades Económicas.

2. En segundo lugar, el aumento de este tipo de empleo en los servicios parece deberse en algunas ramas (comercio y servicios inmobiliarios y a empresas) a una mejora global del empleo, tanto a tiempo completo como parcial. En otras (hostelería y educación), en cambio, la evolución podría obedecer a expectativas de caída del ciclo de actividad (de lo que se desprende menos carga de trabajo) o a un cambio de comportamiento en los hábitos de contratación. De momento es pronto para saber cuál de las dos razones es la que tiene más influencia.

Ramas que generan más empleo en los últimos 12 meses

Entre el 2º trimestre de 2004 y 2º trimestre de 2003

CNAE-93	Rama	Incremento de la ocupación
741	Actividades jurídicas, de contabilidad, teneduría de libros, auditoría, asesoría fiscal, estudios de mercado y realización de encuestas de opinión pública; consulta y asesoramiento sobre dirección y gestión empresarial, gestión de sociedades	50.856
524	Otro comercio al por menor de artículos nuevos en establecimientos especializados	36.322
452	Construcción general de inmuebles y obras de ingeniería civil	32.396
751	Administración Pública	31.748
801	Enseñanza primaria	26.665
803	Enseñanza superior	22.518
722	Consulta de aplicaciones informáticas y suministro de programas de informática	17.734
513	Comercio al por mayor de productos alimenticios, bebidas y tabaco	17.234
453	Instalaciones de edificios y obras	16.149
851	Actividades sanitarias	15.361
522	Comercio al por menor de alimentos, bebidas y tabaco en establecimientos especializados	14.951
660	Seguros y planes de pensiones, excepto seguridad social obligatoria	14.936
553	Restaurantes	14.757
748	Actividades empresariales diversas	13.370
222	Artes gráficas y actividades de los servicios relacionados con las mismas	12.972
742	Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería y otras actividades relacionadas con el asesoramiento técnico	12.929
501	Venta de vehículos de motor	10.517
632	Otras actividades anexas a los transportes	10.300
451	Preparación de obras	9.680
746	Servicios de investigación y seguridad	9.142
521	Hoteles	9.042

Fuente: EPA, INE.

Ramas que destruyen más empleo en los últimos 12 meses

Entre el 2º trimestre de 2004 y 2º trimestre de 2003

CNAE-93	Rama	Incremento de la ocupación
651	Intermediación monetaria	-21.569
13	Producción agraria combinada con la producción ganadera	-15.425
252	Fabricación de productos de materias plásticas	-10.451
454	Acabado de edificios y obras	-10.230
361	Fabricación de muebles	-9.700
182	Confección de prendas de vestir en textiles y accesorios	-9.503
203	Fabricación de estructuras de madera y piezas de carpintería y ebanistería para la construcción	-9.445
20	Selvicultura, explotación forestal y actividades de los servicios relacionadas con las mismas	-9.153

Fuente: EPA, INE.

Otros rasgos del empleo creado en el último año

Además de las descritas hasta aquí, la evolución del empleo en los últimos doce meses tiene las siguientes características:

1. Al menos la mitad del empleo creado en el último año se ubica en ocupaciones que requieren una cualificación media-alta. No obstante, la EPA no capta una parte del empleo inmigrante, que se ubica en ocupaciones de baja cualificación.

2. El empleo autónomo empieza a crecer por encima del trabajo por cuenta ajena a principios de 2004, lo que –aunque parezca una paradoja- puede ser un aviso sobre futuros ajustes del empleo asalariado (ver gráfico).

   Hasta 2004 la ralentización en el ritmo general de creación de empleo había generado un fuerte recorte del empleo por cuenta propia. Esta rebaja es posiblemente fruto de la "conversión" de autónomos en asalariados, que aprovechan –a pesar de la desaceleración- las todavía altas tasa de crecimiento del empleo en los servicios y la construcción para estabilizar su situación. Pero desde finales de 2003, cuando la situación de la construcción y los servicios se agrava, parece que los asalariados "expulsados" empiezan a buscar salidas a través del empleo por cuenta propia, que empieza a recuperarse y a crecer por encima del empleo por cuenta ajena.

Ocupaciones donde se crea más empleo en los últimos 12 meses

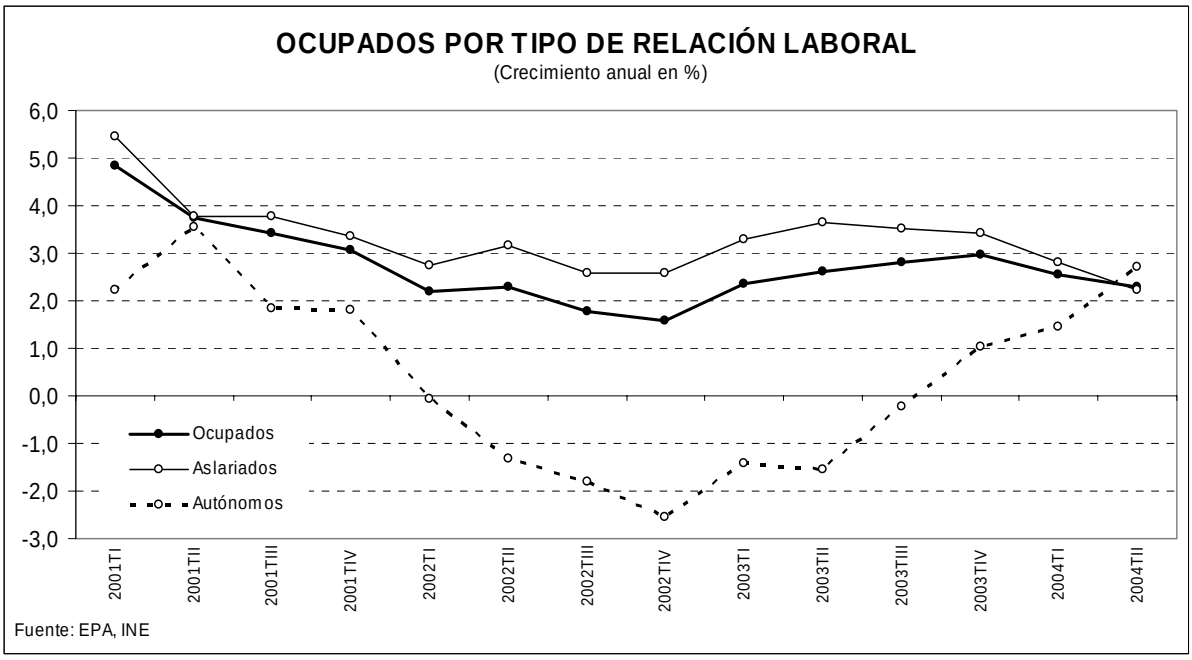
Entre el 2º trimestre de 2003 y 2004

CUALIFICACIÓN ALTA - MEDIA:

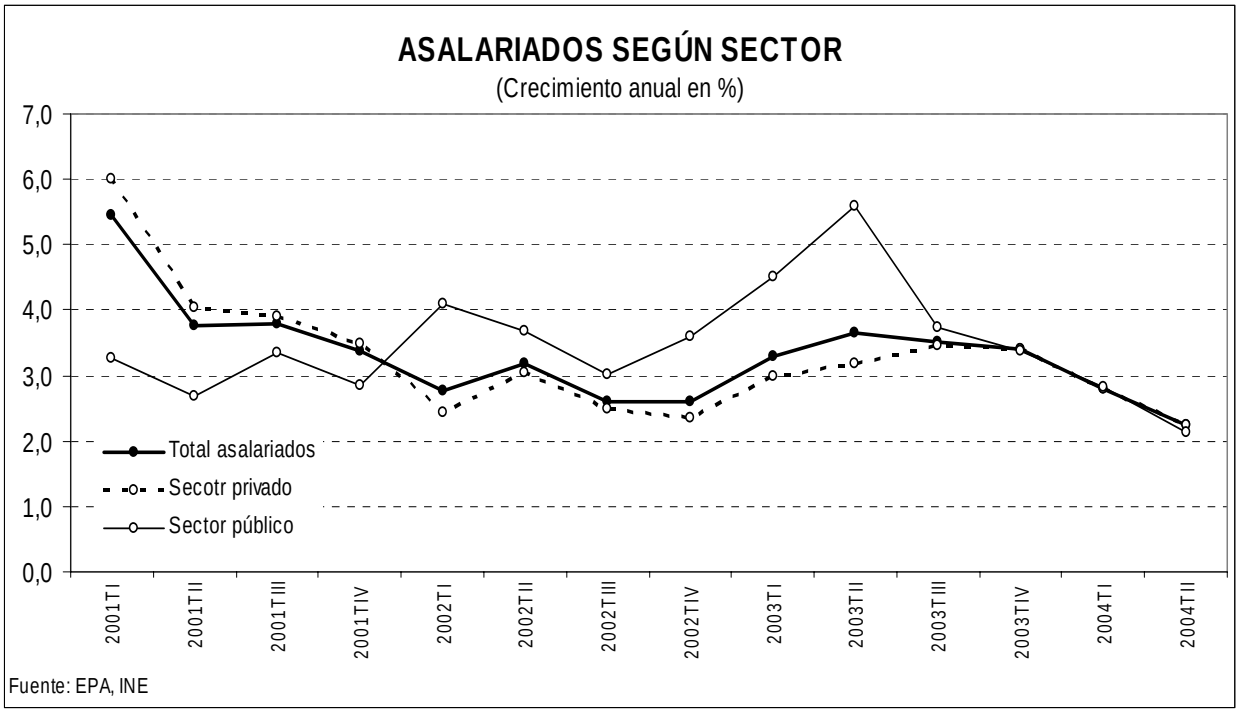
113	Dirección de áreas y departamentos especializados	16.017
132	Gerencia de empresas de restauración con menos de 10 asalariados	10.070
152	Gerencia de empresas de comercio al por menor sin asalariados	10.856
205	Ingenieros superiores	20.039
212	Médicos y odontólogos	12.812
221	Profesores de universidades y otros centros de enseñanza superior	10.485
231	Abogados y fiscales	15.240
239	Otros profesionales del derecho	11.922
241	Profesionales en organización y administración de empresas	13.623
243	Sociólogos, historiadores, filósofos, filólogos, psicólogos y asimilados	12.783
251	Escritores y artistas de la creación o de la interpretación	24.454
253	Diversos profesionales de las administraciones publicas que no pueden ser clasificados en apartados anteriores	9.100
263	Profesionales de nivel medio de informática	9.295
281	Profesores de enseñanza primaria e infantil	22.579
303	Profesionales técnicos de la informática	13.350
	Subtotal	**212.625**

CUALIFICACIÓN MEDIA-BAJA:

331	Profesionales de apoyo en operaciones financieras y algunas operaciones comerciales	17.086
332	Representantes de comercio y tecnicos de venta	20.280
341	Profesionales de apoyo de la gestión administrativa, con tareas administrativas generales	36.306
440	Auxiliares administrativos con tareas de atención al público no clasificados anteriormente	9.172
452	Empleados de agencias de viajes, recepcionistas en establecimientos distintos de oficinas y telefonistas	14.950
502	Camareros, bármanes y asimilados	19.546
512	Trabajadores que se dedican al cuidado de personas y asimilados (excepto auxiliares de enfermería)	11.508
533	Dependientes y exhibidores en tiendas, almacenes, quioscos y mercados	28.868
762	Mecánicos y ajustadores de equipos eléctricos y electrónicos	19.885
911	Empleados del hogar	11.545
941	Peones agrícolas	9.893
980	Peones del transporte y descargadores	12.413
	Subtotal	**211.452**



3. El empleo creado por el Sector Público deja de tener el carácter contra-cíclico que tuvo desde primeros de 2002 hasta mediados de 2003 (ver gráfico), período en el que sus tasas de crecimiento se sitúan por encima de las del Sector Privado. A partir del segundo semestre de 2003 el empleo público y privado crecen al mismo ritmo.



4. El 35% del empleo neto creado en los últimos doce meses corresponde a trabajadores extranjeros, marcando una diferencia básica con anteriores etapas de ralentización de la actividad económica[22]. Este porcentaje se eleva hasta el 73% en la Construcción y es del 19% en los Servicios. El empleo agrícola e industrial se reduce entre los trabajadores españoles y aumenta, en cambio, entre los de nacionalidad extranjera.

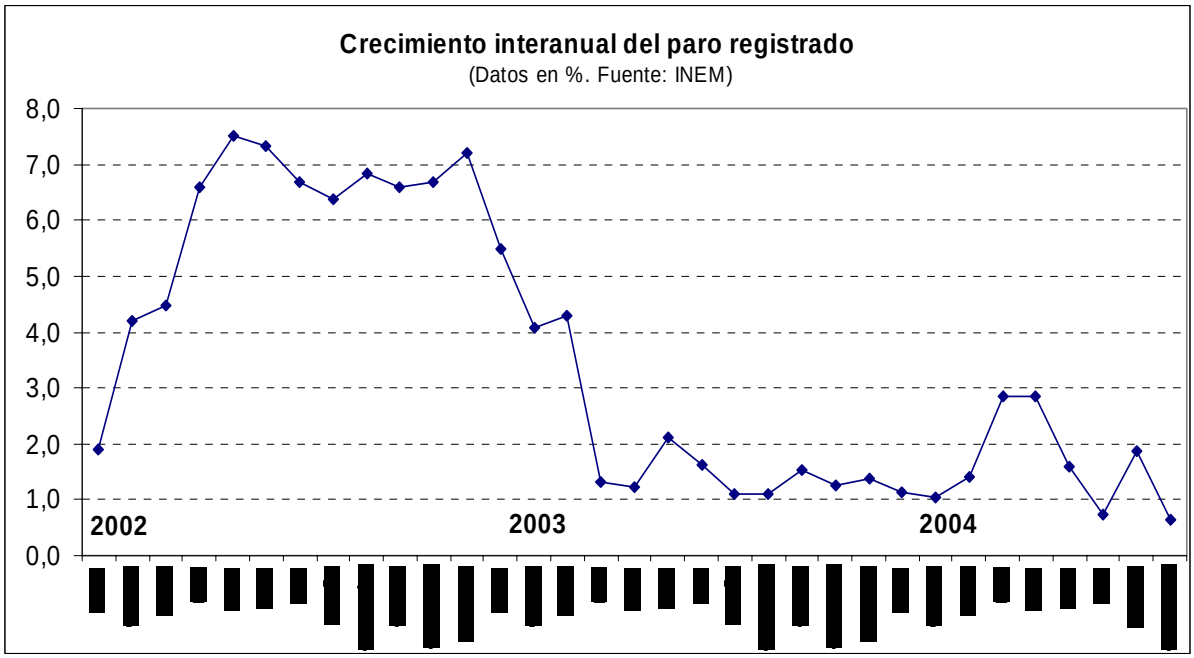
   No obstante, a pesar de las altas tasas de incremento que presenta el empleo de trabajadores extranjeros, éste también está dando muestras de debilitamiento.

[22] .- La EPA infra-estima el volumen total de inmigrantes. La encuesta fundamentalmente detecta a la población más estable. A pesar de esta limitación si parece una buena fuente para aproximar sus ritmos de variación.

El desempleo no varía

El desempleo se ha mantenido prácticamente constante a lo largo de los últimos doce meses. Según la última estimación de la EPA[23], el paro afecta a 2.093.000 personas lo que representa el 11% de la población activa.

Las perspectivas de futuro que ofrece el paro registrado por los Servicios Públicos de Empleo no son del todo halagüeñas (ver gráfico adjunto). El paro registrado ha crecido hasta septiembre a lo largo de todo el año con un comportamiento errático y que, a pesar de los "picos" de abril y mayo, no han tenido grandes repercusiones sobre el desempleo EPA.



Por sexos, el paro aumenta entre los hombres y disminuye entre las mujeres en el primer semestre de 2004, aunque muy ligeramente en ambos casos. Esta evolución es coherente con la del empleo: la ocupación femenina todavía registra en 2004 incrementos vigorosos y débiles entre los hombres.

El aumento del empleo masculino es insuficiente para absorber el crecimiento de la población activa, lo que provoca un ligero incremento del desempleo masculino en términos anuales de 9.000 personas.

[23] .- Correspondiente al segundo trimestre de 2004.

Jóvenes ocupados y parados

Si el conjunto de la ocupación crece cada vez a tasas menores, entre los jóvenes menores de 30 años la situación es aún peor: su empleo se viene reduciendo desde el año 2002. Entre el 2º trimestre de 2004 y 2001, el empleo juvenil se ha reducido en 82.000 personas.

Este mayor impacto entre los jóvenes se debe a que el ajuste del empleo industrial gira fundamentalmente en torno a la rebaja del empleo temporal, mayoritariamente compuesto por jóvenes. Paradójicamente, el paro entre los menores de 30 años se reduce al tiempo que la ocupación decrece en este colectivo. La razón de esta aparente paradoja no parece ser la retirada de la actividad laboral de los jóvenes como consecuencia de haber empeorado sus expectativas de encontrar un empleo. Así lo confirma la disminución paralela que se produce en la población inactiva juvenil.

La explicación está en la reducción de la población menor de 30 años. Es decir, en la rebaja de la presión demográfica sobre el mercado de trabajo resultado de la baja natalidad. Este resultado parece estar, no obstante, distorsionado por las dificultades de la EPA[24] (fuente de donde proceden estas estimaciones) para captar a la población inmigrante recién incorporada al mercado de trabajo, muchos de los cuales están por debajo de los 30 años[25].

Previsiones del Gobierno

El Gobierno espera una aceleración en la creación de empleo durante la segunda mitad de 2004. Si la ocupación creció un 2,4% en el primer semestre del año según la EPA, para que se cumpla el escenario macroeconómico del Gobierno, que prevé un incremento medio del 2,7% para el conjunto del año, será necesario que el empleo aumente un 3% durante el segundo semestre.

Más allá de la verosimilitud de la previsión, el escenario presentado muestra un panorama a la baja. Si en 2004 se espera un crecimiento de la ocupación del 2,7% (medio en términos EPA) para 2005 la tasa de incremento se reduce al 2,2%.

[24] .- Encuesta de Población Activa.
[25] .- El INE prevé resolver este problema en las estimaciones que facilite a partir de 2005.

ESCENARIO MACROECONÓMICO DEL GOBIERNO

Variaciones anuales en %. Salvo que se indique otra cosa

	2003	2004	2005
PIB	2,5	2,8	3,0
Precios y costes			
Deflactor del PIB	4,0	3,4	3,2
Coste laboral unitario	3,5	3,1	3,1
Coste laboral unitario real	-0,5	-0,2	-0,1
Remuneración por asalariado	4,2	3,9	4,1
Productividad	0,7	0,7	0,8
Empleo y paro			
Empleo total[1]	1,8	2,0	2,0
Empleo asalariado[1]	2,4	2,2	2,2
Empleo: variación en miles[1]	278,9	326,1	331,9
Población activa EPA:	18.826,5	19.291,9	19.655,6
Variación %	2,6	2,5	1,9
Variación en miles	481,5	465,3	363,7
Empleo EPA	16.699,1	17.150,5	17.532,8
Variación %	2,7	2,7	2,2
Variación en miles	437,0	451,3	382,3
Parados (miles)	2.127,4	2.141,4	2.122,8
Variación %	2,1	0,7	-0,9
Variación en miles	44,4	14,0	-18,6
Tasa de paro (% de la población activa)	11,3	11,1	10,8

(1): Empleo equivalente a tiempo completo.

No obstante, las estimaciones sobre la evolución del empleo que presenta el cuadro macroeconómico se hacen en términos de Contabilidad Nacional (es decir, como empleo equivalente a tiempo completo). Las comentadas sobre la EPA en el párrafo anterior se deducen de la *Pro memoria* del Proyecto de PGE-2005. En términos de Contabilidad Nacional, el Gobierno prevé que el crecimiento del empleo se mantenga en el 2% en 2004 y 2005.

Por otro lado, el Gobierno estima un ligero aumento del desempleo en 2004, cerrándose el año con un incremento de 14.000 personas. No obstante, la tasa de paro se reduce unas décimas, hasta el 11,1%, gracias a que la población activa (ocupados + parados) crece a un ritmo superior (2,7%) al del número de desempleados.

Para el año 2005 se espera un ligero recorte del desempleo (18.600 personas menos) y una tasa de paro del 10,8%, a pesar de la desaceleración en la creación de empleo y gracias, sobre todo, a la importante rebaja del crecimiento de la población activa, que pasa de una

tasa del 2,5% en 2004 al 1,9% en 2005. Aunque el Gobierno no hace ninguna reflexión al respecto, este recorte podría explicarse por un *efecto desánimo* (retirada de la actividad laboral como consecuencia de la desaceleración económica), la reducción de la presión demográfica sobre el mercado de trabajo, o una combinación de ambas causas.

3.2. La incorporación de las mujeres a la actividad laboral

Los problemas del mercado de trabajo son los de las mujeres

Los problemas del mercado de trabajo español tienen un marcado carácter femenino. Hoy por hoy, la distancia con respecto a las grandes magnitudes laborales de la Unión Europea se explica por el diferente grado de incorporación a la actividad laboral entre la mujer española y la del resto de Europa.

Así, los hombres españoles presentan de actividad y desempleo similares a los de la Eurozona (ver tabla adjunta). Incluso la tasa de actividad masculina española (79,5%) se sitúa casi dos puntos por encima de la registrada en la Eurozona (77,6%). Por el contrario, las mujeres españolas tienen una tasa de actividad 5,1 puntos porcentuales por debajo de las mujeres europeas, y una tasa de paro 5,7 puntos superior. Por tanto, el primer requisito de una política económica que pretenda alcanzar la plena ocupación y converger con los países de la UE, es desarrollar políticas de empleo que animen a las mujeres inactivas a incorporarse a la actividad laboral y permitan acceder a un empleo a quienes lo demandan.

CONVERGENCIA CON EUROPA

2º trimestre de 2003 — tasas

	Total	Hombres	Mujeres
Tasa de actividad			
Eurozona	68,6	77,6	59,7
España	67,1	79,5	54,5
Diferencia	**-1,6**	**1,9**	**-5,1**
Tasa de desempleo			
Eurozona	8,9	8,0	10,2
España	11,2	8,0	15,9
Diferencia	**2,2**	**0,0**	**5,7**

Nota: para una población entre 15 y 64 años.
Fuente: LFS, Eurostat.

Para llevar a cabo este objetivo un aspecto clave es reducir los diversos tipos de discriminación que sufren las mujeres en el mercado laboral:

- *Discriminación de acceso.* Las mujeres suelen ubicarse mayoritariamente en ocupaciones consideradas "femeninas". La

raíz de esta diferencia con los hombres parece estar en el sistema educativo y el entorno social. Las mujeres estudian en menor medida que los hombres carreras técnicas y en mayor medida carreras relacionadas con las humanidades, actividades sanitarias y sociales. No obstante, sus tasas de paro son mayores que las de los hombres en las profesiones "masculinizadas".

- *Discriminación en la promoción.* Las mujeres tienen más dificultades que los hombres para ascender de categoría profesional y acceder a puesto de mando y responsabilidad.

- *Discriminación salarial*. Las tareas que desarrollan mayoritariamente las mujeres suelen estar peor retribuidas que aquellas otras masculinizadas, a pesar de tratarse de trabajos de igual valor.

¿Pleno empleo sólo para los hombres?

En la tabla adjunta se ordenan las provincias según el grado de pleno empleo alcanzado por los hombres. Se considera –a los efectos de este informe- que existe pleno empleo si la tasa de actividad masculina es igual o superior al 80% y su tasa de paro igual o inferior al 5%. Según este criterio, en 14 provincias se registra pleno empleo para los hombres. En las 6 provincias siguientes la tasa de actividad masculina es igual o mayor al 80% y la tasa de paro se sitúa entre el 5% y el 6%. En los dos grupos siguientes (compuestos por 17 provincias), los hombres sólo cumplen uno de los dos requisitos (tasa de actividad o tasa de paro). El último grupo (15 provincias) no cumple ninguno de los criterios.

Las mujeres no alcanzan el pleno empleo en ninguna provincia. Incluso en aquellas donde los hombres ya lo han conseguido, las tasas de actividad y desempleo femeninas se sitúan muy por debajo (tasa de actividad) o por encima (tasa de paro) de los umbrales de plena ocupación. La provincia de Girona es donde las mujeres registran su tasa de actividad más alta (72,6%). Sin embargo, a pesar de haberse alcanzado el pleno empleo masculino, las mujeres registran una tasa de paro del 9,7. La provincia de Cuenca tiene la tasa de actividad femenina más baja de todas las provincias (39,7%) y una tasa de paro del 11,6% entre las mujeres, a pesar de haberse alcanzado el pleno empleo masculino. Teruel, Navarra y La Rioja son las provincias donde el paro femenino es más pequeño. Sin embargo, sus tasas de actividad se sitúan por debajo del 60%.

Pleno empleo en el ámbito provincial

2º trimestre de 2004. Sólo se considera la población de 16 a 64 años

Provincias con pleno empleo masculino

Tasa de paro masculina ≤ 5% y tasa de actividad masculina ≥ 80%

	Hombres		Mujeres	
Provincias	T. Actividad	T. Paro	T. Actividad	T. Paro
Girona	88,9	4,8	72,6	9,7
Soria	85,9	4,2	58,1	11,8
Lleida	85,6	3,3	58,6	8,5
Toledo	85,0	4,5	51,1	20,4
Cuenca	83,5	3,6	39,7	11,6
Huesca	83,3	3,1	59,3	7,8
Guadalajara	83,2	3,6	55,7	15,3
Zaragoza	82,7	4,0	58,2	7,8
Ávila	82,6	4,7	54,6	11,9
Álava	82,4	4,6	66,2	13,2
Rioja (La)	81,9	3,7	53,9	6,7
Navarra	81,3	3,7	58,7	6,3
Guipúzcoa	81,2	4,3	60,1	9,2
Lugo	80,1	4,1	65,8	15,6

Provincias próximas al pleno empleo masculino

Tasa de paro masculina ≤ 6% y tasa de actividad masculina ≥ 80%

	Hombres		Mujeres	
Provincias	T. Actividad	T. Paro	T. Actividad	T. Paro
Castellón	84,1	6,0	56,3	9,5
Madrid	82,5	5,4	60,6	8,0
Burgos	81,6	5,8	59,3	13,6
Albacete	80,2	5,5	49,7	13,2
Segovia	86,6	5,9	58,3	16,2
Tarragona	83,2	5,8	64,8	11,5

Provincias con poco paro masculino y baja actividad

Tasa de paro masculina ≤ 5% y tasa de actividad masculina ≥ 70%

	Hombres		Mujeres	
Provincias	T. Actividad	T. Paro	T. Actividad	T. Paro
Palencia	78,5	4,7	51,5	13,4
Ciudad Real	78,1	3,6	44,7	16,9
Teruel	77,6	2,1	47,3	5,9
León	73,4	4,4	46,4	14,4

Provincias con alta actividad y paro masculino

Tasa de paro masculina ≥ 6% y tasa de actividad masculina ≥ 80%

	Hombres		Mujeres	
Provincias	T. Actividad	T. Paro	T. Actividad	T. Paro
Baleares (Illes)	85,9	8,0	65,7	10,7
Barcelona	84,8	8,3	65,2	12,2
Murcia	83,2	7,2	55,2	16,0
Almería	82,5	8,2	58,8	14,2
Valencia	82,5	7,0	59,7	13,6
Santa Cruz de Tenerife	81,2	10,1	58,0	19,9
Vizcaya	81,2	9,6	56,3	14,0
Salamanca	81,2	9,9	60,9	25,9
Córdoba	81,0	14,5	48,6	31,1
Badajoz	81,0	11,5	49,3	31,7
Cantabria	80,9	7,1	53,8	15,0
Jaén	80,3	13,0	48,7	33,0
Sevilla	80,0	13,2	52,7	26,3

Resto de provincias

	Hombres		Mujeres	
Provincias	T. Actividad	T. Paro	T. Actividad	T. Paro
Valladolid	79,5	6,6	54,8	19,4
Badajoz	79,3	6,9	50,0	16,7
Zamora	79,2	8,2	47,2	17,0
Pontevedra	78,8	9,0	61,4	21,7
Coruña (La)	78,4	9,9	60,2	22,3
Cáceres	78,2	10,5	52,9	25,1
Málaga	78,2	11,8	48,9	21,3
Cádiz	78,1	16,5	49,3	33,7
Melilla	77,9	11,0	52,8	24,7
Palmas (Las)	77,9	9,9	55,4	13,7
Orense	76,4	10,2	56,2	16,6
Granada	75,9	11,3	48,0	20,5
Ceuta	75,3	11,8	36,8	18,6
Huelva	73,0	11,2	47,8	14,5
Asturias	72,9	7,2	49,3	15,3

Fuente: EPA, INE

Inactivas

A la vista de lo expuesto en los apartados anteriores, hay que animar el desarrollo de políticas públicas de empleo, sobre todo en el ámbito local, para aumentar la tasa de actividad femenina hasta el 60%, homologándose con la media de la UE. Para ello es necesario incorporar a la actividad laboral a 760.000 mujeres. En España hay, según la EPA[26], 9,8 millones de mujeres inactivas. De ellas:

- 4,8 millones son amas de casa
- 1,4 millones son estudiantes
- 1,3 millones están jubiladas
- 2,3 millones están en una situación de incapacidad, viudedad, se dedican a actividades benéficas u a otras tareas.

[26] .- En el 2º trimestre de 2004.

De entre los colectivos[27] enumerados más arriba, 374.000 mujeres son potencialmente activas[28] (102.000) o buscadoras pasivas de empleo[29] (272.000). Es decir, con cierto estímulo podrían pasar a formar parte de la población activa.

Los agentes sociales y las políticas de estímulo público deben centrarse en incorporar a la actividad laboral al algo más de un millón de mujeres que hay, con menos de 40 años y que se ocupan exclusivamente en labores del hogar. Y esto a través de las siguientes vías:

1. Crear servicios para la atención a personas dependientes, a un coste que los haga accesibles a una mayoría de la población. Esta política constituye uno de los más importantes "yacimientos de empleo" con los que cuenta la economía española. Mercantilizar estas actividades convirtiéndolas en servicios remunerados, supone liberar fuerza de trabajo inactiva y crear oportunidades de empleo.

2. Desarrollar desde los Servicios Públicos de Empleo provinciales programas de formación u otras iniciativas específicamente diseñadas para incorporar a las mujeres al mundo del trabajo, promoviendo acuerdos de contratación con las empresas. En particular, en aquellas provincias donde se ha alcanzado ya el pleno empleo masculino.

[27] .- La mayoría proceden del colectivo de amas de casa (265.000) y estudiantes (58.000).

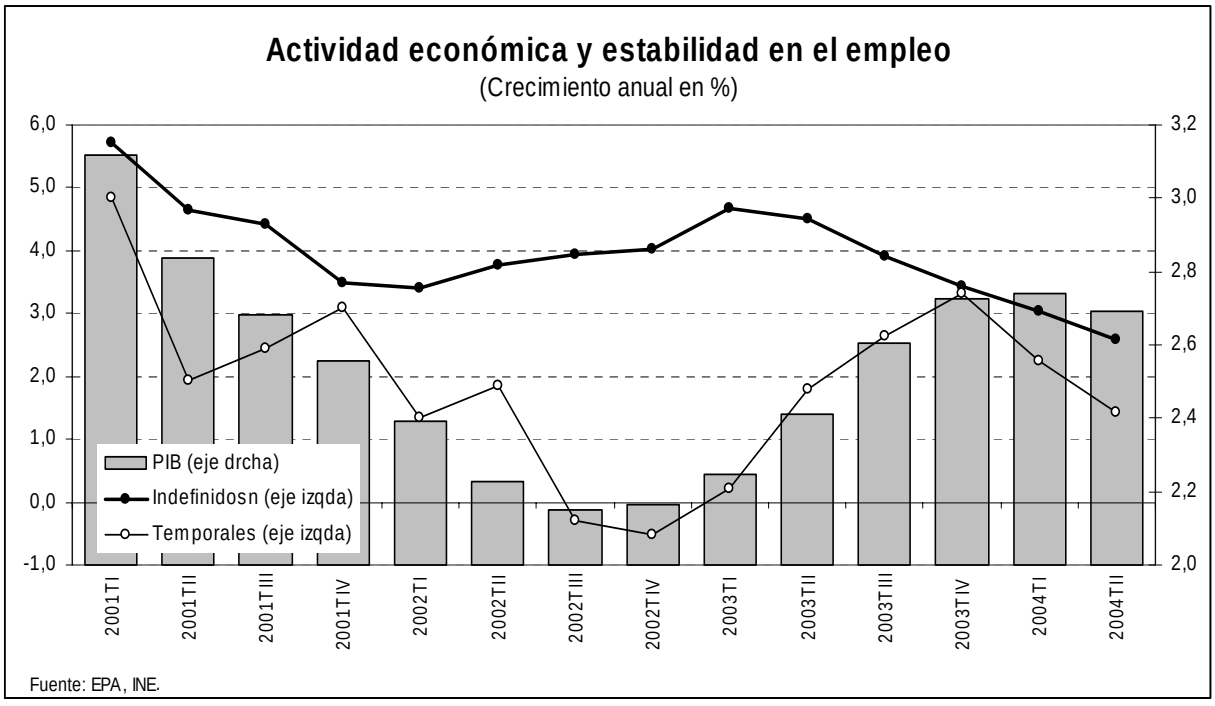
[28] .- Potencialmente activas son las personas disponibles para trabajar que no buscan empleo de manera activa por algunas de estas razones: estar desanimadas (piensan que no encontrarán trabajo); pensar que no hay ningún empleo disponible en los alrededores; pensar que ningún trabajo se adapta a su cualificación; estar afectadas por un ERE y no pensar que podrán reincorporarse a la empresa; no saber a dónde dirigirse para encontrarlo; esperar la estación de mayor actividad; esperar los resultados de una gestión anterior; o esperar reanudar su actividad por cuenta propia.

[29] .- Son personas disponibles para trabajar, pero que buscan empleo a través de un método considerado "pasivo". Tras la introducción en 2001 de la nueva definición de desempleo implantada desde Eurostat en la EPA, este colectivo aumentó de manera importante como consecuencia de que la inscripción en el Servicio Público de Empleo por sí sola, dejó de considerarse un método de búsqueda activo. Desde entonces es, además, necesario que la inscripción se produzca en las cuatro últimas semanas y que las gestiones realizadas ante las oficinas públicas de empleo estén relacionadas con la búsqueda de empleo y no con otra actividad (formación, etc.)

3.3. Estabilidad en el empleo

Aumentar la contratación indefinida y reducir el uso "no causal" del contrato temporal ha sido uno de los grandes objetivos sindicales de los últimos años. El fomento de la estabilidad en la contratación constituye uno de los elementos que más influye en mejorar la calidad del empleo, aunque, obviamente, no es el único.

La coyuntura reciente muestra una muy ligera rebaja de la tasa de temporalidad, en 2000 la tasa era el 32,1% y a principios de 2004 es del 30,4%. Esta reducción la propicia la desaceleración económica saldada integramente y a diferencia de épocas pasadas, sobre el empleo temporal. Los temporales crecen por debajo del empleo indefinido entre 2000 y 2004, reduciéndose durante la etapa de mayor ralentización de la actividad económica (ver tabla adjunta).

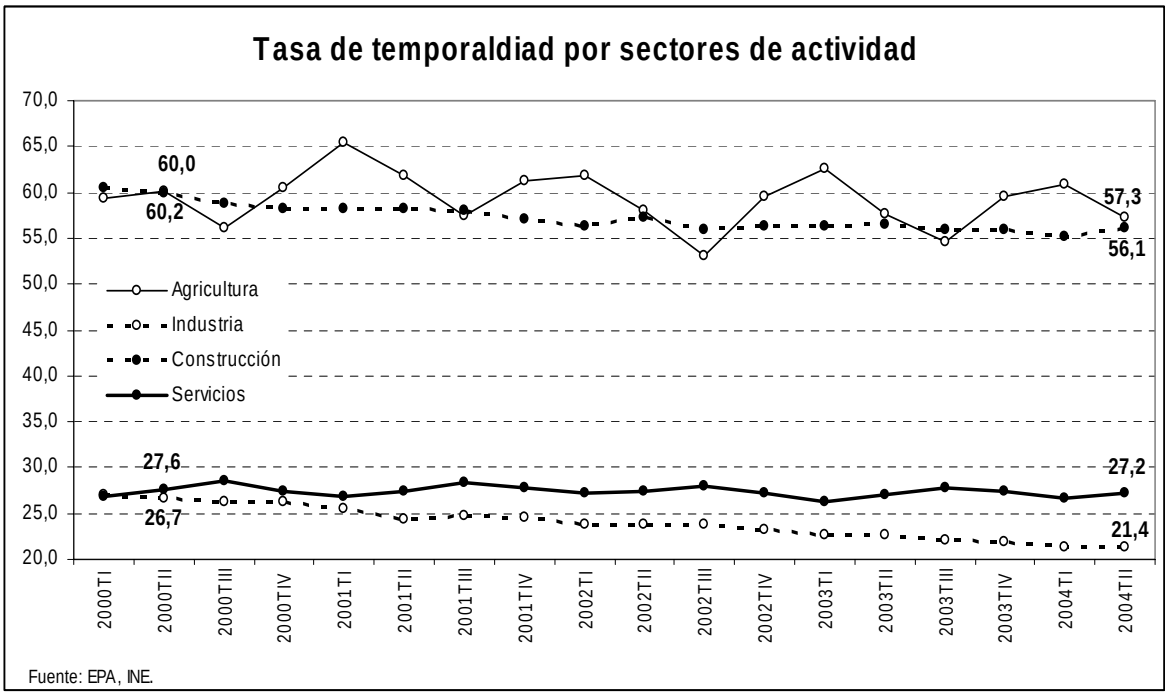


Reducción "pasiva" de la temporalidad entre los hombres

Las mujeres reducen ligeramente su tasa de temporalidad entre primeros de 2000 y 2004, pasando del 34,6% al 33,2%. Entre los hombres la rebaja es algo mayor, del 30,6% a comienzos de 2000, al 28,4% a principios de 2004. La razón de este comportamiento diferente entre sexos reside en la evolución sectorial del empleo y las diferencias de género en la distribución del mismo entre sectores.

Los hombres registran una mayor rebaja porque son los sectores más masculinizados (industria y construcción) los que más recortan su tasa de temporalidad (ver gráfico adjunto).

La disminución en la industria es consecuencia de la expulsión de trabajadores temporales provocada por la caída del ciclo económico. Entre primeros de 2000 y el comienzo de 2004, la tasa de temporalidad industrial cae 5,2 puntos porcentuales.



En cambio, la construcción –que ha vivido un ciclo ascendente- recorta su tasa de temporalidad gracias a un intenso crecimiento del empleo indefinido, que crece por encima del empleo temporal a lo largo del período analizado. Si embargo, a partir 2004 la caída de la actividad empieza a afectar igualmente al ciclo de la construcción, lo que parece haber abierto un proceso de expulsión de mano de obra temporal. Entre 2000 y 2004, la tasa de temporalidad cae casi cuatro puntos porcentuales en este sector, pero, a pesar de esta rebaja, el sector de la construcción continúa siendo un ejemplo del recurso excesivo al empleo temporal. Su tasa de temporalidad (56%) es una de las más altas de entre todos los sectores y de Europa, además, de ocupar el mayor volumen de empleo temporal (el 24% del total). Por este motivo se incluye al final de este capítulo un apartado que intenta describir e indagar en los motivos de tan elevada tasa y volumen de empleo temporal.

Por otro lado, la rebaja de la temporalidad femenina se sitúa por debajo de la masculina debido a la mayor participación de las mujeres en algunas ramas del sector Servicios, precisamente las que se muestran más dinámicas en la creación de empleo. Recuérdese que los Servicios han mantenido un crecimiento considerable a pesar de la desaceleración industrial.

Rebaja "pasiva" entre los jóvenes

Los jóvenes de entre 16 y 29 años recortan su tasa de temporalidad cuatro puntos porcentuales entre 2000 y 2004, mientras que los mayores de 29 años la mantienen prácticamente constante.

La rebaja entre los jóvenes está propiciada por la destrucción de empleo temporal consecuencia de la desaceleración económica. Recuérdese que la mitad del empleo temporal está compuesto por jóvenes y que la mitad de los jóvenes asalariados tienen contrato temporal.

Temporalidad y desempleo

La tasa de desempleo parece ser una de las principales variables explicativas del nivel y evolución de la tasa de temporalidad en el último período. Cuanto menor es la presión del desempleo, el empresario se ve obligado a ofertar mejores condiciones de trabajo y entre ellas, contratos más estables.

El Sector Público continúa aumentando su temporalidad

El Sector Público continúa aumentando su tasa de temporalidad en la coyuntura más reciente, mientras se reduce en el Sector Privado. La temporalidad aumenta 2,5 puntos porcentuales en el Sector Público entre 2000 y 2004, hasta situarse en el 22,4%, y cae 2,8 puntos en el Sector Privado, hasta el 32,3%.

Obviamente, la mayor responsabilidad en la rebaja global de la temporalidad corresponde al Sector Privado, pues allí se ubican 3,6 millones de los 4,2 millones de trabajadores temporales. Sin embargo, no es aceptable que el Sector Público venga aumentando su tasa de temporalidad, en particular, tras el compromiso expresado públicamente con la estabilidad en el empleo del anterior y el actual Gobierno.

¿Quiénes son los temporales?

La última estimación de la EPA (correspondiente al 2º trimestre de 2004) sitúa el total de asalariados temporales en 4.213.000. Alrededor de la mitad son jóvenes de hasta 30 años, con lo que la temporalidad no afecta exclusivamente a los recién incorporados a la actividad laboral, aunque los jóvenes son quienes sufren tasas de temporalidad más elevadas.

En la Construcción se ubican 917.000 trabajadores temporales y en el Sector Público, 622.000. Por tanto, cualquier política que persiga recortar la temporalidad debe tener en cuenta esta realidad, es más, seguramente una política específica para estos dos sectores puede ser mucho más efectiva que otra de corte horizontal.

La temporalidad no afecta sólo a los empleos que requieren una cualificación media o baja. Alrededor de 575.000 temporales son titulados y se ubican en ocupaciones que precisan de una alta cualificación.

El 80% de los trabajadores temporales declaran tener un contrato temporal por no haber podido encontrar un empleo permanente.

A partir de los estudios disponibles se sabe que para los jóvenes la temporalidad no es una situación permanente: pasado un tiempo consiguen estabilizarse. No obstante, según el último Informe sobre el Empleo en Europa, España es uno de los países en los que el tránsito desde un contrato temporal a un empleo fijo es más difícil. Además, la mitad de los temporales tiene más de 30 años, lo que lleva a pensar que un importante colectivo de trabajadores queda "atrapado" en la temporalidad. Casi el 21% de los temporales mayores de 30 años tiene una antigüedad en la empresa superior a los tres años, mientras que entre los jóvenes este porcentaje es sólo del 8,6%.

Parte de esta trampa la tienden los sectores donde la temporalidad empieza a ser endémica (Construcción) o donde ha crecido a pesar de reducirse en el conjunto de la economía (Sector Público). Uno de cada cuatro trabajadores temporales mayores de 30 años trabaja en la Construcción y el 18% en el Sector Público. Entre ambos sectores suman cerca de 900.000 trabajadores temporales mayores de 30 años, es decir, cuatro de cada diez.

LA SITUACIÓN DE LOS ASALARIADOS TEMPORALES

2º trimestre de 2004

	De 16 a 30 años	Mayores de 30 años	Total	De 16 a 30 años	Mayores de 30 años	Total
Volumen						
Asalariados temporales	2.125.447	2.087.521	4.212.968			
Tasa de temporalidad	49,8	21,7	30,4			
Sectores						
Agricultura	78.995	155.626	234.621	3,7	7,5	5,6
Industria	358.641	226.721	585.362	16,9	10,9	13,9
Construcción	396.005	520.835	916.840	18,6	24,9	21,8
Servicios	1.291.806	1.184.339	2.476.145	60,8	56,7	58,8
Total	2.125.447	2.087.521	4.212.968	100,0	100,0	100,0
En ocupaciones que requieren:						
Cualificación alta[1:]	327.367	247.505	574.872	15,4	11,9	13,6
Agricultura	4.151	3.561	7.712	1,3	1,4	1,3
Industria	31.020	9.051	40.071	9,5	3,7	7,0
Construcción	14.023	8.212	22.235	4,3	3,3	3,9
Servicios	278.174	226.681	504.855	85,0	91,6	87,8
Hasta un año	212.756	105.324	318.080	65,0	42,6	55,3
Más de 1 años y hasta 2 años	57.950	36.064	94.014	17,7	14,6	16,4
Más de 2 y hasta 3 años	30.626	21.484	52.110	9,4	8,7	9,1
Más de 3 años	26.035	84.631	110.666	8,0	34,2	19,3
Cualificación media-baja:	1.798.080	1.840.016	3.638.096	84,6	88,1	86,4
Con titulación superior	348.139	229.341	577.480	19,4	12,5	15,9
Agricultura	4.533	10.846	15.379	1,3	4,7	2,7
Industria	68.923	32.717	101.640	19,8	14,3	17,6
Construcción	29.674	33.014	62.688	8,5	14,4	10,9
Servicios	245.009	152.763	397.772	70,4	66,6	68,9
Hasta un año	239.496	132.195	371.691	68,8	57,6	64,4
Más de 1 años y hasta 2 años	59.844	32.440	92.284	17,2	14,1	16,0
Más de 2 y hasta 3 años	23.872	21.131	45.003	6,9	9,2	7,8
Más de 3 años	24.927	43.574	68.501	7,2	19,0	11,9
Sin titulación superior	1.449.941	1.610.675	3.060.616	80,6	87,5	84,1
Total	2.125.447	2.087.521	4.212.968	100,0	100,0	100,0
Público y privado						
Sector Público	257.159	364.809	621.968	12,1	17,5	14,8
Cualificiación alta[1]	126.864	160.927	287.791	49,3	44,1	46,3
Cualificación media-baja:	130.295	203.882	334.177	50,7	55,9	53,7
Con titulación superior	40.074	50.886	90.960	30,8	25,0	27,2
Sin titulación superior	90.221	152.996	243.217	69,2	75,0	72,8
Sector Privado	1.868.288	1.722.712	3.591.000	87,9	82,5	85,2
Total	2.125.447	2.087.521	4.212.968	100,0	100,0	100,0
Antigüedad en la empresa						
Hasta un año	1.438.332	1.178.177	2.616.509	67,7	56,4	62,1
Más de 1 años y hasta 2 años	350.775	311.567	662.342	16,5	14,9	15,7
Más de 2 y hasta 3 años	152.949	166.333	319.282	7,2	8,0	7,6
Más de 3 años:	183.392	431.443	614.835	8,6	20,7	14,6
Agricultura	4.762	14.231	18.993	2,6	3,3	3,1
Industria	27.265	33.372	60.637	14,9	7,7	9,9
Construcción	43.552	110.261	153.813	23,7	25,6	25,0
Servicios	107.813	273.579	381.392	58,8	63,4	62,0
Sector Público	41.479	126.638	168.117	22,6	29,4	27,3
Sector Privado	141.913	304.805	446.718	77,4	70,6	72,7
Total	2.125.448	2.087.520	4.212.968	100,0	100,0	100,0
Motivo de tener un contrato temporal						
Por no haber encontrado un empleo permanente	1.691.640	1.672.046	3.363.686	79,6	80,1	79,8
Por no haber querido un empleo permanente	23.622	17.374	40.996	1,1	0,8	1,0
Por otras razones	325.650	321.724	647.374	15,3	15,4	15,4
Desconoce el motivo	84.535	76.377	160.912	4,0	3,7	3,8
Total	2.125.447	2.087.521	4.212.968	100,0	100,0	100,0
Sector Público:	257.161	364.810	621.971	12,1	17,5	14,8
Por no haber encontrado un empleo permanente	183.368	285.897	469.265	71,3	78,4	75,4
Por no haber querido un empleo permanente	2.421	1.756	4.177	0,9	0,5	0,7
Por otras razones	63.690	67.929	131.619	24,8	18,6	21,2
Desconoce el motivo	7.682	9.228	16.910	3,0	2,5	2,7
Sector Privado:	1.868.286	1.722.711	3.590.997	87,9	82,5	85,2
Por no haber encontrado un empleo permanente	1.508.272	1.386.149	2.894.421	80,7	80,5	80,6
Por no haber querido un empleo permanente	21.201	15.618	36.819	1,1	0,9	1,0
Por otras razones	261.960	253.795	515.755	14,0	14,7	14,4
Desconoce el motivo	76.853	67.149	144.002	4,1	3,9	4,0

(1).- Titulados superiores en una ocupación donde podrían ejercerla.
Fuente: EPA, INE.

VÍAS DE INGRESO EN LA EMPRESA DE LOS INDEFINIDOS

2º timestre de 2004

Tipo de ingreso en la empresa	De 16 a 23 años	De 24 a 30 años	De 31 a 35 años	Más de 35 años	Total
Total					
Mediante un contrato temporal	93.547	376.581	269.244	617.084	1.356.456
Mediante un contrato indefinido	290.803	1.378.764	1.294.410	5.343.529	8.307.506
Total	**384.350**	**1.755.345**	**1.563.654**	**5.960.613**	**9.663.962**
Agricultura					
Mediante un contrato temporal	1.836	5.404	5.540	13.771	26.551
Mediante un contrato indefinido	5.251	19.516	20.465	102.885	148.117
Total	**7.087**	**24.920**	**26.005**	**116.656**	**174.668**
Industria					
Mediante un contrato temporal	25.988	114.797	70.264	143.023	354.072
Mediante un contrato indefinido	70.601	300.416	274.084	1.156.882	1.801.983
Total	**96.589**	**415.213**	**344.348**	**1.299.905**	**2.156.055**
Construcción					
Mediante un contrato temporal	8.762	20.138	19.861	39.358	88.119
Mediante un contrato indefinido	42.053	126.030	98.064	363.076	629.223
Total	**50.815**	**146.168**	**117.925**	**402.434**	**717.342**
Servicios					
Mediante un contrato temporal	56.961	236.242	173.578	420.932	887.713
Mediante un contrato indefinido	172.897	932.802	901.797	3.720.685	5.728.181
Total	**229.858**	**1.169.044**	**1.075.375**	**4.141.617**	**6.615.894**
DISTRIBUCIÓN EN %					
Total					
Mediante un contrato temporal	24,3	21,5	17,2	10,4	14,0
Mediante un contrato indefinido	75,7	78,5	82,8	89,6	86,0
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Agricultura					
Mediante un contrato temporal	25,9	21,7	21,3	11,8	15,2
Mediante un contrato indefinido	74,1	78,3	78,7	88,2	84,8
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Industria					
Mediante un contrato temporal	26,9	27,6	20,4	11,0	16,4
Mediante un contrato indefinido	73,1	72,4	79,6	89,0	83,6
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Construcción					
Mediante un contrato temporal	17,2	13,8	16,8	9,8	12,3
Mediante un contrato indefinido	82,8	86,2	83,2	90,2	87,7
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Servicios					
Mediante un contrato temporal	24,8	20,2	16,1	10,2	13,4
Mediante un contrato indefinido	75,2	79,8	83,9	89,8	86,6
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: EPA, INE.

¿Cómo se llega al empleo estable?

Las empresas suelen emplear el contrato temporal como paso previo o "antesala" del contrato indefinido, a pesar de no ser ésta una *causa* legal reconocida en el Estatuto de los Trabajadores para celebrar contratos temporales.

En muchos casos, las empresas celebran contratos indefinidos con trabajadores que tienen un largo historial de contratos temporales suscritos en diferentes empresas.

En otros casos, los contratos temporales se suceden en la misma empresa y con el mismo trabajador, formando "cadenas de contratos" lo que tampoco se ajusta a la legalidad.

Según la EPA, un millón, de los cuatro millones largos de trabajadores temporales, declaran tener una antigüedad ininterrumpida en la empresa superior al tiempo transcurrido desde la firma de su último contrato o renovación. Es decir, se trata de trabajadores a los que el empresario les está encadenando contratos. La cifra de un millón es, además, un suelo del volumen total de trabajadores temporales que sufren encadenamiento de contratos.

El acceso a un empleo estable a través de un contrato temporal previo celebrado dentro de una misma empresa, se ha ampliado a lo largo de las últimas décadas con el *boom* de la contratación temporal. Así, mientras que sólo el 10% de los indefinidos mayores de 35 años declara en la EPA haber accedido a través de esta vía a su contrato fijo, el porcentaje se eleva hasta el 24% entre los jóvenes de 16 a 23 años indefinidos (ver tabla).

A pesar de este aumento, la mayoría de los jóvenes indefinidos declara que accedieron a su contrato actual directamente, sin un contrato temporal previo dentro de la misma empresa[30]. Esto sumado al elevado nivel que alcanza la temporalidad entre los jóvenes, lleva a pensar que su principal itinerario para "llegar" hasta el empleo estable es pasar previamente por distintos empleos temporales en distintas empresas hasta que ingresan en una directamente a través de un contrato indefinido.

[30] .- No obstante, al igual que con el encadenamiento de contratos, las cifras deben tomarse con cautelas pues no se pregunta directamente por esta cuestión en la EPA, sino que se deduce de la antigüedad ininterrumpida en la empresa y la duración transcurrida del contrato indefinido. Si dentro de la misma empresa ha habido contratos temporales previos interrumpidos por pequeños períodos de baja, los resultados estarían sesgados al alza.

Altas y bajas por tipo de contrato

	Período	Total	Indefinidos	Temporales
Efectivos	IV trm. 1997	8.364,8	5.314,4	3.050,4
Altas externas	1998	6.345,8	724,0	5.621,8
Bajas externas	1998	5.722,2	721,8	5.000,4
Saldo externo	**1998**	**623,6**	**2,2**	**621,4**
Altas modif. de contrato	1998	436,5	367,1	69,5
Bajas modif. de contrato	1998	436,5	25,2	411,2
Saldo interno	**1998**	**0,0**	**341,9**	**-341,7**
Efectivos	IV trm. 1998	8.988,4	5.658,5	3.330,1
Altas externas	1999	7.024,1	885,7	6.138,3
Bajas externas	1999	6.353,2	790,2	5.563,0
Saldo externo	**1999**	**670,9**	**95,5**	**575,3**
Altas modif. de contrato	1999	578,4	467,0	111,5
Bajas modif. de contrato	1999	578,4	49,8	528,6
Saldo interno	**1999**	**0,0**	**417,2**	**-417,1**
Efectivos	IV trm. 1999	9.659,3	6.171,2	3.488,3
Altas externas	2000	7.659,0	1.040,4	6.618,5
Bajas externas	2000	7.083,5	998,5	6.084,9
Saldo externo	**2000**	**575,5**	**41,9**	**533,6**
Altas modif. de contrato	2000	467,0	374,8	92,3
Bajas modif. de contrato	2000	467,0	44,2	422,9
Saldo interno	**2000**	**0,0**	**330,6**	**-330,6**
Efectivos	IV trm. 2000	10.234,8	6.543,7	3.691,3
Altas externas	2001	7.635,8	1.002,7	6.633,1
Bajas externas	2001	7.218,1	1.093,6	6.124,4
Saldo externo	**2001**	**417,7**	**-90,9**	**508,7**
Altas modif. de contrato	2001	643,2	555,9	87,3
Bajas modif. de contrato	2001	643,2	67,0	576,0
Saldo interno	**2001**	**0,0**	**488,9**	**-488,7**
Efectivos	IV trm. 2001	10.652,3	6.941,4	3.710,9
Altas externas	2002	8.062,8	1.031,7	7.031,3
Bajas externas	2002	7.738,1	1.236,4	6.501,6
Saldo externo	**2002**	**324,7**	**-204,7**	**529,7**
Altas modif. de contrato	2002	640,9	536,8	104,1
Bajas modif. de contrato	2002	640,9	73,6	567,3
Saldo interno	**2002**	**0,0**	**463,2**	**-463,2**
Efectivos	IV trm. 2002	10.977,3	7.200,0	3.777,3
Altas externas	2003	8.401,0	981,2	7.419,8
Bajas externas	2003	8.100,2	1.151,5	6.948,6
Saldo externo	**2003**	**300,8**	**-170,3**	**471,2**
Altas modif. de contrato	2003	617,8	514,1	103,6
Bajas modif. de contrato	2003	617,8	71,1	546,7
Saldo interno	**2003**	**0,0**	**443,0**	**-443,1**
Efectivos	IV trm. 2003	11.278,0	7.472,6	3.805,4

Nota.- No se consideran la altas y bajas que se producen en un plazo inferior al mes, aunque sí las modificaciones de contratos.
Fuente: ECL, MTAS.

Esta impresión la apoya la información sobre altas y bajas en las empresas por tipos de contrato, estimada por la Encuesta de Coyuntura Laboral del Ministerio de Trabajo (ver tabla adjunta). La mayoría de las altas en el contrato indefinido que se producen en las empresas, proceden de la contratación externa.

Sin embargo, el análisis dinámico que permite la serie del Ministerio de Trabajo, indica que en los últimos años ha estado creciendo el porcentaje de los indefinidos que proceden de un contrato temporal concertado previamente en la empresa.

Volviendo al análisis de los datos de la EPA, cuando éste se desagrega por sectores, sobresale que sean los jóvenes indefinidos de la construcción, los que tienen un mayor porcentaje de ingresos en el empleo estable sin pasar previamente por un contrato temporal, dentro de la misma empresa. Sorprende este dato porque se trata también de uno de los sectores con la tasa de temporalidad más alta.

La explicación puede ser que en este sector hay pocos trabajadores indefinidos, pero los que hay son aquellos más que imprescindibles, irrenunciables, los que forman parte de la estructura mínima necesaria para que las empresas funcionen. Por tanto, aunque al resto de empleos del sector se le aplique la legislación contractual de la manera más laxa posible, a los indefinidos de estructura se les contrata directamente sin necesidad de pasar previamente por un contrato temporal.

Temporalidad en la Construcción

El fenómeno de la temporalidad es especialmente importante en el sector de construcción:

- Uno de cada cuatro temporales trabaja en la construcción.

- La construcción es responsable de algo más de la mitad del aumento del empleo temporal que se produce entre 1996 y 2004.

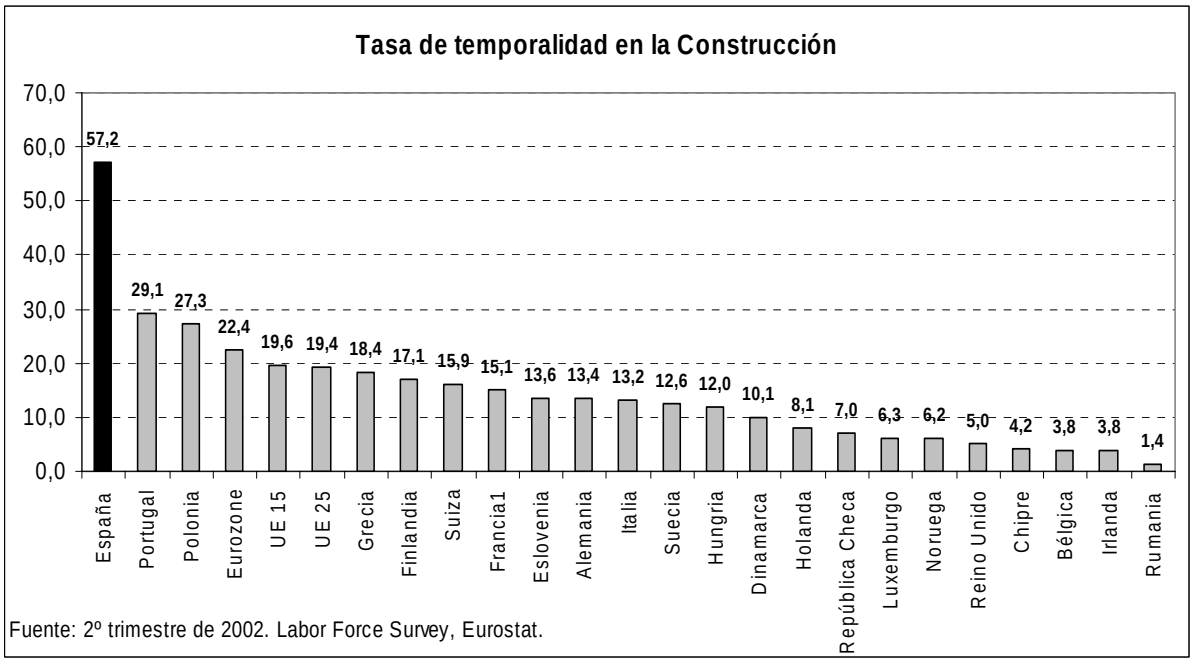
Comparación con UE-25

El exceso de temporalidad en el empleo alcanza uno de sus exponentes en la construcción.

La tasa de temporalidad española en este sector (57,2%) es la más alta de los 25 países que componen la Unión Europea (ver gráfico). Se

sitúa 37,8 puntos porcentuales por encima de la media UE-25 (19,4%) y 28,1 puntos por encima de Portugal, su inmediato seguidor (29,1%).

Esta gran diferencia se explica en algún caso, porque el sector de la construcción sigue en España un modelo de flexibilidad laboral diferente al de algunos países europeos. Es el caso del Reino Unido e Italia, países con una tasa de temporalidad muy por debajo de la española y niveles de autoempleo y ocupación a tiempo parcial muy superiores. El grado de flexibilidad laboral en estos países es, por tanto, similar al español, aunque se articula de distinta manera: en España mediante la contratación temporal, y en el Reino Unido e Italia a través del autoempleo y, en menor medida, la contratación a tiempo parcial.



LA FLEXIBILIDAD EN LA CONSTRUCCIÓN

Datos en %	Tasa de temporalidad	Autoempleo /Ocupados	Ocupados a tiempo parcial / Ocupados
España	57,2	19,2	1,5
Francia[1]	15,1	18,8	5,2
Alemania	13,4	13,7	7,8
Italia	13,2	35,7	4,3
Reino Unido	5,0	34,0	6,7

Datos referidos al 2º trimestre de 2002.
Fuente: Labour Force Survey, Eurostat

Sin embargo, el caso de Alemania y, en particular, el de Francia no apoyan que las diferencias en la tasa de temporalidad se expliquen completamente por una articulación de la flexibilidad laboral a través de

distintas vías. Francia y España tienen un nivel de autoempleo similar, la ocupación a tiempo parcial es más abundante en Francia y la temporalidad española muy superior a la francesa. Pero estas diferencias no son suficientemente grandes como para afirmar que en estos países existen niveles de flexibilidad laboral similares, administrados por cauces distintos.

Por el contrario, esta última comparación parece indicar que el exceso de temporalidad en el mercado de trabajo español tiene detrás motivos adicionales a los utilizados habitualmente.

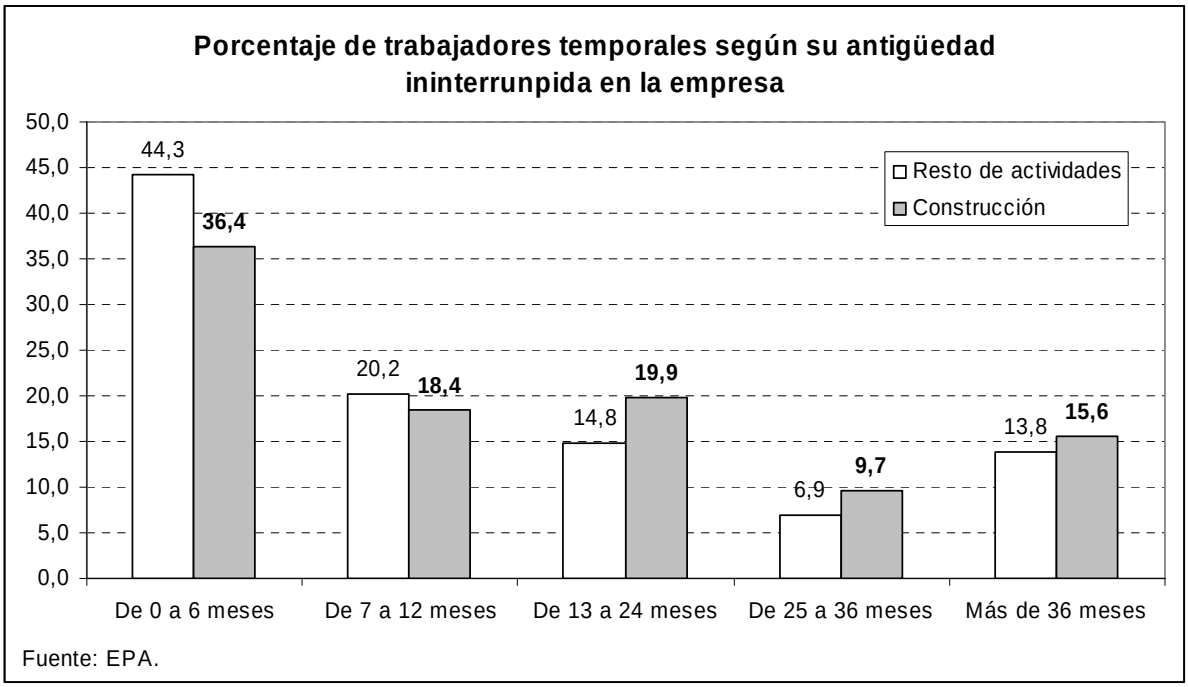
El contrato de obra o servicio

Entre esos motivos sobresalen las características especiales que tiene el contrato temporal empleado preferentemente en el sector de la construcción español, el contrato de obra.

La contratación temporal tiene un carácter causal en la Unión Europea, es decir, estos contratos deben responder a una causa: atender las necesidades coyunturales de trabajo de las empresas. Estas necesidades deben tener a su vez un carácter extraordinario y no recurrente en el tiempo. La causa del contrato temporal se amplía –distorsionándose- en el sector de la construcción español, admitiendo su uso también para aquellas actividades de ciclo productivo discontinuo. Con ello la empresa puede cubrir necesidades permanentes de trabajo con contratos temporales, si las obras (o servicios) que atienden se agotan tras su realización. Por ejemplo, una constructora puede legalmente celebrar un contrato de obra por 25 años con un trabajador para construir un embalse, aunque difícilmente pueda calificarse esta relación como temporal.

De hecho, cuando se compara la antigüedad ininterrumpida de los trabajadores temporales dentro de la misma empresa de la construcción con la del resto de actividades, se comprueba que ésta es superior en la construcción, lo que denota que se cubren con el contrato de obra actividades menos temporales que en el resto de sectores.

En efecto, tal y como se muestra en el gráfico adjunto, cerca del 64% de los trabajadores temporales de la construcción tienen una antigüedad en la empresa superior al año, mientras que para el resto de actividades este porcentaje es del 56%.



El uso del contrato de obra o servicio está creciendo, asimismo, al calor del proceso de descentralización productiva. La jurisprudencia está trasladando la filosofía del modelo de la construcción a las contratas mercantiles y concesiones administrativas.

En un principio se interpretó que el contrato de obra o servicio no podía atender este tipo de relaciones, si la actividad que se cubría tenía carácter permanente en la empresa cliente. Actualmente, en algunos casos, se acepta por la jurisprudencia, que las empresas contratistas o concesionarias efectúan servicios autónomos y temporales por cada contrata o concesión suscrita, cumpliendo, por tanto, con los requisitos del contrato de obra o servicio.

Comparación en las Comunidades Autónomas.

Pero los motivos que explican el exceso de temporalidad en el sector de la construcción español no terminan en su peculiar marco jurídico. En efecto, cuando se compara la tasa de temporalidad en el sector de la construcción por Comunidades Autónomas, se observan grandes diferencias tanto en el nivel como en la evolución, que, en este caso, no pueden atribuirse a un marco jurídico contractual distinto (ver tabla).

Las diferencias entre regiones son tan grandes como con respecto a Europa. La tasa de temporalidad andaluza (75,2%) duplica, por ejemplo, a la catalana (36,9%). Asimismo, la temporalidad no ha evolucionado de la misma manera desde 1996 por CC.AA. Mientras que

en la mayoría de ellas disminuye, en Madrid y Andalucía se mantiene, y en Murcia, Extremadura, y Ceuta y Melilla, disminuye.

Para explicar estas diferencias, en la tabla adjunta se analiza la correlación de la tasa de temporalidad regional con las siguientes variables:

Volumen de mano de obra con menos experiencia. Medido a través del porcentaje de trabajadores temporales con una antigüedad en la empresa inferior al año. Dado que el temporal se suele emplear como contrato de entrada en la empresa para los trabajadores inexpertos, cuanto mayor sea esta variable mayor debería ser la tasa de temporalidad.

Costes Laborales Unitarios. Porcentaje de los salarios brutos sobre la producción de las empresas. Las diferencias de productividad entre regiones y su relación con los ingresos por trabajador podrían estar detrás de las distintas tasas de temporalidad.

Tasa de desempleo. Cuanto mayor sea el volumen de paro peores serán las condiciones contractuales ofertadas por las empresas.

Estructura empresarial atomizada. Medida a través del porcentaje de empresas con menos de 50 trabajadores. La tasa de temporalidad está muy correlacionada con el tamaño empresarial: a mayor abundancia de pequeñas empresas mayor tasa de temporalidad global. Por tanto, las variaciones importantes en la estructura empresarial regional podrían explicar las diferencias en las tasas de temporalidad.

Subcontratas. Volumen de los ingresos de explotación subcontratados. Como consecuencia de la interpretación jurisprudencial del contrato de obra, las subcontratas se han convertido en una fuente de temporalidad. En consecuencia, diferencias regionales en el volumen de subcontratas podrían estar detrás de la distintas tasa de temporalidad territorial.

Autoempleo. Porcentaje de ocupados que son trabajadores por cuenta propia. Podría ocurrir que en algunas CC.AA. se hiciese uso del autoempleo en lugar de la contratación temporal, como forma de flexibilidad laboral, como de hecho ocurre en algunos países europeos.

Inmigrantes. Porcentaje de ocupados extranjeros. La inmigración es un fenómeno altamente relacionado con la temporalidad, debido a la reciente incorporación de estos trabajadores al mercado de trabajo español. Recuérdese que las empresas emplean el temporal como contrato de entrada para los trabajadores con poca experiencia.

Adicionalmente, la necesidad de estos trabajadores de renovar periódicamente su permiso de residencia (hasta pasados cinco años) y la conexión de esta renovación con la obtención de un contrato de trabajo, les convierte en candidatos más fáciles a la hora de aceptar un contrato temporal. Sin embargo, la EPA no parece una buena fuente para medir este fenómeno, dada su baja representación de la población extranjera.

ASALARIADOS EN LA CONSTRUCCIÓN

	2º trimestre 2003		Tasa de temporalidad		
	Indefinidos	**Temporales**	**2º trm. 2003**	**2º trm. 1996**	**Diferencia**
Andalucía	81.767	247.420	75,2	75,2	0,0
Aragón	16.579	18.747	53,1	60,9	-7,9
Asturias (Principado de)	19.296	19.019	49,6	58,4	-8,7
Balears (Illes)	16.237	24.294	59,9	62,7	-2,8
Canarias	29.963	68.839	69,7	81,0	-11,3
Cantabria	11.078	12.443	52,9	64,7	-11,8
Castilla y León	41.552	46.839	53,0	60,2	-7,2
Castilla-La Mancha	24.933	44.924	64,3	75,0	-10,6
Cataluña	149.747	87.508	36,9	58,5	-21,6
Comunidad Valenciana	83.467	111.458	57,2	71,5	-14,3
Extremadura	14.845	27.443	64,9	58,0	6,9
Galicia	41.044	56.479	57,9	64,6	-6,7
Madrid (Comunidad de)	118.650	71.611	37,6	37,1	0,6
Murcia (Región de)	13.806	31.659	69,6	61,3	8,3
Navarra (Comunidad Foral de)	7.990	8.529	51,6	61,6	-10,0
País Vasco	29.539	35.325	54,5	61,1	-6,7
La Rioja	4.160	3.603	46,4	51,4	-5,0
Ceuta y Melilla	344	2.358	87,3	66,7	20,6
Total	**704.997**	**918.498**	**56,6**	**63,0**	**-6,4**

Fuente: EPA.

VARIABLES EXPLICATIVAS DE LA TEMPORALIDAD EN LA CONSTRUCCIÓN POR CC.AA.

	Tasa de temporalidad en %[1]	% de temporales con una antigüedad en el empresa inferior al año[1]	CLU[2]	Tasa de paro del sector en %[1 y 5]	% de empresas con menos de 50 trabajadores[3]	Subcontratas[4]	% de ocupados autoempleados[1]	% de ocupados extranjeros[1]
Andalucía	75,2	55,8	27	13,3	96,9	29,4	11,9	0,9
Aragón	53,1	49,7	20	3,4	98,7	27,9	27,3	7,7
Asturias (Principado de)	49,6	47,4	25	7,1	97,7	32,4	16,8	1,5
Balears (Illes)	59,9	53,5	24	7,2	98,6	25,4	26,4	11,6
Canarias	69,7	49,8	24	11,1	95,8	32,6	13,5	6,3
Cantabria	52,9	52,2	23	3,6	98,1	27,5	19,0	3,2
Castilla y León	53,0	48,8	20	7,1	98,8	22,7	25,4	3,1
Castilla-La Mancha	64,3	52,7	21	5,9	98,6	26,8	27,9	3,1
Cataluña	36,9	51,2	22	6,6	98,8	24,2	22,1	5,9
Comunidad Valenciana	57,2	61,6	23	7,4	98,6	24,8	15,5	11,4
Extremadura	64,9	71,7	23	21,8	98,7	25,9	19,5	
Galicia	57,9	47,9	23	9,8	98,8	24,5	21,5	0,5
Madrid (Comunidad de)	37,6	54,7	24	5,5	96,7	35,0	18,3	12,0
Murcia (Región de)	69,6	61,2	21	5,6	98,6	28,4	15,2	8,3
Navarra (Comunidad Foral de)	51,6	64,3	23	2,0	97,9	28,8	33,2	11,7
País Vasco	54,5	54,9	21	5,7	98,3	21,3	27,0	1,0
La Rioja	46,4	49,0	19	3,3	99,0	24,2	34,6	5,7
Ceuta y Melilla	87,3	61,8		20,5	96,2		11,2	5,3
Total	**56,6**	**54,8**	**23**	**8,6**	**98,0**	**28,0**	**19,2**	**5,5**
Coeficiente de correlación con la tasa de temporalidad		0,38	0,29	0,67	-0,42	0,04	-0,52	-0,20

(1).- Segundo triemestre de 2003. EPA, INE.
(2).- Coste Labora Unitario: salarios brutos sobre la producción de las empresas. Encuesta Coyuntural de la Construcción, 2002.
(3).- DIRCE, INE.
(4).- Porcentaje de los ingresos de explotación subcontratados. Encuesta Coyuntural de la Construcción, 2002.
(5):- Parados que dejaron su empleo en la construcción hace menos de tres años.

De estas variables la que mejor parece explicar las diferencias regionales en la temporalidad es la incidencia regional del desempleo (así como su evolución), aunque la correlación entre ambas variables no es del todo concluyente.

Evolución de la temporalidad en la Construcción

La Construcción con sus cerca de 900.000 trabajadores temporales concentra el mayor volumen de empleo temporal del conjunto de la economía, el 22% del total.

La temporalidad se ha reducido en este sector en 6,5 puntos porcentuales desde 1996, pasando su tasa de temporalidad del 62,7% en ese año, al 56,2% en 2003 (ver gráfico). La tasa de temporalidad se reduce de manera significativa gracias a un intenso crecimiento del empleo indefinido, que en la etapa más alta del ciclo supera el 18%. No obstante, el empleo temporal crece también intensamente, aunque con la desaceleración de la actividad económica, su flexión a la baja ha sido más intensa que la del empleo estable.

Por ramas, la temporalidad se reduce en todas ellas entre 1996 y 2003, excepto en *Preparación de obras*, donde aumenta 6,6 puntos porcentuales (ver tabla adjunta). Las rebajas de la temporalidad son muy intensas en las ramas de *Instalación de edificios y obras* (-13 puntos) y *Acabado de edificios y obras* (-13,9 puntos).

Construcción general de inmuebles y obras de ingeniería civil, la rama que ocupa más trabajadores temporales (698.100) reduce su tasa de temporalidad 4,2 puntos, hasta situarse en el 62,4%, la más alta de todo el sector.

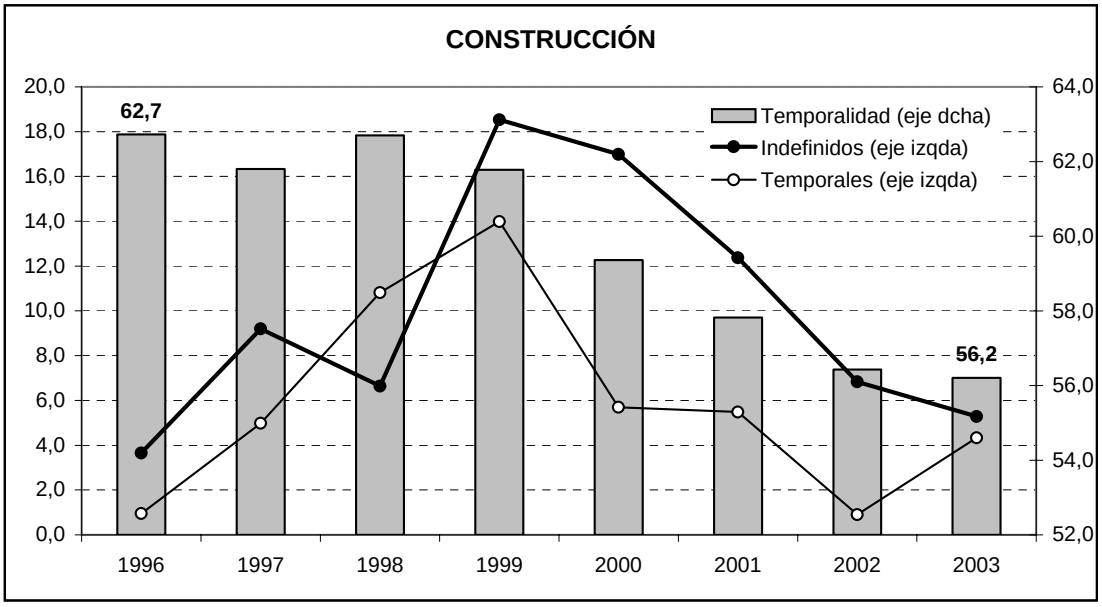
El fuerte aumento del empleo indefinido en el sector de construcción se explica por dos motivos:

- El primero –y menos importante- es por el incremento del empleo de cualificación alta-media, consecuencia del importante crecimiento de la actividad en el último período. Entre 1996 y 2004, de los 383.000 empleos indefinidos creados en términos netos en la construcción, 86.000 son empleos cualificados.
-
  No obstante, la mayor parte del aumento del empleo indefinido tiene una cualificación baja-media. En efecto, 298.000 empleos indefinidos poco cualificados se crean entre 1996 y 2004.

Evolución de la temporalidad en la CONSTRUCCIÓN

	Asalariados en miles				Crecimiento anual en %		
Año	Total	Indefinidos	Temporales	Tasa de temporalidad en %	Total	Indefinidos	Temporales
1996	921,5	343,5	578,0	62,7	1,9	3,7	1,0
1997	981,9	375,1	606,8	61,8	6,6	9,2	5,0
1998	1072,4	400,0	672,4	62,7	9,2	6,6	10,8
1999	1240,6	474,2	766,5	61,8	15,7	18,5	14,0
2000	1364,9	554,7	810,2	59,4	10,0	17,0	5,7
2001	1477,9	623,3	854,6	57,8	8,3	12,4	5,5
2002	1528,2	665,9	862,3	56,4	3,4	6,8	0,9
2003	1600,8	701,1	899,7	56,2	4,8	5,3	4,3

Fuente: EPA, INE.



RAMAS DE LA CONSTRUCCIÓN

	Tasa de temporalidad en%			2º trimestre de 2003 (en miles)		
Ramas del sector de Construcción	2º trm. 1996	2º trm. 2003	Diferencia	Total	Indefinidos	Temporales
Preparación de obras	41,1	47,7	6,6	38,2	20,0	18,3
Construcción general de inmuebles y obras de ingeniería civil	66,6	62,4	-4,2	1.119,0	420,9	698,1
Instalaciones de edificios y obras	48,9	36,0	-13,0	253,4	162,3	91,2
Acabado de edificios y obras	66,5	52,6	-13,9	206,7	98,0	108,7
Alquiler de equipo de construcción o demolición dotado de operario	*	*	*	6,1	*	*
Total	**63,0**	**56,6**	**-6,5**	**1.623,5**	**705,0**	**918,5**

(*): Muestra insuficiente.
Fuente: EPA, INE.

ASALARIADOS DE LA CONSTRUCCIÓN

	1996[1]	2004[1]	Diferencia
Indefinidos	**333.862**	**717.343**	**383.481**
Cualificiación alta-media	93.624	179.427	85.803
Cualificación baja-media	240.238	537.916	297.678
Temporales	**569.083**	**916.842**	**347.759**
Cualificiación alta-media	44.458	74.258	29.800
Cualificación baja-media	524.625	842.584	317.959

(1): 2º trimestre.
Fuente: EPA, INE.

- La segunda y principal explicación del aumento de empleo indefinido en la construcción se encuentra en la aproximación que al mismo tiempo se produce al pleno empleo de la fuerza de trabajo masculina en el ámbito provincial.

  Entre 1996 y 2004 se da una fuerte rebaja del desempleo entre los hombres y un aumento paralelo de su tasa de actividad. Así, si en 1996 la tasa de paro masculina era del 17,8%, en 2004 es sólo del 8%[31]. Igualmente, si en 1996 su tasa de actividad es del 76,9%, en 2004 es del 81,3%.

  La tabla adjunta recoge la evolución de la tasa de actividad y paro de los hombres entre 1996 y 2004, para aquellas provincias donde a lo largo del período se produce un mayor aumento del empleo indefinido de baja cualificación en el sector de la construcción.

Se observa cómo el progresivo logro del pleno empleo masculino, obliga a los empresarios del sector a ofrecer mejores condiciones de ocupación y, en concreto, empleo más estable.

EVOLUCIÓN DEL PARO Y LA ACTIVIDAD ENTRE LOS HOMBRES

Mayores de 16 y menores de 65 años

	2º trimestre 1996		**2º trimestre 2004**	
Provincias[1]	T. Actividad	T. Paro	T. Actividad	T. Paro
Almería	78,1	16,4	82,5	8,2
Baleares (Illes)	80,1	9,4	85,9	8,0
Barcelona	79,3	16,7	84,8	8,3
Girona	82,2	10,1	88,9	4,8
Madrid	77,9	16,3	82,5	5,4
Málaga	75,9	28,5	78,2	11,8
Murcia	76,0	16,5	83,2	7,2
Valencia	79,4	18,7	82,5	7,0
Total	**76,9**	**17,8**	**81,3**	**8,0**

(1): Provincias donde más crece el empleo indefinido de media o baja cualificiación en el sector de la construcción

Fuente: EPA, INE.

[31] .- Estas tasas (tanto la de paro como la de actividad) no son enteramente comparables, pues en 2001 se introduce una nueva definición de desempleo en la EPA, más restrictiva que la vigente hasta la fecha. Así pues, parte de la diferencia se explicaría por dicho cambio metodológico.

3.4. Trabajadores extranjeros

Los últimos años se ha producido una intensa entrada de trabajadores extranjeros en España. Esta llegada ha estado caracterizada por la irregularidad en los cauces de acceso y por su ubicación, fundamentalmente, en la economía sumergida, que ha ampliado su campo de acción.

Cambiar esta realidad ha ascendido en poco tiempo hasta los primeros puestos de la agenda sindical, por dos razones:

- Un volumen excesivo de trabajadores extranjeros retrasa la solución de dos de los principales problemas estructurales de la ocupación: la baja actividad femenina y el exceso de empleo temporal. La rebaja de la presión demográfica aboca a los empresarios a incorporar a las mujeres a la actividad laboral y a ofrecer mejores condiciones de trabajo.

- Los inmigrantes pueden convertirse en un nuevo *segmento* de la oferta de empleo, si las entradas no se producen por cauces regulares y no se desarrollan políticas públicas de integración. Las circunstancias especiales de los trabajadores extranjeros irregulares les obliga a aceptar condiciones de trabajo por debajo de los estándares al uso, lo que a la larga contribuye a depauperar las condiciones generales de empleo.

Lo dicho hasta aquí –y lo que viene a continuación- no debe interpretarse como una oposición al fenómeno inmigratorio. La llegada de trabajadores extranjeros debe saludarse como necesaria para la economía y sociedad española. En particular, porque su proceso de envejecimiento puede desembocar en una escasez estructural de mano de obra. Lo que se pretende en este apartado es advertir sobre la importancia de establecer ritmos adecuados y cauces legales de entrada, para que este fenómeno sea, en efecto, saludable para la sociedad española y los trabajadores extranjeros. Hasta la fecha esto no ha sido así, y los Gobiernos de turno no han desarrollado una política de inmigración seria.

¿Necesita el mercado de trabajo tantos inmigrantes?

España es el país de la Unión Europea con la tasa de desempleo más alta (algo más de dos millones de parados) y una de las tasas de actividad femeninas más bajas (en España sólo 53 de cada 100 mujeres

entre 15 y 64 años, están incorporadas a la actividad laboral, frente a las 61 de la Unión Europea). Si se toman como referencia el Padrón[32], entre enero de 2000 y 2003, es decir, en tan sólo tres años, el número de inmigrantes procedentes de países en vías de desarrollo o que atraviesan dificultades aumentó en 1.538.000. Este aumento se traduce en una entrada anual de entre 400.000 y 500.000 inmigrantes. Ritmo de entrada que parece, a todas luces, muy por encima del necesario para resolver los posibles cuellos de botella puntuales, que pudieran coexistir en el mercado de trabajo español.

Garrido[33] compara la cohorte de nacidos entre 1971-75, que es la más numerosa, con las cohortes posteriores que son más pequeñas (ver tabla). Esto da una idea de los "huecos" que se abren en el mercado de trabajo como consecuencia de la baja natalidad y que pueden ser "rellenados" con mano de obra extranjera.

Obsérvese que hasta el 2018[34], cuando la generación de 1986-90 esté plenamente incorporada al mercado de trabajo no se darán diferencias acumuladas con respecto a la generación de referencia (1971-75) que se aproximen al volumen actual de desempleo.

Por otro lado, entre 1996 y 2004 se ha producido una entrada acumulada de más de dos millones y medio de trabajadores nacidos fuera de España. Esta cifra es a todas luces excesiva, para cubrir los huecos abiertos por la evolución demográfica. Sobre todo si se considera que el mercado de trabajo español no es todavía capaz de absorber toda la fuerza de trabajo residente disponible (desempleada o inactiva).

---

[32] .- Estas cifras proceden del Padrón Municipal, que a 1 de enero de cada año proporciona la cifra oficial de población que vive en todos los municipios. El Padrón se considera por los especialistas en la materia la mejor fuente para aproximar la cifra total de inmigrantes (regulares e irregulares), pues éstos tienen incentivos para inscribirse en él (es prerrequisito para acceder a la sanidad pública y sirve como prueba documental para futuras regularizaciones). No obstante, el Padrón tiende a sobreestimar las cifras, pues su renovación es lenta, los Ayuntamientos tienen pocos incentivos a dar de baja (su financiación depende de la población empadronada) y la población inmigrante –que tiene una mayor movilidad geográfica- suele darse de alta en el padrón de más de un municipio. Comparando las cifras del Censo de 2001 (elaborado en noviembre de ese año) con las del Padrón de 2002 (enero), resultan 238.000 inmigrantes más en el Padrón, procedentes de países en vías de desarrollo o que atraviesan dificultades. Aunque parte de la diferencia se explica por las distancia entre las fechas de recogida de la información de ambas fuentes, otra parte se debe a las características metodológicas del Padrón señaladas y la tendencia a la sobreestimación que de ellas deviene.

[33] .- Luis Garrido Medina (2004): *"Demografía longitudinal de la ocupación"*, en Información Comercial Española. Mayo-Junio 2004, nº 815.

[34] .- Si el análisis se realiza por poblaciones en edad de trabajar (entre 16 y 64 años) en lugar de por cohortes, es en 2015 cuando las carencias internas de población igualan el volumen actual de desempleo.

TAMAÑO DE LAS COHORTES DE NACIDOS EN ESPAÑA EN EL CENSO DE 2001

	1971-75	1976-80	1981-85	1986-90	1991-95	1996-00
	3.165.651	3.064.557	2.450.511	2.043.280	1.855.440	1.819.962
Diferencia con la cohorte de 1971-75		-101.094	-715.140	-1.122.371	-1.310.211	-1.345.689
Diferencia acumulada		-101.094	-816.234	-1.938.605	-3.248.816	-4.594.505
Año en que cumplen 16 a 20 años	1991	1996	2001	2006	2011	2016
Año en que cumplen 28 a 32 años	2003	2008	2013	2018	2023	2028
Presencia en españa de nacidos fuera de 16 a 64 años de edad						
		1996 Padrón 01/05/1996	2001 Censo 01/11/2001	2004 Padrón 01/03/2004		
Nacidos fuera de 16 a 64 años		706.806	2.078.064	3.265.528		
Diferencia acumulada			1.371.258	2.558.722		

Fuente: Garrido, L. (2004). Ver nota a pie de página.

Para justificar la entrada de trabajadores inmigrantes se dan básicamente dos argumentos:

1. La mejora en la cualificación hace que los trabajadores españoles no estén dispuestos a aceptar determinado tipo de empleos, que deben ser cubiertos por extranjeros.

   No obstante, parece sospechoso que en tan corto espacio de tiempo –tres años- se hayan liberado tantos puestos de trabajo rechazados por una mejora –igualmente repentina- en la cualificación de la población autóctona.

   La realidad parece apuntar en otra dirección:

   En primer lugar, la mayoría de los inmigrantes procedentes de los países en vías de desarrollo o que atraviesan dificultades, se emplean en la economía sumergida o están desempleados (el 60%)[35]. La mayoría de los trabajadores españoles, por tanto, no rechazan este tipo de empleos por sus bajos requerimientos en cualificación, sino por las bajas condiciones de trabajo que ofrecen (sin contrato ni alta en la Seguridad Social). De hecho, para la mayoría de trabajadores autóctonos estos empleos no forman parte de su mercado.

[35] .- A 1 de enero de 2003, 1.680.000 extranjeros de entre 15 y 64 años y procedentes de países en desarrollo o que atraviesan dificultades, estaban empadronados. De ellos, 793.000 tenían tarjeta de residencia a 31 de diciembre de 2002. Es decir, alrededor del 53% eran irregulares. De los regulares, 671.000 están dados de alta en la Seguridad Social a 31 de diciembre de 2002. Por tanto, el 15% restante trabaja en la economía sumergida o, de manera más improbable, está desempleado o inactivo.

Se argumenta que muchos de estos empleos no "emergen" porque la Administración no otorga "los papeles" a los inmigrantes. Pero esta demanda no cuadra con que el contingente[36] no se cubra todos los años con las demandas de empleo de los empresarios, o con que haya un volumen no despreciable de inmigrantes regulares trabajando en la economía sumergida[37].

En segundo lugar, se comprueba cada vez más cómo los inmigrantes regulares que trabajan en la economía formal compiten con algunos colectivos de españoles por puestos de trabajo poco cualificados.

Por tanto, la *teoría de la complementariedad* entre la mano de obra autóctona y extranjera no es tan general como se pretende. Si estas fricciones no han sido más palpables es porque compiten con colectivos muy desarticulados: los más jóvenes y las mujeres "inactivas" laboralmente.

En efecto, existe un importante volumen de mano de obra autóctona poco cualificada y desocupada en la economía española[38]. Como ya ha señalado algún experto[39] y se percibe a través de la EPA, los inmigrantes disputan el empleo a los jóvenes españoles de entre 16 y 19 años sin cualificación, que han visto como sus posibilidades de empleo decrecían con el aumento del fenómeno migratorio.

Asimismo, en el servicio doméstico y en la agricultura se detectan –sobre todo entre las mujeres- aumentos de la ocupación inmigrante y disminuciones paralelas en la población ocupada española.

De hecho, los servicios de atención a personas dependientes que tenían que haber sido desarrollados por los poderes públicos y se veían como una baza para aumentar la tasa de actividad femenina, se han visto en la práctica satisfechos a través de la economía informal y la importación de mano de obra inmigrante.

[36] .- El contingente es el mecanismo de acceso a la regularidad menos importante, a pesar de ser el único con control sindical. Por detrás del Régimen General y, por su puesto, de las regularizaciones extraordinarias.
[37] .- Este colectivo podría alcanzar los 122.000.
[38] .- El 57% de los parados (1.188.000) tiene un nivel de formación alcanzado igual o inferior al graduado escolar.
[39] .- Garrido, L. (2004): *"Demografía longitudinal de la ocupación"*. ICE, nº 815.

2. El otro argumento esgrimido considera necesaria la mano de obra extranjera para ocupar los puestos de trabajo no cubiertos como consecuencia de la baja natalidad. Esto, a su vez, ayudará a hacer viable en el futuro el Sistema Público de Pensiones.

   Sin embargo, la entrada de trabajadores inmigrantes está muy por encima de las diferencias entre los sucesivos recambios generacionales, lo que retrasa la disminución del volumen de desempleo y el aumento de la tasa de actividad femenina.

   Por otro lado, -como ya ha señalado algún experto- una llegada excesiva de trabajadores extranjeros puede contribuir a agravar el desequilibrio de la Seguridad Social, pues los inmigrantes que están llegando tienen edades similares a las generaciones del *baby boom* incorporadas actualmente a la actividad laboral; no habiendo contribuido hasta la fecha a la Tesorería de la Seguridad Social.

   Las previsiones del contingente (en torno a las 30.000 entradas anuales) están, actualmente, en consonancia con la evolución demográfica y posibilidades de absorción del mercado de trabajo español.

¿Existe el "efecto llamada"?

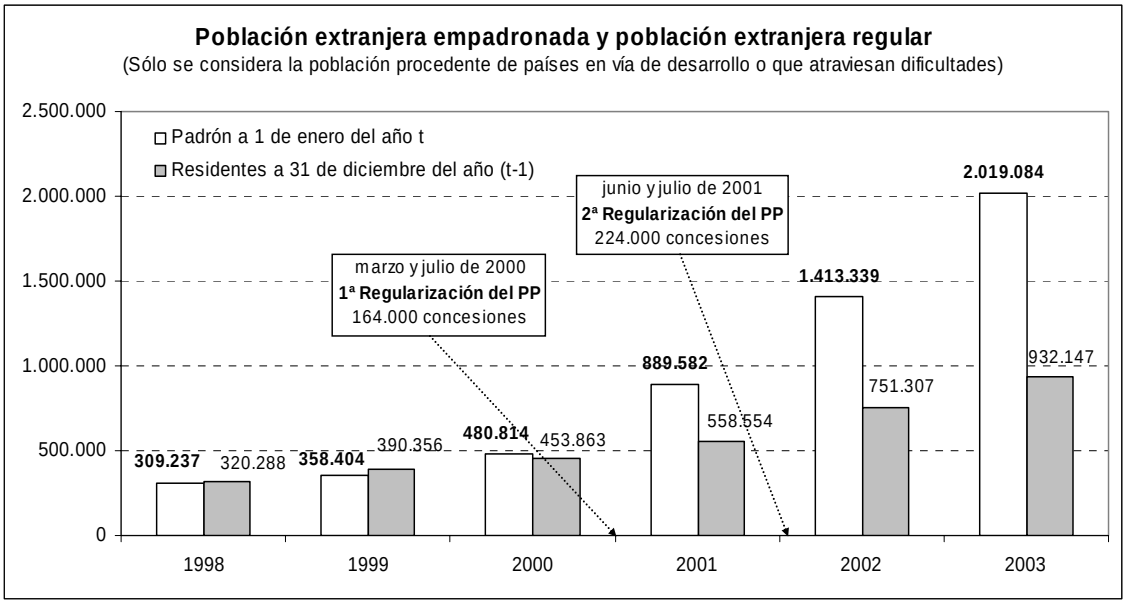
El *efecto llamada* hace referencia a aquellas decisiones de los poderes públicos que animan a emigrar por vías irregulares a personas procedentes de países en vías de desarrollo o que atraviesan dificultades económicas, pues aumentan la esperanza de regularizar su situación legal desde el país de acogida y trabajar, mientras tanto, en una economía sumergida sometida a pocos controles.

No obstante hay que advertir, que más allá del efecto puntual que puedan provocar las decisiones de los poderes públicos sobre los flujos migratorios, existe otro efecto llamada más poderoso y permanente, se trata de la *llamada* de la economía sumergida. Por tanto, mientras no se pongan controles a la economía informal no es posible regular el fenómeno inmigratorio a través de cauces legales.

Pero volviendo al papel de los poderes públicos, según el efecto llamada, las regularizaciones generalizadas sólo servirían para agravar el problema de la inmigración irregular, pues éstas vacían al tiempo que llenan la bolsa de "sin papeles". Los irregulares llegan al país con la expectativa de *puntuar* para el siguiente proceso regularizador y con la esperanza de sustituir a sus compatriotas en los puestos de la economía

sumergida que desocupan ahora que, con papeles, aumenta su probabilidad encontrar un trabajo en la economía formal. No obstante, esto no siempre es posible y con quien primero suelen entrar en competencia –y conflicto- los recién llegados es con los inmigrantes ya asentados, a los que disputan su empleo en la economía informal, agravando su miseria.

Cuando se compara la evolución del *stock* de empadronados (que aproxima la cifra total de inmigrantes regulares e irregulares) con el *stock* de regularizados, como se hace en el gráfico adjunto, el *efecto llamada* de las regularizaciones del 2000 y 2001 llevadas a cabo por el PP parece contundente.



Hasta enero de 2000 ambas magnitudes son muy similares. Con las dos regularizaciones llevadas a cabo por el PP (entre marzo y julio de 2000, y junio y julio de 2001) se legaliza a cerca de 400.000 personas. Esta cifra no se refleja completamente en el Registro de Residentes hasta bien entrado el 2002.

Si se compara el Padrón y el Registro de Residentes en 2003, se observa que el Padrón se sitúa más de un millón de personas por encima. Es decir, las regularizaciones vacían y llenan prácticamente a un tiempo la bolsa de irregulares.

¿Por qué hay regularizaciones generalizadas?

Se trata de una política popular, barata y con importante efectos macroeconómicos positivos a corto y medio plazo.

1. Política popular. Es más popular "dar" que "quitar". En los tiempos que corren, por ejemplo, se considera más progresista dar papeles que subir los impuestos para financiar una política de inmigración comprometida. Además, todas las partes implicadas están a favor de las regularizaciones (inmigrantes, empresarios, sindicatos, asociaciones de inmigrantes, asociaciones de ayuda a los inmigrantes, prácticamente todos los partidos del arco parlamentario, ...). Es, por tanto, una política *a favor de corriente.*

   Sin embargo, las regularizaciones generalizadas son una de las políticas más crueles diseñadas por el modelo de explotación Norte-Sur. Generan unas expectativas en las clases medias de los países del Sur que les animan a embarcarse en un viaje en algún caso – los más desgraciados- sin retorno, donde no van a poder ver a sus seres queridos durante mucho tiempo, donde van a tener que tratar con mafias, aceptar condiciones de trabajo por debajo de la ley y vivir en condiciones, en muchos casos, infrahumanas.

   Fundamentalmente, no se atrae aquí –como ya se comprobó- a los inmigrantes "para cubrir los empleos rechazados por los españoles" –que son pocos-, se les trae básicamente para explotarlos en la economía sumergida.

2. Política barata. Regularizar de manera generalizada es más barato desde el punto de vista presupuestario, que conseguir que el contingente sea ágil y que la Inspección de Trabajo disponga de recursos suficientes para combatir la economía sumergida. De hecho, se suele hablar de la regularización –desde los poderes públicos- como el mecanismo más eficaz para conseguir que la economía informal emerja.

   Esto, a su vez, deja en un segundo plano políticas de integración tan importantes como la vivienda, enseñanza, servicios sociales, etc.

3. Efectos macroeconómicos positivos. La regularización rebaja los costes laborales sin conflicto social y hace emerger una parte de la economía sumergida con lo que las arcas públicas también se benefician.

   El PP recurrió a las regularizaciones (es decir, a la importación de mano de obra barata), a partir del 2000 cuando el ciclo económico

empezó a mostrar signos de debilidad. Esta operación tuvo grandes réditos macroeconómicos.

Los inmigrantes que entraron se ubicaron en los sectores que han explicado nuestro diferencial de crecimiento con la Unión Europea: construcción, comercio y hostelería[40]. Sectores que han dado muestras de rebaja en sus costes laborales.

Asimismo, el 39% de los incrementos del empleo registrados por la EPA durante la etapa de desaceleración del ciclo, lo está generando la mano de obra inmigrante. Un hecho insólito e histórico en la evolución de la ocupación.

¿Se puede controlar la inmigración?

Los flujos migratorios son regulables. Es una falacia que se trate de una política destinada al fracaso por tratarse de un "intento de poner puertas al campo". La mayoría de los inmigrantes entran por Barajas con una visa de turista, procedentes de Ecuador o Colombia. La sensación de asedio constante que dan las pateras llenas de subsaharianos es sólo eso una sensación -terrible, por supuesto- pues en términos estadísticos son una minoría (20.000 sobre medio millón).

Para que vengan muchos inmigrantes no es suficiente con que atraviesen dificultades sus países de origen, es necesario además que se les "llame" desde el país de destino, mediante la permisividad frente a la entrada irregular y la economía sumergida, o con una política de regulación de flujos.

A este respecto es clarificador que sean España e Italia (con importantes bolsas de economía informal) los que más contribuyen al crecimiento del saldo de población extranjera en la UE en 2003.

El resto de países de la Unión no tienen un problema de "desbocamiento" en los flujos migratorios. Y la explicación de este fenómeno no es tan simple como que el resto de países de la UE tiene una oferta laboral para inmigrantes ya saturada.

[40] .- Además del servicio doméstico y la agricultura.

3.5. Salarios, productividad e inversión

La evolución de los salarios se puede estudiar desde varios puntos de vista:

1. Evolución de su poder de compra: se pueden comprar más o menos bienes y servicios que los consumidos en el pasado. ¿Cómo evoluciona el poder adquisitivo del Salario Mínimo Interprofesional (SMI)?

2. Su participación en la Renta Nacional (RN). La riqueza que se crea todos los años (RN) se distribuye entre la Remuneración de Asalariados (es decir, se transforma en salarios y empleo) y el Excedente Bruto de Explotación (rentas del capital).

3. Su influencia sobre la competitividad. ¿Están los salarios presionando los precios al alza? ¿Cómo evolucionan los costes laborales en relación a los ingresos de las empresas?

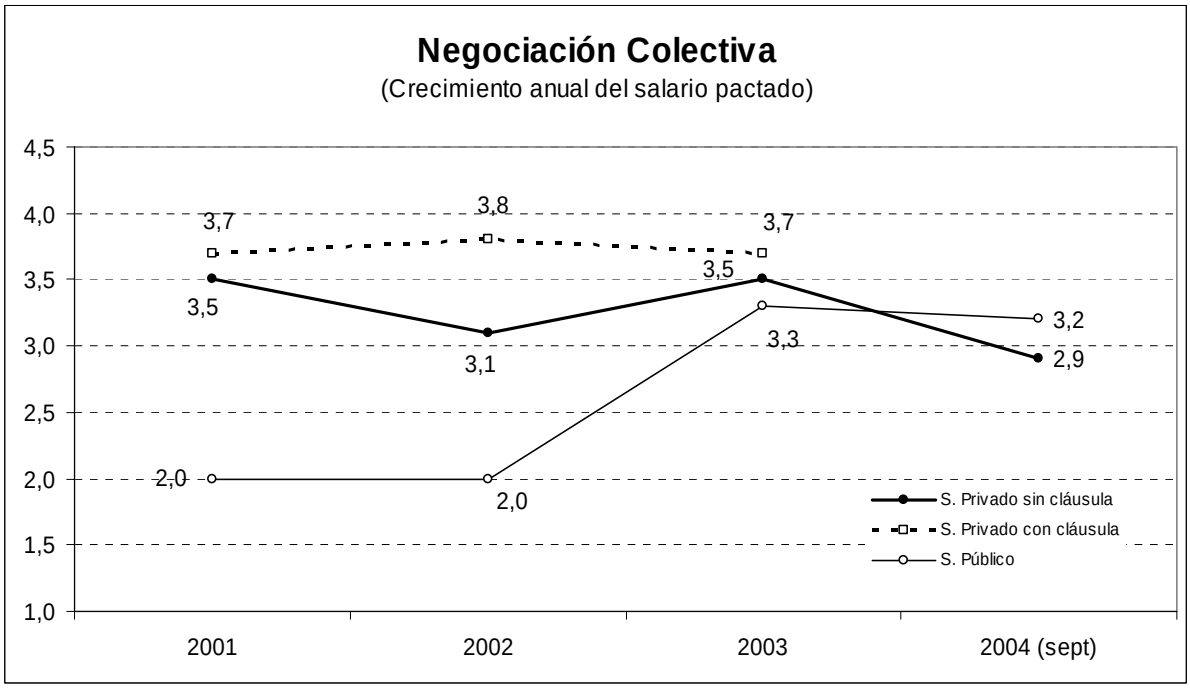
Poder de compra

Los convenios colectivos registrados hasta septiembre (que alcanzan al 70% de los trabajadores cubiertos por la negociación) arrojan una subida salarial media del 2,9%. Este incremento corresponde a los convenios del Sector Privado. En el Sector Público la subida es algo menor, el 2,7%[41]. Aunque todavía quedan convenios por registrarse, 2004 parece será un año donde los salarios moderan su crecimiento, con respecto al año anterior, cuando subieron un 3,5% inicial (sin cláusulas de revisión).

Estos incrementos no recogen –sólo parcialmente- las variaciones salariales procedentes de los cambios en la estructura del empleo (en su distribución sectorial o profesional). Por este motivo, el Registro de Convenios es la fuente que más se aproxima a un indicador puro de la variación salarial, es decir, aquel que sólo mide los cambios en los

[41] .- Hay que advertir que la negociación colectiva como tal no existe en el Sector Público. Hasta el año 2000 la remuneración de estos trabajadores creció a un ritmo anual del 2%. A partir de ese año se suscribe un acuerdo entre los responsables públicos y las organizaciones sindicales más representativas, que establece una subida salarial para 2003 del 2% + 0,71% por pagas extraordinarias y un 0,59% de incremento de la masa salarial en fondos adicionales; y para 2004 del 2% + 0,71 % por pagas extraordinarias y un 0,49% de incremento de los fondos de pensiones.

salarios, descontando las variaciones en la estructura del empleo[42]. No obstante, se trata de un indicador muy imperfecto, pues ni está completamente libre de la influencia de los cambios en el empleo, ni contempla todos los aumentos salariales (subidas fuera de convenio).



INCREMENTO SALARIAL PACTADO HASTA SEPTIEMBRE DE 20004

	Incremento salarial pactado por tramos					
	0% a 2%		**2,01% a 2,89%**		**Igual o superior a 2,9%**	
Cláusula de revisión	Nº trabajadores	Incr. Medio %	Nº trabajadores	Incr. Medio %	Nº trabajadores	Incr. Medio %
Con cláusula	846.328	2,0	2.296.919	2,5	2.139.379	3,5
Sin cláusula	173.910	2,0	594.858	2,7	696.722	3,7
Total	1.020.238	2,0	2.891.777	2,6	2.836.101	3,5

Fuente: Registro de Convenios del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Paralelamente, los precios, medidos a través del IPC medio, crecieron un 2,9% hasta septiembre[43]. Por tanto, el poder de compra de

[42] .- Ni en España, ni en la Unión Europea, existe un Índice del Precio del Trabajo (IPT). Sí, en cambio, en Estados Unidos, que elabora The Bureau of Labour Statistics. El IPT sigue la misma lógica que el IPC. Este último mide la variación del precio de una cesta de bienes y servicios, que permanece constante a lo largo del periodo de medida. El IPT hace lo mismo, pero para el factor trabajo. Mide la variación del salario, para una cesta de trabajadores cuya estructura y características permanecen fijas.

[43] .- La medica correcta con la que comparar el crecimiento salarial es el IPC medio –y no el IPC de final de año (diciembre sobre diciembre)-, pues el salario se gasta mes a mes, a lo largo de todo el año y no sólo en el mes de diciembre. Se puede ganar poder de compra en el primer semestre del año, resultado de un buen comportamiento de los precios, y perderlo en el conjunto del año, como consecuencia de una fuerte subida de los precios a lo largo del segundo

los salarios en el Sector Privado se mantiene dado que el incremento salarial inicialmente negociado es el mismo. En el Sector Público, en cambio, se observa una pérdida de dos décimas.

Sin embargo, es previsible que la subida del precio del petróleo aumente las tensiones inflacionistas en lo que queda de año, mientras que no se esperan alteraciones del incremento salarial pactado, a pesar de que todavía quedan convenios por registrarse.

Por sectores, en la Agricultura y la Industria la subida salarial media negociada es del 3,0%. La Construcción se sitúa por encima con el 3,4% y los Servicios por debajo con el 2,7%. Este último dato indica que la mayoría de los trabajadores con un convenio registrado sufren pérdidas en su poder de compra, a pesar de que en el incremento medio total se mantenga. En efecto, tal y como se observa en la tabla adjunta, el 58% de los trabajadores tienen un crecimiento salarial por debajo del 2,9%. Sin embargo, estas subidas –correspondientes al Sector Privado- no tienen en cuenta el aumento salarial que provocará la activación de las cláusulas de revisión, como consecuencia de la más que previsible desviación a final de año de los precios reales con respecto a la previsión inicial del Gobierno, que fue del 2%.

El 80% de los trabajadores con un crecimiento salarial por debajo del 2,9% tienen cláusula de revisión salarial en su convenio. Esta importante cobertura ha sido propiciada por la lógica de negociación salarial impulsada por el Acuerdo Nacional para la Negociación Colectiva (ANC) suscrito en 2002 y prorrogado en los siguientes años hasta la actualidad.

El ANC sigue, igualmente, la política de negociación salarial suscrita por la Confederación Europea de Sindicatos (CES). Según ésta, los salarios deben crecer a un ritmo similar al de los precios de consumo, más la productividad real[44] del trabajo, o dicho de otra forma: el salario debe crecer como la productividad (medidas ambas variables en términos nominales).

Esta lógica asegura que los asalariados ganan poder de compra y que la masa salarial no aumenta su participación sobre la producción nominal, o dicho de otra forma, se mantiene el porcentaje de recursos susceptible de ser dedicado a la inversión. El ANC recomienda negociar

semestre. No obstante, la negociación salarial y las cláusulas de revisión se establecen sobre el IPC de diciembre, lo que a la larga no supone diferencias importantes con el IPC medio.

[44].- Es decir, descontado el crecimiento de los precios.

sobre la previsión de precios hecha por el Gobierno en el cuadro macroeconómico, sobre el que se diseñan lo Presupuestos Generales del Estado. Para el año 2005, el Ministerio de Economía ha establecido un objetivo del 2% de inflación para final de año, aunque no lo ha explicitado en el cuadro macroeconómico.

Negociar sobre la previsión de inflación rebaja la presión salarial sobre el nivel de precios, favoreciendo su reducción. Ahora bien, el ANC recomienda igualmente, la inclusión en los convenios de cláusulas de revisión salarial que corrijan la desviación de los precios que se pueda producir a final de año sobre la previsión inicial. Esto garantiza en última instancia –si la cláusula está bien redactada- la recuperación a final de año del poder adquisitivo perdido a lo largo del mismo, si se produce una desviación a alza de los precios sobre la previsión inicial.

Hay que hablar también en este apartado del Salario Mínimo Interprofesional. Sus perceptores han visto cómo se elevaba un 6,6% en julio tras la victoria electoral del Partido Socialista. Este aumento, sumado al incremento del 2% que se produjo a primeros de año, supone una subida total del 8,8% en 2004, lo que sitúa el SMI en 490,80 euros mensuales, sin prorrateo de pagas. El Gobierno ha prometido elevar el salario mínimo hasta los 600 euros mensuales antes del final de la legislatura, para aproximarlo al 60% del salario medio, que es la referencia establecida por la Carta Social Europea, suscrita por España. No obstante, el Gobierno todavía no ha comprometido una senda de crecimiento.

El SMI también se desvinculó en julio de las partidas presupuestarias que lo utilizaban como referencia, sustituyéndose por el IPREM (Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples).

Participación en la Renta Nacional

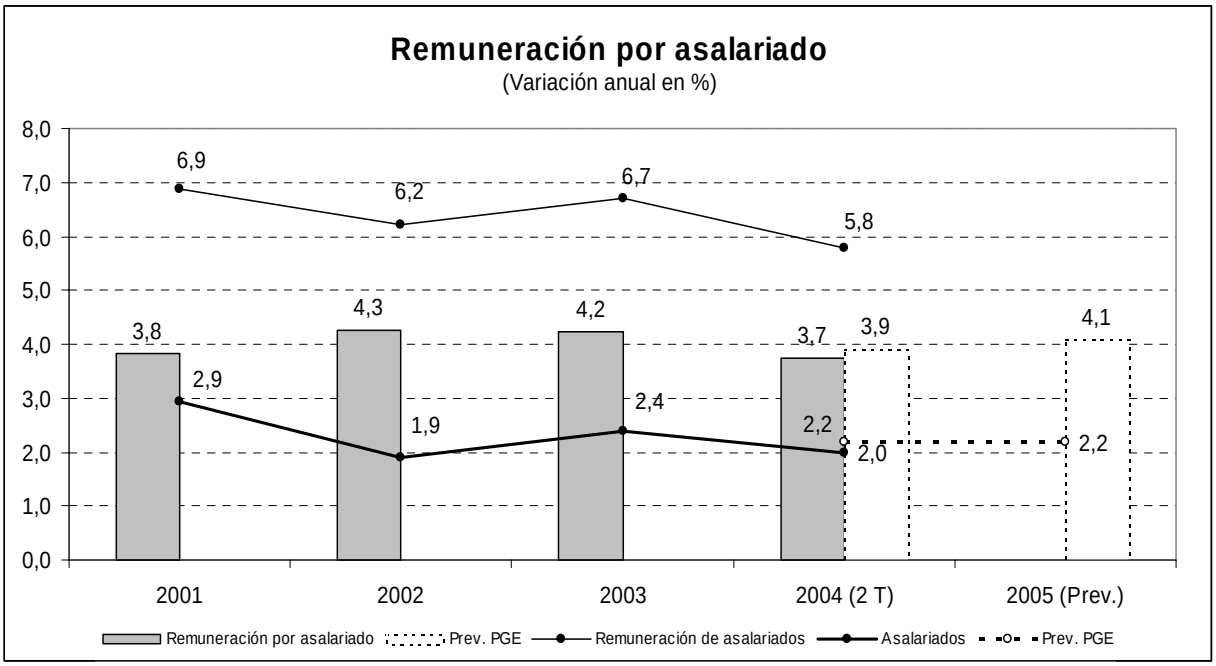
La Remuneración de Asalariados (RA) –el equivalente a la masa salarial en el ámbito de una empresa- ha ido perdiendo ligeramente peso sobre la Renta Nacional (RN = PIB). En términos didácticos se puede decir que los asalariados se comen un trozo proporcionalmente más pequeño de la tarta (la RN) fabricada todos los años por los ocupados en España.

Si en 2001, el reparto era al 50% entre empresarios y trabajadores, en 2004 la porción de los asalariados se reduce hasta el 49,5%. Esta evolución se explica, en primer lugar, porque la tarta ha crecido a un ritmo más rápido que la RA, es decir, más rápido que el apetito de los

asalariados. Y esta falta de apetito se debe fundamentalmente al debilitamiento del ritmo de incorporación de trabajadores que se sentaban a la mesa, es decir, ha disminuido el ritmo de creación de empleo. En segundo lugar, el precio[45] al que los empresarios venden la tarta, ha aumentado más deprisa que los salarios de los trabajadores, lo que explica también porque estos participan cada vez menos en su reparto.

	Asalariados	Remuneración por asalariado	Remuneración de asalariados	PIB p. ctes	Deflactor del PIB	PIB p. corrientes	RA/PIB
2001	2,9	3,8	6,9	2,8	4,2	7,1	50,0
2002	1,9	4,3	6,2	2,2	4,5	6,8	49,8
2003	2,4	4,2	6,7	2,5	4,0	6,6	49,8
2004 (2 T)	2,0	3,7	5,8	2,7	3,8	6,6	49,5

Fuente: Contabilidad Nacional Trimestral, INE.



¿Qué ocurre con ese trozo extra de la tarta que ganan los empresarios? ¿Adónde va? ¿Se está invirtiendo? La transferencia de recursos de los trabajadores a los empresarios ha sido de 3.513 millones de euros entre 2000 y 2004. Si se supone que el reparto de la tarta tiene que ser igual a la del año precedente. Para el mismo período, la inversión en bienes de equipo sumó unos incrementos interanuales de 420 millones de euros. La inversión en construcción sumó 36.957 millones de euros, y en "otros productos" se acumularon incrementos para la inversión de 8.406 millones de euros.

[45] .- Precios de bienes de inversión y consumo.

Es decir, los recursos extras aportados por los trabajadores se han invertido preferentemente en construcción. La Construcción es un sector intensivo en mano de obra, donde la innovación es menos importante. En consecuencia, la productividad del factor trabajo no es alta.

En cambio, la inversión en bienes de equipo ha sido pobre. La Industria es el principal responsable de este tipo de inversión. En ella la innovación y el cambio tecnológico son muy importantes a la hora de generar valor y la productividad por trabajador es alta. Asimismo, gran parte del cambio tecnológico industrial gira en torno al sector servicios, en concreto, a los servicios a empresas.

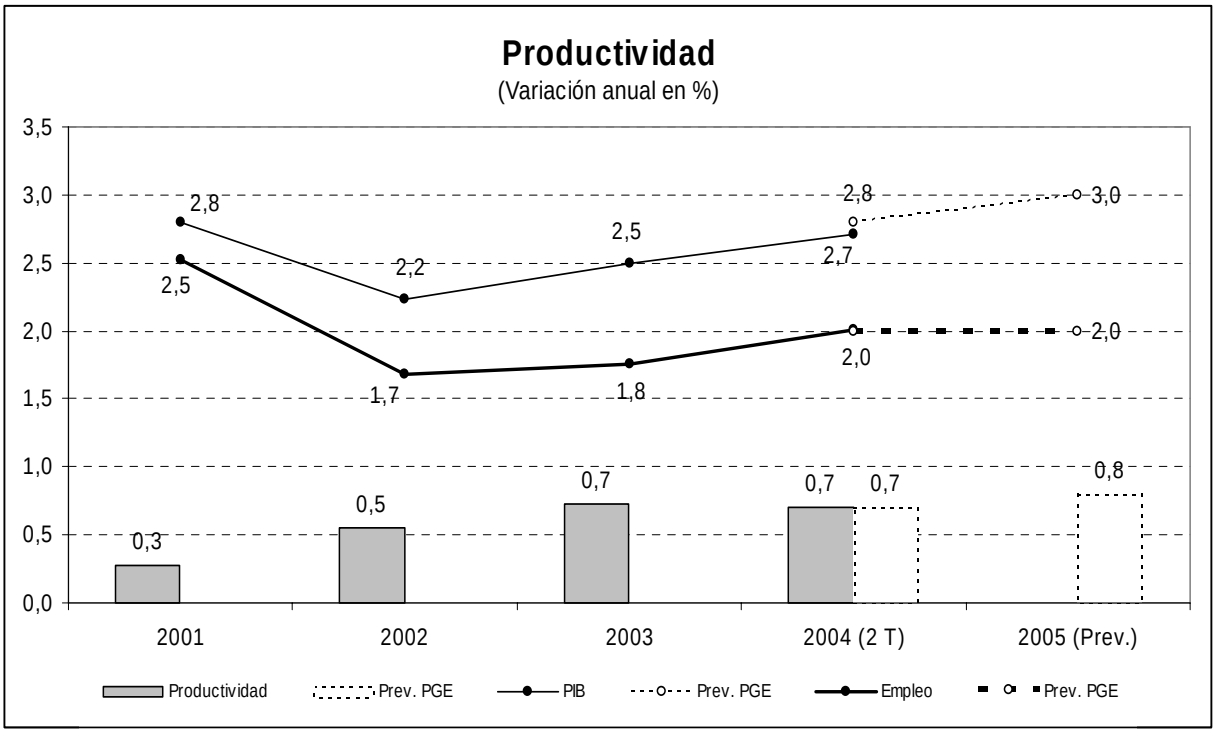
Un modelo de crecimiento donde la inversión en bienes de equipo represente una importante cuota, es más duradero que otro basado exclusivamente en la inversión en construcción, pues tiene un carácter intensivo, frente al crecimiento extensivo de la Construcción. Crecer de manera intensiva significa ganar más por unidad de producto, mientras que crecer extensivamente se basa en vender más unidades de productos. Obviamente, el segundo modelo de crecimiento tiene límites físicos más estrechos.

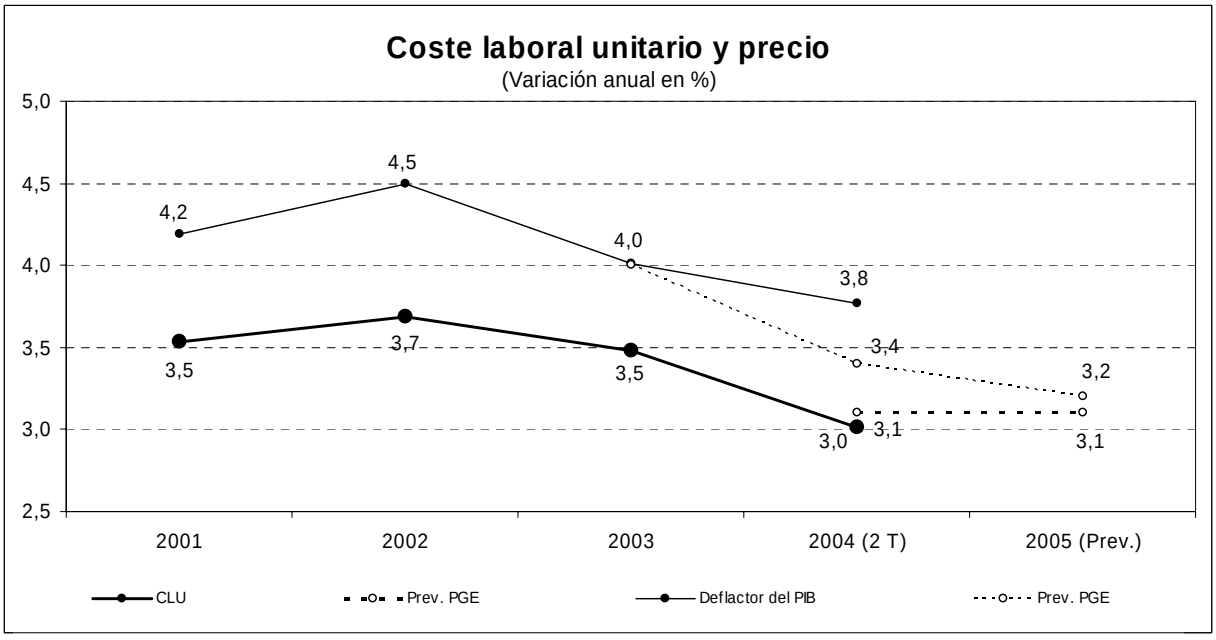
Competitividad empresarial

La perspectiva empresarial analiza la influencia de la evolución salarial sobre la competitividad de las empresas. Cómo afecta ésta a los precios y a los recursos disponibles para la inversión.

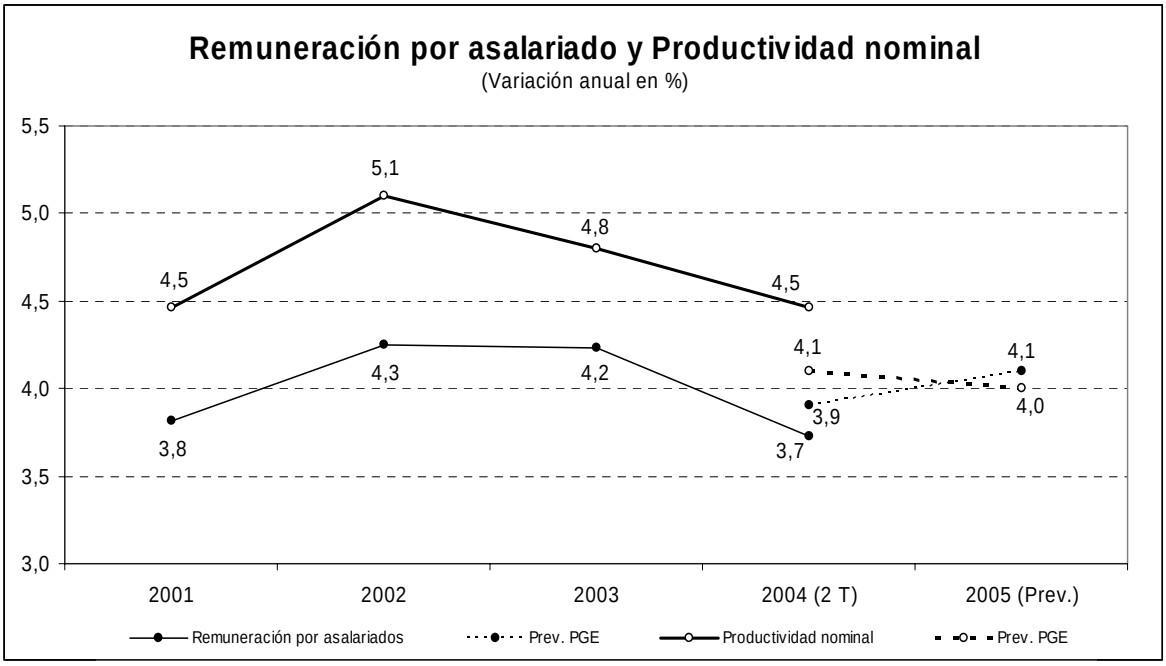
Si el coste laboral por trabajador crece al mismo ritmo que su productividad real, entonces los salarios no presionan los precios al alza. Eso sucede porque los costes laborales por unidad de producto no crecen, atenuándose la tentación empresarial por incrementar el precio pues su margen por unidad de producto se mantiene.

No obstante, la disminución del margen empresarial por unidad de producto no obliga necesariamente a aumentar los precios. Esto sólo sucederá cuando los recursos susceptibles de dedicarse a la inversión son insuficientes, pudiendo afectar a las posibilidades futuras de crecimiento de la empresa. Por tanto, aunque se reduzca el margen empresarial por unidad de producto, los recursos destinados a la inversión aumentarán en la medida necesaria si se incrementa lo suficiente las ventas.





Una manera de asegurar un porcentaje "adecuado" de recursos para la inversión, es mantener el peso de los costes laborales sobre la producción. Para que esto suceda, los salarios deben crecer al mismo ritmo que la productividad nominal (sin descontar los precios).



¿Cómo han evolucionado estas variables en la coyuntura reciente?

1. Los costes nominales por trabajador, medidos a través de la Remuneración por Asalariado (Ra), han moderado su crecimiento en lo que va de año 2004 (3,7%), con respecto a 2003 (4,2%). Esta rebaja se explica por la moderación en la creación de empleo, pero, sobre todo, de los costes por trabajador (ver gráfico). El Gobierno prevé un aumento del crecimiento de la Ra en 2005 (4,1%) debida a una aceleración de los salarios.

2. Los ingresos reales por trabajador, medidos por la productividad han crecido en 2004 igual que en 2003, un 0,7% (ver gráfico). Este mantenimiento se debe a un crecimiento paralelo de la producción y el empleo. El Gobierno espera una ligera aceleración de la productividad en 2005 (0,8%) gracias al estancamiento del ritmo de crecimiento del empleo y al aumento del de la producción.

3. Como resultado de esta evolución de los costes nominales e ingresos reales por trabajador, los costes laborales por unidad de producto (CLU) moderaron significativamente su tasa de crecimiento en 2004 (3%) con respecto al año anterior (3,5%) (ver gráfcio). Paralelamente, los precios por unidad de producto crecieron a un ritmo más intenso en 2004 (3,8%). Este crecimiento de los precios por encima de los CLU se explica, fundamentalmente, por la presión que ejercen otros componentes de los costes empresariales (como el incremento del precio de las

materias primas) y la falta de competencia en los sectores no expuestos a la competencia internacional (como la construcción y los servicios). El Gobierno espera se mantenga, prácticamente, el ritmo de crecimiento de los CLU en 2005 y una importante rebaja de los precios de los bienes de consumo e inversión en 2005 (3,2%).

4. Si se compara la evolución de los costes laborales por trabajador con la productividad nominal, esta última crece por encima de los primeros en 2004 (ver gráfico). Ampliándose la distancia con respecto a la de 2003. No obstante, el Gobierno espera que ambas variables crezcan al mismo ritmo en 2005.

   La evolución de la Remuneración por asalariado por debajo de la productividad está detrás de la reducción del peso de las rentas del trabajo sobre la Renta Nacional (como se relató en el apartado anterior) y ha permitido ampliar el volumen de recursos susceptibles de ser destinados a la inversión por las empresas.

4. Liquidación definitiva ejercicio 2002 del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común

El Ministerio de Hacienda ha hecho publico en el mes de julio del presente año la liquidación definitiva de la financiación de las Comunidades Autónomas por los impuestos cedidos (IRPF, IVA e Impuestos Especiales), Fondo de Suficiencia y garantías de financiación de los servicios de asistencia sanitaria en el año 2002.

Los datos presentados corresponden al primer año de aplicación del actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común (todas menos País Vasco y Navarra) contenido en la Ley 21/2001 de 27 de diciembre. Esta norma junto a la nueva Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (Ley 7/2001) y la Ley Reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial (Ley 22/2001) recogen el contenido del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001 con las modificaciones introducidas en las reuniones de 16 y 22 de noviembre de 2001, adoptado por unanimidad de todas las Comunidades Autónomas afectadas. Una aceptación general que marca una diferencia reseñable respecto al anterior sistema de financiación (1997-2001) donde Andalucía quedó por voluntad propia fuera de la aplicación del mismo y, las Comunidades de Castilla La Mancha y Extremadura no lo adoptaron en su totalidad según decisión de las respectivas Comisiones Mixtas[46].

El artículo 2 de la Constitución Española reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades. El estado autonómico se dotó de unos entes territoriales de carácter político, las Comunidades Autónomas, que han ido con el paso del tiempo, de acuerdo al contenido del texto constitucional, agrupando una amplia gama de competencias, sobre todo en políticas de gasto.

El Acuerdo sobre financiación alcanzado en julio de 2001 intenta concluir un largo proceso de traspasos de competencias a las Comunidades Autónomas, al coincidir con la transferencia de la asistencia sanitaria del llamado "territorio INSALUD". La total ubicación de esta importante política bajo el paraguas de los gobiernos autonómicos creaba un marco competencial más homogéneo y estable, al poder considerarse

[46] No aceptaron el traspaso de la capacidad normativa en el tramo autonómico del IRPF (15%).

prácticamente concluido el proceso de traspasos o, por lo menos haber asistido a la mayor parte del mismo.

El nuevo sistema nace con un carácter integrador agrupando la financiación de la totalidad de las competencias hasta ese momento divididas en tres bloques. El contenido del Acuerdo también avanza significativamente en el concepto de autonomía fiscal desarrollando el campo de recursos propios de las Comunidades Autónomas en la línea planeada en el Libro Blanco de Financiación Autonómica de 1995[47]. La mayor suficiencia viene acompañada de una aumento en la autonomía fiscal buscando lograr un mayor grado de corresponsabilidad de los gobiernos autonómicos en el sistema fiscal estatal. Con estas características, los responsables del Gobierno de la nación vigente en el momento del Acuerdo y del posterior desarrollo normativo, le atribuyeron la categoría de indefinido, a diferencia de la vigencia cuatrienal utilizada hasta ese momento. Por este motivo, el sistema de financiación ha sido incorporado al ordenamiento jurídico otorgándole por primera vez rango legal con la Ley 21/2001.

La información publicada correspondiente al primer año de aplicación permite profundizar en algunos puntos confusos no aclarados ni siquiera con posterioridad a la negociación, en especial las cuantías definitivas pactadas bilateralmente por el Ministerio de Hacienda y las diferentes Comunidades Autónomas. Unas cantidades distintas a las recogidas inicialmente en el Acuerdo de julio de 2001, modificadas al abrigo de las negociaciones de las transferencias sanitarias pendientes.

4.1. Líneas básicas del actual sistema de financiación

Como introducción al comentario de las cifras correspondientes a la liquidación en el ejercicio 2002 es interesante recordar las tres líneas básicas sobre las que se fundamenta el vigente sistema de financiación[48].

A.- Cálculo y distribución de las necesidades de financiación:

- El valor fijado para el año base (1999) de los bienes y servicios transferidos es suma de tres bloques: competencias comunes, servicios sanitarios de la Seguridad Social y servicios sociales de la

[47] Monasterio, C y otros. Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid (1995)

[48] Mayor detalle en el capítulo octavo de *La financiación autonómica de régimen común. Perspectivas después del Acuerdo de 2001*. Miguel A. García Díaz. Editorial Bomarzo (2002)

Seguridad Social. Esta fórmula elimina la anterior naturaleza condicionada de los recursos dirigidos a la asistencia sanitaria y servicios sociales creando un bloque único de financiación. El volumen de recursos determinado con las normas utilizadas en este nuevo sistema se convierte en un mínimo garantizado por el sistema definiéndose como restricción financiera del Acuerdo.

- Las cuantías totales asignadas a cada Comunidad Autónoma en el año base son resultado de la aplicación de las variables sociodemográficas y distributivas y, de las ponderaciones y modulaciones financieras establecidas para cada bloque de competencias. Las autonomías con competencias singulares tienen asignado valor específico a las mismas.

  La variable población recibe en la práctica una ponderación muy elevada en la fórmula utilizada en la distribución territorial del total de la valoración determinada, quedando el resto de las variables (superficie, dispersión, insularidad, envejecimiento, …) relegadas a un papel corrector de la primera. La distribución última territorial de los recursos se ve afectada, no obstante, por la inclusión de distintos fondos y ponderaciones para lograr alcanzar algunas de las reivindicaciones mostradas por todos los afectados[49].

- La aplicación de las distintas variables en el Acuerdo de julio de 2001 cuantificaba los bienes y servicios prestados por los gobiernos autonómicos en 51.537,84 millones en 1999, considerado este año como base del sistema. Como se explica a continuación, esta cantidad no se corresponde con la realmente pactada a la vista de la liquidación recientemente presentada.

B.- Mecanismos de financiación para cubrir las necesidades de financiación:

- Las tasas afectas a los servicios traspasados durante todo el proceso de transferencias de competencias según la normativa vigente en el momento de la cesión.

- Los tributos totalmente cedidos a las Comunidades Autónomas (artículo 6.a de la Ley 21/2001) con capacidad normativa:

[49] Fondo de menor riqueza relativa, fondo de escasa densidad de población y modulaciones relacionadas con la tasa de crecimiento de las cantidades a recibir. En el trabajo *La reforma de la financiación Autonómica en el 2001*. RUIZ-HUERTA y GRANADO. Instituto Universitario Ortega y Gasset (2002) se recoge como las distintas modulaciones benefician a Baleares, Asturias, Extremadura, Andalucía y Galicia.

Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos y Tributos sobre el Juego.

- La tarifa autonómica y la participación en las deducciones estatales en la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (33% del total) disponiendo también de plena capacidad normativa sobre la tarifa, deducción por vivienda y otras deducciones ya sean ampliadas o de nueva creación.

- El rendimiento territorial cedido del Impuesto sobre Valor Añadido (35% de la recaudación líquida[50]).

- El rendimiento territorial cedido (40% de la recaudación líquida) de los Impuestos Especiales de fabricación sobre la cerveza, sobre el vino y bebidas fermentadas, sobre productos intermedios, sobre el alcohol y bebidas derivadas, sobre labores del tabaco y sobre hidrocarburos.

- El rendimiento territorial cedido (100% de la recaudación líquida) del Impuesto sobre la Electricidad.

- El Fondo de Suficiencia como mecanismo de cierre del sistema al estar calculado como diferencia entre las necesidades de financiación atribuidas y la valoración de los recursos de naturaleza mencionados anteriormente (base 1999). La diferencia puede ser positiva o negativa y este mecanismo es también el instrumento de ajuste a los cambios que puedan producirse por traspaso de nuevos servicios o nuevas cesiones de impuestos.

  Cuando el Fondo de Suficiencia es positivo en el año base, la cantidad a percibir anualmente se verá incrementada por el índice evolución que experimente el ITE nacional[51] desde el año base

[50] Conjunto de ingresos líquidos de la Hacienda Estatal con criterio de caja por los conceptos que integran el Impuesto sobre el Valor Añadido atribuidos a cada Comunidad Autónoma según el índice de consumo certificado por el INE..

[51] Recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión a las Comunidades Autónomas, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de fabricación sobre la cerveza, sobre el vino y bebidas fermentadas, sobre productos intermedios, sobre alcoholes y bebidas derivadas, sobre hidrocarburos y sobre labores del tabaco.

(1999). Cuando es negativo la evolución se calcula a partir del ITE regional[52].

C.- Garantías adicionales dentro del sistema:

- La financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social en 2002 en cada Comunidad Autónoma será como mínimo la obtenida en 2001 con el anterior sistema (número 1 de la Disposición transitoria 2ª Ley 21/2001).

- Garantía durante los tres primeros años de aplicación del sistema que el crecimiento de la financiación asignada a la asistencia sanitaria será como mínimo el índice de evolución del PIB nominal a precios de mercado (número 2 de la Disposición Transitoria 2ª de la Ley 21/2001).

Las Comunidades Autónomas disponen de dos fondos adicionales, si bien se consideran fuera del sistema de financiación: el de nivelación en los servicios públicos fundamentales (educación y asistencia sanitaria) cuando se produzca una desviación sobre la media nacional superior a tres puntos en número de alumnos o de beneficiarios del sistema sanitaria y el Fondo de Compensación Interterritorial como instrumento de política regional a favor de los territorios menos desarrollados.

4.2. Liquidación ejercicio 2002

La publicación de las cifras correspondientes al ejercicio 2002 permiten disponer de una primera información sobre los resultados obtenidos con el sistema de financiación detallado en el apartado anterior. La financiación de las Comunidades Autónomas en 2002 obtenida con los impuestos cedidos y compartidos, Fondo de Suficiencia y garantías de financiación de la asistencia sanitaria con destino a la prestación de las competencias transferidas (comunes, asistencia sanitaria y servicios sociales) calculados con los criterios aprobados en el actual modelo ascendieron a 67.578,08 millones (9,67% del PIB).

[52] Recaudación en el territorio de la Comunidad Autónoma sin ejercicio de sus competencias normativas por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales sobre la cerveza, sobre el vino y bebidas fermentadas, sobre productos intermedios, sobre alcoholes y bebidas derivadas, sobre hidrocarburos y sobre labores del tabaco. Cuando el ITE regional sea superior al ITE nacional se aplicará este último (articulo 15.1.b)

Financiación total Comunidades Autónomas. con todos los recursos del sistema

2002 millones de euros	Tributos y tasas cedidos con criterio normativo	IRPF (2)	IVA	Impuestos Especiales.	Impuesto medios de transporte	Impuesto ventas minoristas hidrocarburos	Fondo de Suficiencia	Fondo Garantía sanitaria	TOTAL
Andalucía	1.160,92	1.750,09	2.221,25	1.190,58	181,39	124,89	6.289,26	19,81	12.938,19
Aragón	304,24	493,11	433,09	258,20	30,15	30,89	756,40	10,77	2.316,86
Asturias	218,16	390,27	392,60	180,14	23,57	18,64	769,24	14,43	2.007,05
Baleares	186,82	362,93	661,83	232,86	32,42	18,31	-172,77	24,29	1.346,68
Canarias	350,29	522,07	0,00	44,44	0,00	0,00	2.278,67	0,00	3.195,46
Cantabria	101,03	196,40	196,31	105,94	13,88	11,81	489,10	0,00	1.114,48
Castilla y León	457,26	753,80	795,53	504,21	53,18	67,40	2.152,09	40,07	4.823,55
Castilla-La Mancha	233,29	401,44	474,62	392,66	37,23	51,58	1.663,68	7,44	3.261,94
Cataluña	1.807,63	3.339,49	2.493,64	1.308,75	226,59	140,08	1.914,51	35,39	11.266,07
Extremadura	120,51	200,41	280,52	166,00	17,06	18,66	1.369,40	12,59	2.185,15
Galicia	433,70	752,22	848,78	450,46	59,30	50,17	2.577,34	36,80	5.208,76
La Rioja	58,26	105,88	93,82	53,01	7,00	6,03	231,48	5,25	560,73
Madrid	1.863,34	3.564,17	2.227,73	915,18	330,65	98,67	-324,00	0,00	8.675,74
Murcia	157,53	299,91	357,82	243,53	35,61	28,67	773,97	0,00	1.897,04
Valencia	1.017,99	1.414,47	1.442,12	828,23	140,87	87,19	1.847,56	1,98	6.780,41
Total	8.470,97	14.546,67	12.919,64	6.874,18	1.188,91	752,97	22.615,93	208,83	67.578,08
en % del PIB	1,21%	2,08%	1,85%	0,98%	0,17%	0,11%	3,24%	0,03%	9,67%

Financiación total Comunidades Autónomas. con todos los recursos del sistema

Participación por epígrafes 2002	Tributos y tasas cedidos con criterio normativo	IRPF (2)	IVA	Impuestos Especiales.	Impuesto medios de transporte	Impuesto ventas minoristas hidrocarburos	Fondo de Suficiencia	Fondo Garantía sanitaria	TOTAL
Andalucía	9,0%	13,5%	17,2%	9,2%	1,4%	1,0%	48,6%	0,2%	100,0%
Aragón	13,1%	21,3%	18,7%	11,1%	1,3%	1,3%	32,6%	0,5%	100,0%
Asturias	10,9%	19,4%	19,6%	9,0%	1,2%	0,9%	38,3%	0,7%	100,0%
Baleares	13,9%	26,9%	49,1%	17,3%	2,4%	1,4%	-12,8%	1,8%	100,0%
Canarias	11,0%	16,3%	0,0%	1,4%	0,0%	0,0%	71,3%	0,0%	100,0%
Cantabria	9,1%	17,6%	17,6%	9,5%	1,2%	1,1%	43,9%	0,0%	100,0%
Castilla y León	9,5%	15,6%	16,5%	10,5%	1,1%	1,4%	44,6%	0,8%	100,0%
Castilla-La Mancha	7,2%	12,3%	14,6%	12,0%	1,1%	1,6%	51,0%	0,2%	100,0%
Cataluña	16,0%	29,6%	22,1%	11,6%	2,0%	1,2%	17,0%	0,3%	100,0%
Extremadura	5,5%	9,2%	12,8%	7,6%	0,8%	0,9%	62,7%	0,6%	100,0%
Galicia	8,3%	14,4%	16,3%	8,6%	1,1%	1,0%	49,5%	0,7%	100,0%
La Rioja	10,4%	18,9%	16,7%	9,5%	1,2%	1,1%	41,3%	0,9%	100,0%
Madrid	21,5%	41,1%	25,7%	10,5%	3,8%	1,1%	-3,7%	0,0%	100,0%
Murcia	8,3%	15,8%	18,9%	12,8%	1,9%	1,5%	40,8%	0,0%	100,0%
Valencia	15,0%	20,9%	21,3%	12,2%	2,1%	1,3%	27,2%	0,0%	100,0%
Total	12,5%	21,5%	19,1%	10,2%	1,8%	1,1%	33,5%	0,3%	100,0%

(2) tarifa autonómica sin utilizar la capacidad normativa

Esta cantidad es resultado de aplicar las normas enumeradas en el epígrafe anterior calculadas para el año base 1999 actualizadas hasta 2002 de acuerdo a los criterios establecidos. Las tasas, impuestos propios se actualizan con carácter general de acuerdo al ITE nacional[53], el tramo autonómico del IRPF de acuerdo a la recaudación alcanzada sin aplicar las modificaciones normativas decididas por los gobiernos autonómicos. La recaudación líquida de los impuestos indirectos de acuerdo a los índices de consumo de cada territorio y el Fondo de Suficiencia aplicada la evolución del ITE nacional o regional cuando tenga saldo negativo.

La presentación oficial de la liquidación del sistema de financiación autonómico contiene una información muy valiosa al ser una parte muy importante del funcionamiento político y fiscal del estado español aunque su uso está limitado al no haber aparecido las cifras correspondientes al ejercicio anterior. La comparación con el año precedente se complica también debido a la falta de homogeneidad provocada por el traspaso en 2002 de la asistencia sanitaria a diez Comunidades Autónomas.

La cantidad mencionada (67.578,08 millones) no se corresponde con la liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas, al no estar incluida en esa cifra los fondos de nivelación, el Fondo de Compensación Interterritorial (44,6 millones y 894,1 millones respectivamente en los PGE 2002), otras fuentes de ingresos, tanto internas como externas o, los déficit en la ejecución de las cuentas autonómicas. Como ejemplo, los recursos procedentes de la Unión Europea gestionados directamente por los gobiernos autonómicos fueron 9.068,23 millones en 2001, el 1,49% del PIB español.

En volumen nominal absoluto, Andalucía encabeza la relación de financieros disponibles (12.938,19 millones), seguida de Cataluña (11.266,07 millones) y Madrid (8.675,74 millones). En el otro extremo, La Rioja (560,73 millones), Cantabria (1.114,48 millones) y Baleares (1.346,68 millones) cierran la lista realizada con esta perspectiva.

La comparación entre distribución de recursos y la población residente en cada territorio muestra una relación muy estrecha en un buen número de Comunidades Autónomas donde la diferencia no supera las tres décimas porcentuales (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares,

[53] La cantidad incluida por estos conceptos no es la recaudación obtenida por las Comunidades Autónomas sino la cantidad inicial traspasado sin aplicar ninguna modificación normativa posterior actualizada. Con el nuevo modelo la cantidad de 1999 se ha actualizado hasta 2002 con el ITE nacional. La recaudación real en 2001 fue de 9.356,46 para los impuestos y 768,47 millones para las tasas, cifras muy superiores al total de 8.470,97 millones como suma de ambos conceptos utilizado en 2002 en el sistema de financiación.

Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña y Murcia). Las mayores diferencias en esta comparación se encuentran en La Rioja (recursos inferiores a la población en -6,2 puntos), Galicia (superiores en 4,9 puntos), Extremadura (superiores en 2,5 puntos), Madrid (inferiores en -1,4 puntos) y Comunidad Valenciana (inferiores en -0,9 puntos).

Sistema financiación (régimen común) Comparación recursos y población				
	recursos sobre total	población sobre total régimen común	diferencia entre variables y grado de coherencia entre ambas (+ o - 0,3%)	
Andalucía	19,1%	19,3%	-0,1%	coherente
Aragón	3,4%	3,2%	0,3%	coherente
Asturias	3,0%	2,8%	0,2%	coherente
Baleares	2,0%	2,2%	-0,2%	coherente
Canarias	4,7%	4,5%	0,2%	coherente
Cantabria	1,6%	1,4%	0,2%	coherente
Castilla y León	7,1%	6,5%	0,6%	No coherente población
Castilla-La Mancha	4,8%	4,7%	0,1%	coherente
Cataluña	16,7%	16,7%	0,0%	coherente
Extremadura	3,2%	0,7%	2,5%	No coherente población
Galicia	7,7%	2,8%	4,9%	No coherente población
La Rioja	0,8%	7,1%	-6,2%	No coherente población
Madrid	12,8%	14,2%	-1,4%	No coherente población
Murcia	2,8%	3,1%	-0,3%	coherente
Valencia	10,0%	10,9%	-0,9%	No coherente población
Total	100,0%	100,0%	0,0%	
Población según Censo de 2001 (INE)				

La estrecha relación en la mayor parte de los casos, refleja la preponderancia de la variable población (94% en las competencias comunes y 75% en la asistencia sanitaria) incorporada en el sistema para asignar la distribución territorial de los recursos necesarios para desarrollar las competencias de responsabilidad autonómica. La valoración última del grado de equidad en la distribución territorial del sistema de financiación autonómico, no obstante, depende también de la amplitud de competencias transferidas en cada una de las Comunidades Autónomas por lo que sería necesario disponer de una enumeración exhaustiva de las mismas y de su coste. Una cuestión diferente a la valoración sobre el grado de suficiencia del total de recursos considerados en el año base (1999).

El Fondo de Suficiencia es la fuente de recursos con mayor protagonismo dentro de los ingresos aportando una tercera parte del total (33,6% del total), seguido del tramo autonómico del IRPF (21,6% del total) y de la recaudación territorializada del IVA (19,2% del total).

Las cifras definitivas del Fondo de Suficiencia correspondientes a 2002 son el resultado de aplicar a las aprobadas para el año base (1999) en Comisión mixta para cada Comunidad Autónoma, el índice de evolución experimentado por el ITE nacional hasta 2002 (1,2129)[54]. Este índice es ligeramente inferior al del PIB nominal (1,2313), el aplicado en el cálculo de la garantía de financiación de la asistencia sanitaria.

La media mencionada de aportación del Fondo de Suficiencia al conjunto de recursos oculta como es habitual una fuerte oscilación en los resultados de las distintas Comunidades Autónomas dependiendo del nivel de riqueza de las mismas. Como es lógico en un sistema tributario con base progresiva, la necesidad de las aportaciones del Fondo de Suficiencia disminuyen con el nivel de riqueza de los contribuyentes residentes en su territorio y aumentan en la medida que se cumpla la situación contraria. Canarias constituye una excepción, ya que si bien por su nivel de renta necesitaría de una aportación importante del Fondo de Suficiencia, en la práctica recibe el porcentaje más elevado (71,3% de sus recursos) al no disponer de ingresos por IVA, Impuesto sobre medios de transporte e impuestos sobre ventas minoristas sobre hidrocarburos como consecuencia de la condición especifica que disfruta en materia de impuestos sobre el consumo.

Las Comunidades Autónomas de Extremadura (63%), Galicia (49,8%), Castilla-La Mancha (51,1%), Andalucía (48,7%, y Castilla y León (45%), le siguen en protagonismo del Fondo de Suficiencia dentro del total de recursos dispuestos. Como se puede observar en la tabla adjunta, hay una relación inversa entre porcentaje de ingresos obtenidos en el tramo autonómico del IRPF y Fondo de Suficiencia. Así, Extremadura obtiene del primero tan solo el 9,2% de sus recursos, mientras Madrid recauda el 41,1% de los suyos.

En Fondo de Suficiencia juega en el caso de Baleares (-13,1%) y Madrid (-3,7%) el papel opuesto al haber alcanzado en 2002 estas Comunidades un saldo negativo (a favor del estado). La intensa recaudación por IVA (50% del total de sus recursos) es una causa dominante en el caso de Baleares, mientras en el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid son los elevados ingresos conseguidos mediante impuestos propios y el tramo autonómico del IRPF el origen de su aportación final positiva.

[54] En 2002 también se ha aplicado a las Comunidades Autónomas con saldo negativo al ser inferior al ITE regional.

Resumen liquidación por Comunidades Autónomas. Diferencia con entregas a cuenta

Año 2002	IRPF (2)	IVA	Impuestos Especiales	Fondo de Suficiencia	Total liquidación millones	% TOTAL
Andalucía	348,77	10,06	40,83	66,95	466,61	17,7%
Aragón	67,25	-0,57	4,54	8,05	79,28	3,0%
Asturias	52,91	-8,48	-0,38	8,19	52,24	2,0%
Baleares	56,35	-45,64	14,00	-6,47	18,24	0,7%
Canarias	75,20	0,00	1,10	24,26	100,56	3,8%
Cantabria	29,01	14,07	-0,44	5,21	47,85	1,8%
Castilla y León	86,73	24,84	-15,27	22,91	119,22	4,5%
Castilla-La Mancha	82,90	16,15	5,72	17,71	122,49	4,6%
Cataluña	425,66	18,12	17,20	20,38	481,35	18,2%
Extremadura	33,35	0,43	-3,88	14,58	44,47	1,7%
Galicia	99,17	2,55	2,79	27,44	131,94	5,0%
La Rioja	9,18	2,70	-0,38	2,46	13,96	0,5%
Madrid	398,33	170,19	25,82	-12,33	582,00	22,0%
Murcia	62,01	7,26	16,13	8,24	93,64	3,5%
Valencia	226,53	11,08	30,20	19,67	287,48	10,9%
Total	2.053,33	222,77	137,99	227,25	2.641,33	100,0%
% por epígrafe	77,7%	8,4%	5,2%	8,6%	100,0%	

(2) tarifa autonómica sin utilizar la capacidad normativa

Sistema de financiación autonómica (régimen común)
Restricción inicial para el año 1999 Total competencias (Común + sanidad + servicios sociales

	Acuerdo julio 2001	definitivos en 2002	diferencia millones	diferencia % sobre total
Andalucía	10.115,32	10.529,74	414,43	12,3%
Aragón	1.836,90	1.893,40	56,50	1,7%
Asturias	1.553,85	1.644,27	90,42	2,7%
Baleares	952,44	1.118,60	166,15	4,9%
Canarias	2.338,74	2.594,30	255,56	7,6%
Cantabria	791,35	904,60	113,25	3,4%
Castilla y León	3.865,49	3.965,07	99,58	3,0%
Castilla-La Mancha	2.494,37	2.657,73	163,36	4,8%
Cataluña	8.408,86	9.187,59	778,73	23,1%
Extremadura	1.666,65	1.790,89	124,23	3,7%
Galicia	4.115,53	4.274,40	158,86	4,7%
La Rioja	405,76	460,84	55,08	1,6%
Madrid	6.249,92	6.846,61	596,69	17,7%
Murcia	1.493,09	1.530,32	37,23	1,1%
Valencia	5.249,57	5.508,86	259,28	7,7%
Régimen común	51.537,84	54.907,21	3.369,37	100,0%

Fuente: Acuerdo CPFF julio 2001 y Ministerio de Hacienda 2004

Total financiación Comunidades Autónomas. mecanismos sujetos a liquidación

2002	IRPF (1)	IVA	Alcohol y bebidas alcohólicas	productos intermedios	Cerveza	labores del tabaco	hidrocarburos	electricidad	Fondo de suficiencia	garantías asistencia sanitaria	Total
Andalucía	1.750,09	2.221,25	53,54	1,10	15,76	379,54	641,81	98,83	6.289,26	19,81	11.470,98
Aragón	492,95	433,09	11,55	0,24	2,54	61,62	154,09	28,16	756,40	10,77	1.951,41
Asturias	390,27	392,60	9,37	0,22	2,00	48,99	86,02	33,53	769,24	14,43	1.746,68
Baleares	361,10	661,83	11,95	0,24	2,98	96,84	105,29	15,56	-172,77	24,29	1.107,31
Canarias	522,07	0,00	15,57	0,28	5,02	0,00	0,00	23,57	2.278,67	0,00	2.845,17
Cantabria	196,40	196,31	6,00	0,13	1,28	27,91	56,82	13,79	489,10	0,00	987,75
Castilla y León	750,25	795,53	20,60	0,45	4,81	111,60	326,32	40,43	2.152,09	40,07	4.242,15
Castilla-La Mancha	398,46	474,62	11,43	0,25	3,24	84,39	260,08	33,27	1.663,68	7,44	2.936,86
Cataluña	3.330,40	2.493,64	63,59	1,29	14,55	370,10	712,09	147,13	1.914,51	35,39	9.082,68
Extremadura	193,82	280,52	6,47	0,13	1,69	50,13	96,65	10,92	1.369,40	12,59	2.022,32
Galicia	746,40	848,78	17,02	0,44	3,90	105,62	268,11	55,36	2.577,34	36,80	4.659,77
La Rioja	105,03	93,82	2,37	0,06	0,51	13,22	31,95	4,94	231,48	5,25	488,63
Madrid	3.556,31	2.227,73	50,50	1,08	13,39	279,49	484,89	85,83	-324,00	0,00	6.375,21
Murcía	298,90	357,82	8,08	0,15	2,33	67,61	144,25	21,11	773,97	0,00	1.674,21
Valencia	1.405,56	1.442,12	35,82	0,70	9,23	270,52	433,65	78,33	1.847,56	1,98	5.525,45
Régimen común	14.498,00	12.919,64	323,84	6,74	83,23	1.967,58	3.802,03	690,76	22.615,93	208,83	57.116,57
Ceuta									8,39		8,39
Melilla									10,55		10,55
Total	14.498,00	12.919,64	323,84	6,74	83,23	1.967,58	3.802,03	690,76	22.634,87	208,83	57.135,51
Aportación epígrafes	25,4%	22,6%	0,6%	0,0%	0,1%	3,4%	6,7%	1,2%	39,6%	0,4%	100,0%
% del PIB	2,1%	1,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,5%	0,1%	3,2%	0,0%	8,2%

(1) rendimiento tarifa autonómica con ejercicio de la competencia normativa

Dentro de los mecanismos de financiación mencionados, una parte de los mismos dependen exclusivamente de los gobiernos autonómicos por lo que no existe necesidad de liquidación. Esta es la situación de todos aquellos impuestos y tasas cuya normativa está bajo competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Las circunstancias cambian para los mecanismos cuya normativa está compartida, se circunscribe a la cuota líquida recaudada en cada territorio o implica la aplicación de alguna fórmula de actualización dinámica, como son los instrumentos de garantía o el fondo de suficiencia. Dado que sólo se conocen los resultados meses después de finalizar el ejercicio presupuestario, es preciso articular un anticipo con objeto de permitir a los gobiernos autonómicos el desarrollo de sus funciones, para posteriormente realizar la liquidación definitiva.

Como curiosidad el uso de la capacidad normativa de los gobiernos autonómicos sobre su tramo de IRPF ha disminuido la recaudación sobre la base inicial transferida por valor de 48,67 millones, al haber optado por aumentar o incorporar deducciones en cuota (Cataluña, Galicia, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León) y, en ningún caso, utilizar sus prerrogativas para elevar los tipos de gravamen de la tarifa del impuesto.

La información facilitada permite observar que la cantidad de partida utilizada para el año base 1999 es superior en 3.369 millones sobre la incluida en el Acuerdo alcanzado en julio de 2001. Esta desviación en relación con la información publicitada en su momento (6,5%) es consecuencia de las conversaciones bilaterales mantenidas por los responsables del Ministerio de Hacienda de la nación con los gobiernos autonómicos aprovechando la situación creada al completar el proceso de traspaso de la asistencia sanitaria.

La publicación de la liquidación oficial del sistema de financiación autonómico para el ejercicio 2001 permitirá conocer con detalle las ventajas o inconvenientes de la fórmula vigente. Las cifras aparecidas en la Memoria Tributaria correspondiente al año 2001 permiten aventurar que el sistema aplicado a partir de 2002 ha conllevado un significativo aumento en el volumen de recursos de los Gobiernos Autonómicos respecto al dispuesto anteriormente.

La tabla adjunta refleja una muy importante acumulación del aumento de los recursos en Cataluña (23,1% del total), Madrid (17,7% del total) y Andalucía (12,3%). La distribución territorial del aumento en la cantidad considerada como restricción inicial no obedece en apariencia

a ningún criterio razonable o coherente con el funcionamiento establecido para el conjunto del sistema.

4.3. Recursos financieros para la asistencia sanitaria

Los recursos destinados a la asistencia sanitaria están en el nuevo modelo integrados en el total del sistema perdiendo el carácter condicionado que han mantenido hasta 2002 instrumentado mediante una transferencia del Estado a las Comunidades Autónomas con plenas competencias en la materia. Más allá de las repercusiones de esta decisión con ventajas e inconvenientes y sobre la que se mantuvo un intenso cruce de opiniones, la importancia cuantitativa y cualitativa de la prestación genera una cierta curiosidad sobre las cifras finalmente comprometidas en el proceso de traspasos de tan sensible materia.

El sistema establecía una fórmula de distribución territorial de la cantidad global asignada a la asistencia sanitaria, pero al no disponer de información oficial sobre ésta última era imposible conocer la cuantía asignada a las distintas Comunidades Autónomas. Ante esta deficiencia informativa atribuible a la oscuridad con la que se realizaron las negociaciones, tanto en los casos en los que estaba pendiente el traspaso como en aquellos territorios donde ya se había realizado, fue necesario utilizar otras fuentes no tan fiables como hubiera sido deseable. La información publicada en los medios de comunicación en el momento de suscribir el Acuerdo estaba en muchos casos contaminada por el afán propagandístico mostrado por los interlocutores para mejorar los resultados alcanzados llegando a mezclar gastos corrientes con inversiones pendientes[55].

La aplicación de la garantía de financiación sanitaria que incrementa en los tres primeros ejercicios de aplicación del nuevo sistema los recursos iniciales igual que el PIB estatal, permite precisamente conocer estas cifras iniciales no conocidas en su momento. Esta información es muy valiosa, ya sea para conocer la evolución en aquellas Comunidades Autónomas con la competencia ya transferida en 2001 (Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Canarias y Galicia) como en el resto donde coincidía la transferencia con la puesta en práctica del nuevo sistema de financiación.

[55] Op citada, GARCÍA DÍAZ páginas 102 y siguientes.

Cálculo financiación total incorporando garantía asistencia sanitaria en el año 2002

	Financiación total 1999	sanidad año base 1999	sanidad sobre total	financiación total 2002	sanidad 2002
Andalucía	10.529,74	4.402,48	0,418	12.938,19	5.409,45
Aragón	1.893,40	809,79	0,428	2.316,86	990,90
Asturias	1.644,27	744,00	0,452	2.007,05	908,16
Baleares	1.118,60	516,81	0,462	1.346,68	622,19
Canarias	2.594,30	1.034,40	0,399	3.195,46	1.274,10
Cantabria	904,60	399,68	0,442	1.114,48	492,40
Castilla y León	3.965,07	1.609,41	0,406	4.823,55	1.957,86
Castilla-La Mancha	2.657,73	1.094,10	0,412	3.261,94	1.342,83
Cataluña	9.187,59	3.975,89	0,433	11.266,07	4.875,34
Extremadura	1.790,89	692,02	0,386	2.185,15	844,37
Galicia	4.274,40	1.735,67	0,406	5.208,76	2.115,07
La Rioja	460,84	202,83	0,440	560,73	246,79
Madrid	6.846,61	2.989,40	0,437	8.675,74	3.788,04
Murcia	1.530,32	674,07	0,440	1.897,04	835,60
Valencia	5.508,86	2.475,47	0,449	6.780,41	3.046,85
Total	54.907,21	23.356,01	0,425	67.578,08	28.749,96

Aplicación garantía de Financiación asistencia sanitaria en 2002

	financiación sanidad en 1999	financiación sanidad 2002	Indice 1999-2002	PIB nominal pm 1999-2002	diferencia	garantía a entregar a CC.AA. en 2002	financiación sanidad 2002 + garantía
Andalucía	4.402,48	5.401,17	1,2268	1,2313	0,0045	19,61	5.420,77
Aragón	809,79	986,30	1,2180	1,2313	0,0133	10,80	997,10
Asturias	744,00	901,63	1,2119	1,2313	0,0194	14,46	916,09
Baleares	516,81	612,06	1,1843	1,2313	0,0470	24,29	636,35
Canarias	1.034,40	1.274,10	1,2317	1,2313	-0,0004	0	1.274,10
Cantabria	399,68	492,41	1,2320	1,2313	-0,0007	0	492,41
Castilla y León	1.609,41	1.941,60	1,2064	1,2313	0,0249	40,07	1.981,67
Castilla-La Mancha	1.094,10	1.342,83	1,2273	1,2313	0,0040	4,34	1.347,16
Cataluña	3.975,89	4.860,03	1,2224	1,2313	0,0089	35,48	4.895,51
Extremadura	692,02	839,51	1,2131	1,2313	0,0182	12,58	852,09
Galicia	1.735,67	2.100,25	1,2101	1,2313	0,0212	36,87	2.137,13
La Rioja	202,83	244,49	1,2054	1,2313	0,0259	5,26	249,74
Madrid	2.989,40	3.788,04	1,2672	1,2313	-0,0359	0	3.788,04
Murcia	674,07	835,60	1,2396	1,2313	-0,0083	0	835,60
Valencia	2.475,47	3.045,97	1,2305	1,2313	0,0008	2,08	3.048,04
Total	23.356,01	28.665,96	1,2273	1,2313	0,0040	205,84	28.871,80

La financiación asignada al conjunto de la asistencia sanitaria en el año base 1999 fue de 23.356,01 millones (4,13% del PIB). La distribución territorial se mantiene idéntica en 2002 gracias a la garantía transitoria de financiación sanitaria aumentando el volumen nominal de fondos hasta los 28.871,80 millones. El total de recursos es suma de la actualización a valores de 2002 de cantidad inicial asignada (28.665,96 millones) y de la aplicación de la garantía (205,84 millones).

La actualización de los recursos hasta 1999 se realiza manteniendo constante el porcentaje existente entre los recursos asignados a la

asistencia sanitaria y el total de necesidades de financiación de cada territorio de 1999. Conocida esa cuantía se calcula el índice de evolución y si éste es inferior al del PIB se aplica este último, la diferencia obtenida (garantía) se consolida a la cantidad inicial. La aplicación de esta fórmula tiene efecto sobre todas las Comunidades Autónomas con excepción de Canarias, Cantabria, Madrid y Murcia.

Cálculo definitivo recursos asistencia sanitaria incluidos en el sistema de financiación. Distribución territorial

	1999	% total	2002	% total
Andalucía	4.402,48	18,8%	5.420,77	18,8%
Aragón	809,79	3,5%	997,10	3,5%
Asturias	744,00	3,2%	916,09	3,2%
Baleares	516,81	2,2%	636,35	2,2%
Canarias	1.034,40	4,4%	1.274,10	4,4%
Cantabria	399,68	1,7%	492,41	1,7%
Castilla y León	1.609,41	6,9%	1.981,67	6,9%
Castilla-La Mancha	1.094,10	4,7%	1.347,16	4,7%
Cataluña	3.975,89	17,0%	4.895,51	17,0%
Extremadura	692,02	3,0%	852,09	3,0%
Galicia	1.735,67	7,4%	2.137,13	7,4%
La Rioja	202,83	0,9%	249,74	0,9%
Madrid	2.989,40	12,8%	3.788,04	13,1%
Murcia	674,07	2,9%	835,60	2,9%
Valencia	2.475,47	10,6%	3.048,04	10,6%
Total	23.356,01	100,0%	28.871,80	100,0%

El peso de la asistencia sanitaria dentro del sistema de financiación se comprueba en la elevada participación sobre el total de recursos (42,5% en media) en los que se cuantifican las competencias autonómicas. La participación alcanza un máximo en Baleares (46,2%) y Asturias (45,25%) y un mínimo en Extremadura (38,6%) y Canarias (39,87%).

La Comunidad Autónoma de Andalucía es el territorio con mayor porcentaje de recursos sobre el total distribuido (18,8%), seguido de Cataluña (17,0%), Madrid (13,1%) y Valencia (10,6%). La Rioja y Cantabria ocupan los últimos puestos en cuanto a volumen nominal de recursos (0,9% y 1,7% sobre el total respectivamente). Esta distribución, no obstante, debería reflejar, por lo menos en teoría, las condiciones establecidas en el sistema que pondera el 75% a la población protegida, el 24,5% la población mayor de sesenta y cinco años y el 0,5% la insularidad.

5. Las cuentas de las Administraciones Públicas españolas en 2003

En el mes de abril, ante la habitual indiferencia de la mayoría de la población y lo que llama más la atención también de los círculos políticos, se presentó el avance de liquidación de la cuentas de las Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) correspondientes al año 2003 elaboradas por la Intervención General de la Administración del Estado[56] de acuerdo a las normas del vigente Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95).

El total de ingresos mantuvo el mismo nivel que el año anterior en relación al producto nacional (39,9% del PIB) y los gastos disminuyeron en cuatro décimas (39,5% del PIB) sobre los del año precedente. Como es lógico, el saldo final mejoró en cuatro décimas alcanzando un superávit de 0,3 puntos del PIB.

En el capítulo de ingresos, los impuestos directos disminuyeron su aportación en tres décimas del PIB (del 10,9% al 10,6%), mientras la imposición sobre el consumo seguía ganando terreno dentro de la recaudación total aumentando su presencia en tres décimas del PIB (de 11,6% a 11,9%). Las cotizaciones sociales mantienen su hegemonía como principal fuente de ingresos, si bien en 2003 mantuvieron su porcentaje sobre la riqueza creada (13,6% del PIB, de las cuales 0,9% se incluyen en el capítulo de ficticias).

La distribución administrativa y política de la recaudación por impuestos ha ido cambiando de manera sostenida desde la decisión de desarrollar el Estado de las Autonomías. El cambio, no obstante, se ha profundizado significativamente con la aplicación del modelo de financiación autonómico aprobado desde inicio de 2002.

Como elemento de interés, se adjunta una tabla con la recaudación de los impuestos ahora compartidos por distintas administraciones, ya sea con competencia sobre la normativa de los gobiernos autonómicos o como asignación territorial de un porcentaje de los ingresos obtenidos sin disponer de la misma.

[56] El titulo es Avance de la actuación presupuestaria del Estado.2003 pero recoge las cifras para el conjunto de las Administraciones Públicas conforme a criterios metodológicos, delimitación institucional e imputación de operaciones establecidos por el Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95) en el contexto del Protocolo sobre Procedimiento de Déficit Excesivo en la Unión Europea. .

El IRPF aumentó su recaudación nominal en 2003 (4,8%; 0,5% real[57]) con una evolución inferior al crecimiento nominal de la economía (6,7%). La causa principal es la reforma del impuesto[58] que si bien reducía la factura fiscal en la mayor parte de los casos, tuvo especial hincapié en las personas con rentas superiores gracias a la suma de distintas medidas:

- La disminución del tipo de gravamen máximo (del 48% al 45%).
- La rebaja en el tipo único de gravamen sobre las ganancias de capital con un periodo de generación superior a un año derivadas de la transmisión de activos financieros e inmuebles (del 18% al 15%).
- La eliminación de la tributación por traspasos en fondos de inversión con especial utilidad en las SIMCAV.
- La supresión del régimen de transparencia fiscal conlleva una severa disminución en las aportaciones fiscales por los rendimientos obtenidos en sociedades de profesionales, artistas y deportistas disponiendo de la posibilidad de disminuir su tipo de gravamen máximo del 48% (anterior del IRPF) al 35% del Impuesto de Sociedades.
- El régimen especial para las sociedades patrimoniales permite tributar en el Impuesto de Sociedades con un gravamen general del 40% sobre los beneficios y del 15% para las plusvalías.

Las medidas enumeradas con incidencia en las personas con rentas más elevadas estuvieron acompañadas de una reducción en el número de tramos de la tarifa del impuesto, de seis a cinco, concretado en la desaparición del máximo y una disminución del tipo de gravamen mínimo (del 18% al 15%). Como consecuencia de la suma de iniciativas, la recaudación por retenciones sobre salarios ha desacelerado su crecimiento (4,8% nominal) pero sobre todo, se ha reducido mucho las aportaciones de las rentas sobre el capital mobiliario y las giradas sobre los fondos de inversión (-14% y -39,9% respectivamente).

El aumento de los ingresos obtenidos por las Comunidades Autónomas en el IRPF es consecuencia de la plena aplicación de las competencias en el impuesto, tal y como recoge el reciente sistema de financiación autonómica, al aumentar con carácter general su capacidad

[57] La conversión a términos reales se realiza utilizando el deflactor del PIB (4,2% en 2003).
[58] Ley 46/2002 de 18 de diciembre de Reforma parcial del Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas.

normativa del 15% al 35% de la tarifa y la mayor parte de las deducciones.

El Impuesto de Sociedades disminuye su recaudación (-1,8% real), una conducta no explicable por la evolución de los beneficios empresariales en ese ejercicio sino por las modificaciones normativas: ampliación de las empresas con aplicación del tipo de gravamen reducido hasta un volumen de negocios de seis millones de euros, antes cinco, y disminución del tipo de gravamen sobre determinadas plusvalías desde el 18% al 15%.

La evolución de los ingresos por impuestos sobre el consumo fue totalmente distinta. La recaudación del Impuesto sobre Valor Añadido aumentó en una tasa muy superior a la de la economía (10% nominal), en una parte explicable gracias al continuo y espectacular crecimiento de los precios de la vivienda nueva. Los impuestos especiales, sin embargo, tuvieron un aumento inferior al de la economía (4,8% nominal, 0,6% real). El Impuesto sobre Hidrocarburos absorbe más de la mitad del epígrafe (9.794 millones) a pesar de haber crecido su recaudación menos que la actividad económica debido a la caída en el precio del petróleo gracias en parte a la apreciación del euro.

La estructura de gastos por grandes capítulos muestra una posición sostenida de las prestaciones sociales (12,3% del PIB), un ligero aumento en la remuneración de asalariados (del 10,2% al 10,3% del PIB) y un descenso en el epígrafe de intereses sobre la deuda en circulación (del 2,8% al 2,5%). Las inversiones reducen en una décima su presencia sobre el PIB (del 4,9% al 4,8%).

Con el volumen mencionado de ingresos y gastos, el saldo final de la operaciones no financieras, sin incluir por tanto los activos y pasivos financieros donde están contabilizados préstamos y avales a terceros, fue positivo en un valor equivalente a 0,42 puntos del PIB (3.118 millones). El ejercicio 2003 es el primero en décadas con un saldo positivo en las cuentas públicas. Un hecho cuestionable, no obstante, por la fórmula utilizada para contabilizar algunas inversiones efectuadas por el sector público empresarial. La cantidad inicialmente prevista de gasto en inversiones a realizar por el GIF, AENA y RENFE y resto de organismos y sociedades públicas era de 10.446 millones (1,4% del PIB).

Ingresos Estado y recaudación impuestos compartidos con Administraciones Territoriales

Millones de euros	2002			2003			Evolución anual nominal			Evolución anual real		
	Estado	CC. AA.	Total	Estado	CC. AA.	Total	Estado	CC. AA.	Total	Estado	CC. AA.	Total
IRPF	32.268	12.067	44.335	32.824	13.622	46.446	1,7%	12,9%	4,8%	-2,4%	8,3%	0,5%
I. Sociedades	21.420	0	21.420	21.912	0	21.912	2,3%		2,3%	-1,8%		-1,8%
Otros	1.832	0	1.832	1.774	0	1.774	-3,2%		-3,2%	-7,1%		-7,1%
I.- Impuestos directos	55.520	12.067	67.587	56.510	13.622	70.132	1,8%	12,9%	3,8%	-2,3%	8,3%	-0,4%
Impuesto Valor Añadido	25.720	11.184	36.904	27.130	13.439	40.569	5,5%	20,2%	9,9%	1,2%	15,3%	5,5%
Impuestos Especiales	10.347	5.767	16.114	9.790	7.095	16.885	-5,4%	23,0%	4,8%	-9,2%	18,1%	0,6%
alcohol y bebidas derivadas	601	261	862	453	377	830	-24,7%	44,6%	-3,7%	-27,7%	38,8%	-7,6%
Cerveza	147	68	214	141	78	219	-3,8%	15,0%	2,1%	-7,7%	10,4%	-2,0%
productos intermedios	11	6	17	12	7	19	11,1%	16,7%	13,1%	6,6%	12,0%	8,5%
Hidrocarburos	6.297	3.159	9.456	5.952	3.842	9.794	-5,5%	21,6%	3,6%	-9,3%	16,7%	-0,6%
labores del tabaco	3.163	1.701	4.864	3.181	2.088	5.269	0,6%	22,7%	8,3%	-3,5%	17,8%	4,0%
determinados medios transporte	1	0	1	-2	2	0	-322,2%		-100,0%	-313,3%		-100,0%
Electricidad	113	573	685	53	701	754	-52,9%	22,4%	10,1%	-54,8%	17,5%	5,6%
Impuesto Trafico Exterior	922	0	922	1.017			10,3%		-100,0%	5,9%		-100,0%
Otros	1.038	0	1.038	1.193		2.154	14,9%		107,5%	10,3%		99,2%
II.- Impuestos indirectos	38.027	16.952	54.978	39.130	20.534	59.608	2,9%	21,1%	8,4%	-1,2%	16,2%	4,1%
TOTAL IMPUESTOS	93.547	29.019	122.565	95.640	34.156	129.740	2,2%	17,7%	5,9%	-1,9%	13,0%	1,6%
III.- Tasas y otros	3.040	0	3.040	4.076	-802	3.274	34,1%		7,7%	28,7%		3,4%
IV.- Transferencias corrientes	4.852	0	4.852	5.397	-4	5.393	11,2%		11,1%	6,7%		6,7%
V.- Ingresos patrimoniales	4.225	0	4.225	2.894	-25	2.869	-31,5%		-32,1%	-34,3%		-34,8%
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	105.664	29.019	134.683	108.007	33.325	141.276	2,2%	14,8%	4,9%	-1,9%	10,2%	0,7%
VI.- Enajenación inversiones	89	0	89	90	0	90	1,1%		1,1%	-3,0%		-3,0%
VII.- Transferencias capital	1.471	0	1.471	1.561	-101	1.460	6,1%		-0,8%	1,8%		-4,8%
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	1.560	0	1.560	1.651	-101	1.550	5,8%		-0,7%	1,6%		-4,7%
TOTAL INGRESOS	107.225	29.019	136.243	109.658	33.168	142.826	2,3%	14,3%	4,8%	-1,9%	9,7%	0,6%
PIB precios de mercado			696.208			743.046			6,7%			2,4%

Fuente: IGAE

Deducidos los pagos en concepto de intereses de la deuda pública en circulación (2,5% del PIB), en continuo descenso tanto por el menor peso de la misma sobre la riqueza creada como por los reducidos tipos de interés dictados por el Banco Central Europeo, el saldo de las cuentas públicas (saldo primario) fue positivo por valor del 2,9% del PIB.

Administraciones Públicas España	**1995**	**1996**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**
Necesidad financiación. (Millones)	-29.057	-23.134	-5.370	-2.437	-314	3.118
En % PIB	-6,6%	-5,0%	-0,9%	-0,4%	0,0%	0,3%
Intereses efectivos. (Millones)	22.900	24.802	20.011	20.288	19.781	18.653
En % PIB	5,2%	5,3%	3,3%	3,1%	2,8%	2,5%
Saldo público primario. (Millones)	-6.157	1.668	14.641	17.851	19.467	21.774
en % PIB	-1,4%	0,4%	2,4%	2,7%	2,8%	2,9%
	1995	1996	2000	2001	2002	2003
recursos no financieros.	168.110	180.138	238.454	255.336	277.581	296.664
Empleos no financieros.	197.004	203.100	243.824	258.605	277.895	293.543
capacidad (+) necesidad (-)	-28.894	-22.962	-5.370	-3.269	-314	3.118
recursos no financieros % PIB	38,4%	38,8%	39,1%	39,1%	39,9%	39,9%
Empleos no financieros % PIB	45,0%	43,7%	40,0%	39,6%	39,9%	39,5%
Saldo en % PIB	-6,6%	-4,9%	-0,9%	-0,5%	0,0%	0,4%
PIB	437.787	464.251	609.319	653.289	696.208	743.046
Saldo Administraciones Públicas		1996	2000	2001	2002	2003
Estado		-18.231	-5.592	-3.956	-3.420	-2.117
Organismos A. Central		-172	-243	-292	-284	-535
Seguridad Social		-1.924	2.699	5.386	5.741	7.639
Administración Central		-20.327	-3.136	1.138	2.037	4.443
Comunidades Autónomas		-2.846	-2.828	-3.356	-1.735	-1.322
Corporaciones Locales		39	594	-219	-616	-547
Total A. Públicas	-28.894	-23.134	-5.370	-2.437	-314	2.574
En % PIB		1996	2000	2001	2002	2003
Estado		-3,9%	-0,9%	-0,6%	-0,5%	-0,3%
Organismos A. Central		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%
Seguridad Social		-0,4%	0,4%	0,8%	0,8%	1,0%
Administración Central		-4,4%	-0,5%	0,2%	0,3%	0,7%
Comunidades Autónomas		-0,6%	-0,5%	-0,5%	-0,2%	-0,2%
Corporaciones Locales		0,0%	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%
Total A. Públicas	-6,6%	-5,0%	-0,9%	-0,4%	0,0%	0,4%
Elaboración propia a partir de IGAE						

El saldo final en concepto de operaciones no financieras alcanzado en el pasado ejercicio 2003 es consecuencia de diversos resultados en las distintas administraciones, tal y como viene sucediendo en los últimos tres años. Así, la Administración General del Estado incurrió en déficit en el ejercicio presupuestario (0,4 puntos del PIB), saldo negativo compartido por las Comunidades Autónomas (0,2 puntos del PIB) y las Corporaciones Locales (0,1 puntos del PIB). La Seguridad Social alcanzó, sin embargo, un abultado saldo positivo en sus cuentas (1,08% del PIB) fundamentalmente gracias al excedente del propio sistema de Seguridad

Social (7.055 millones; 0,9 puntos del PIB) aunque también alcanzaron un resultado final positivo las cuentas del INEM (146 millones) y del FOGASA (438 millones)[59]. De esta forma, la Administración Central en sentido amplio (Estado, Organismos Autónomos y Seguridad Social) obtuvo un superávit de 0,7 puntos, que permitió absorber sobradamente los saldos negativos de las Administraciones Territoriales hasta obtener el citado superávit de tres décimas del PIB para el conjunto de las cuentas públicas del estado español.

Las Comunidades Autónomas de Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha y Madrid alcanzaron un saldo positivo en sus cuentas durante el ejercicio presupuestario de 2003. El resto, once de las diecisiete Comunidades Autónomas, liquidaron sus cuentas con déficit. La Comunidad Valenciana y Cataluña presentan las cifras más abultadas (-971 y -723 millones respectivamente). La comparación del saldo negativo en relación al PIB regional mantiene a la Comunidad Valenciana en primer lugar (-1,3% de su PIB), seguida de La Rioja (-0,8% de su PIB) y Cataluña (-0,5% de su PIB).

Las Comunidades Autónomas de Valencia y Cataluña están obligadas a presentar un plan de saneamiento al superar los límites establecidos en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, habiendo fijado 2007 como fecha para equilibrar sus finanzas anuales.

La tabla siguiente recoge la distribución de la recaudación por operaciones no financieras (impuestos, cuotas y otros ingresos) distribuida por administraciones. La estructura ha cambiado significativamente a partir de la puesta en práctica del actual sistema de financiación autonómica con un significativo traspaso de ingresos desde el Estado hacia las Comunidades Autónomas (once puntos del total de ingresos de las administraciones públicas).

En 2003, la Administración Central sin tener en cuenta la Seguridad Social, sigue siendo el principal centro recaudador pero con un descenso importante sobre el año anterior (desde 48,1% a 37,1% del total), le sigue la Seguridad Social tomada en sentido amplio, es decir incluyendo cuotas por contingencias generales, accidentes de trabajo, desempleo, formación y FOGASA, manteniendo un porcentaje similar en los últimos años (32,3% del total en 2003). Las Comunidades Autónomas recaudan como recursos propios el 21% del total de ingresos de las Administraciones Públicas con un aumento en su participación muy importante a partir de 2002 (21,1% del total en 2003). Cierra la lista, las

[59] El excedente acumulado desde 1998 asciende a 2.051 millones.

Corporaciones Locales con una presencia inferior y, lo que resulta más paradójico con una tendencia a la baja desde 1998 (del 10,7% al 9,5% del total de ingresos públicos).

Distribución recursos no financieros por Administraciones						
en % total	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**
Administración Central sin S. Social	48,3	48,3	48,5	48,1	38,8	37,1
Estado	47,7	47,7	47,6	47,2	37,9	36,3
Otros organismos	0,6	0,6	0,9	0,9	0,9	0,8
Administraciones Seguridad Social	31,7	31,6	31,9	32,5	32,2	32,3
Comunidades Autónomas	9,3	9,5	9,1	9,2	19,2	21,1
Corporaciones Locales	10,7	10,6	10,5	10,2	9,8	9,5
Total gasto AA. PP.	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*
en % del PIB	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**
Administración Central sin S. Social	18,6	18,8	19,0	18,8	15,5	14,8
Estado	18,4	18,6	18,6	18,4	15,1	14,5
Otros organismos	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4	0,3
Administraciones Seguridad Social	12,2	12,3	12,5	12,7	12,8	12,9
Comunidades Autónomas	3,6	3,7	3,6	3,6	7,7	8,4
Corporaciones Locales	4,1	4,1	4,1	4,0	3,9	3,8
Total gasto AA. PP.	*38,5*	*39,0*	*39,1*	*39,1*	*39,9*	*39,9*

Elaboración propia a partir de información IGAE

El total de deuda pública de las Administraciones Públicas a final de 2003 se redujo en casi cuatro puntos porcentuales del PIB (del 54,6% al 50,8%), cumpliendo holgadamente el límite máximo fijado por la Unión Económica y Monetaria (60% del PIB). La caída en el volumen de deuda no se limita en el caso del Estado a su comparación con el PIB siendo extensible también a su valor nominal (ver tabla adjunta). El esfuerzo de la Administración Central es el más significativo, lo es contradictorio con el saldo negativo del Estado en el ejercicio presupuestario (-2.117 millones)[60] y las necesidades de financiación provocadas por la concesión de préstamos a terceros (5.084,40 millones en el presupuesto inicial). Este desajuste no es además compensable en términos de caja con el superávit alcanzado por las Administraciones de la Seguridad Social al haberse destinado la mayor parte del mismo a la provisión del Fondo de Reserva.

Dado que en el primer trimestre de 2004 ha vuelto a repuntar el volumen de deuda en circulación del Estado hasta los valores nominales del año 2002, es conveniente esperar a conocer la evolución en los siguientes trimestres para saber el grado de fiabilidad de la tendencia reflejada en las cifras de diciembre de 2003. A la espera de disponer de esta información, el saldo de la deuda de la Administración Central a final de 2003 es superior en 25.887 millones a la que debía existir utilizando

[60] El déficit de caja fue superior (-4.132 millones).

los saldos anuales presentados oficialmente. De haber coincido ambos conceptos, la deuda en circulación del Estado sería inferior en 3,5 puntos del PIB. Este desfase cuyo origen probablemente son los activos financieros del Estado dirigidos al sector empresarial público para la financiación de inversiones, implica gastos financieros adicionales por valor de 1.333,18 millones al año (0,2% del PIB).

Deuda Administraciones Públicas España

	Estado	S. Social	A. Central	CC. AA.	CC. LL.	AA. TT	Total
1995	233.891	2.532	236.423	25.936	17.939	43.875	280.298
2000	312.837	1.663	314.500	38.337	20.172	58.509	373.009
2001	312.764	1.536	314.300	40.727	20.740	61.467	375.767
2002	314.752	1.409	316.161	41.777	22.074	63.851	380.012
2003	309.576	1.282	310.858	43.467	23.243	66.710	377.568
	Estado	S. Social	A. Central	CC. AA.	CC .LL.	AA. TT	Total
1995	53,4%	0,6%	54,0%	5,9%	4,1%	10,0%	64,0%
2000	51,3%	0,3%	51,6%	6,3%	3,3%	9,6%	61,2%
2001	47,9%	0,2%	48,1%	6,2%	3,2%	9,4%	57,5%
2002	45,2%	0,2%	45,4%	6,0%	3,2%	9,2%	54,6%
2003	41,7%	0,2%	41,8%	5,8%	3,1%	9,0%	50,8%

Deuda elaborada según el metodología de protocolo de déficit excesivo
Fuente: Boletín estadístico Banco de España. Administraciones Públicas

La deuda acumulada por las Comunidades Autónomas a final de 2003 era equivalente al 5,8% del PIB, con un descenso anual de dos décimas. El resultado agregado es consecuencia de comportamientos totalmente distintos por Comunidades. Así, Baleares (29,8%), Canarias (20,1%), Comunidad Valenciana (11,9%) y La Rioja (10,8%) han aumentado sensiblemente su volumen nominal de deuda respecto al año precedente, mientras, la Comunidad de Madrid (-1,4%) y Murcia (-6,4%) la han reducido.

La distribución del endeudamiento comparándolo con el PIB propio de cada territorio también muestra registros muy desiguales. La más endeudada es la Comunidad Valenciana (10,6% de su PIB), seguida de Galicia (8,0% de su PIB), Andalucía (7,3% de su PIB) y Cataluña (7,1% de su PIB). Acotando la observación a las Comunidades Autónomas con un endeudamiento superior al cinco por ciento de su PIB y ampliando el periodo de referencia (1996-2003) la Comunidad Valenciana ha aumentado sensiblemente su endeudamiento (del 7,2% al 10,6%) mientras el resto han disminuido el ratio respecto al PIB anual. Como curiosidad, País Vasco y Navarra han sido las Comunidades Autónomas con más intensa reducción en el periodo señalado (del 7% al 2,3% y del 9,8% al 5,1% respectivamente), el sistema de financiación de concierto vigente en ambos territorios tiene sin duda bastante que ver en el resultado.

Las Corporaciones Locales acumulaban a final de 2003 una deuda equivalente al 3,1% del PIB, una décima inferior a la del año precedente. La mayor parte de la deuda está emitida a largo plazo (82,2%). Los ayuntamientos eran responsables del 77% de la deuda siendo el resto propiedad de las Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares. Dentro de los ayuntamientos, las capitales de provincia tenían a su cargo el 34,2% del total de la deuda de las Corporaciones Locales y aquellas con una población superior a 500.000 habitantes, el 20% del total. En el segundo grupo, la deuda de las diputaciones era el 13,1% del total de las Corporaciones Locales.

La deuda en relación al PIB estatal se mantiene bastante estable en el periodo 1996-2003 con un descenso desde el 6,4% al 5,8%.

deuda acumulada Comunidades Autónomas (protocolo de déficit excesivo)

	En millones de euros					evolución		% PIB propio	
	1996	2000	2001	2002	2003	2003/02	2003/96	1996	2003
Andalucía	5.432	6.894	7.113	7.110	7.113	0,0%	30,9%	8,7	7,3
Aragón	733	935	934	1.084	1.107	2,1%	51,0%	4,8	4,8
Asturias	432	605	653	817	865	5,9%	100,2%	3,9	5,2
Baleares	265	369	370	466	605	29,8%	128,3%	2,5	3,3
Canarias	1.002	844	918	850	1.021	20,1%	1,9%	5,7	3,4
Cantabria	157	227	259	272	303	11,4%	93,0%	2,7	3,2
Castilla y León	883	1.086	1.260	1.344	1.424	6,0%	61,3%	3,2	3,4
Castilla-La Mancha	471	603	605	784	807	2,9%	71,3%	2,9	3,2
Cataluña	7.561	9.412	9.614	9.550	9.666	1,2%	27,8%	8,6	7,1
Comunidad Valenciana	3.138	5.880	6.527	6.875	7.692	11,9%	145,1%	7,2	10,6
Extremadura	525	613	711	782	783	0,1%	49,1%	6,5	6,2
Galicia	2.334	3.019	3.080	3.130	3.157	0,9%	35,3%	9,0	8,0
La Rioja	121	140	156	148	164	10,8%	35,5%	3,4	3,0
Madrid	3.321	4.728	5.958	6.279	6.191	-1,4%	86,4%	4,3	4,8
Murcia	551	608	680	660	618	-6,4%	12,2%	5,2	3,5
Régimen común	26.926	35.963	38.838	40.151	41.516	3,4%	54,2%		
Navarra	777	648	646	643	643	0,0%	-17,2%	9,8	5,1
País Vasco	2.044	1.734	1.243	984	1.084	10,2%	-47,0%	7,0	2,3
Total	29.747	38.345	40.727	41.778	43.243	3,5%	45,4%	6,4	5,8

Fuente: Boletín estadístico del Banco de España

El volumen de gasto público ejecutado en 2003 es inferior en 5,5 puntos del PIB al de 1995, de los cuales la mitad (2,7 puntos del PIB) corresponden a intereses de la deuda pública, 1,6 puntos a prestaciones por desempleo, 1,4 puntos a inversiones en formación bruta de capital fijo y 0,9 puntos a remuneración de asalariados. En contraste, se ha aumentado el gasto público en otro tipo de gastos por valor de 1,2 puntos.

Los ingresos públicos han crecido desde 1995 en 1,5 puntos del PIB. La recaudación por impuestos creció en 2,3 puntos del PIB, de los cuales la mayor parte se debe a impuestos sobre el consumo (1,7 puntos

del PIB). Las cuotas sociales han crecido en 0,6 puntos, si bien se debe precisar que existen bonificaciones sobre la cuota empresarial por una cantidad similar. **La presión fiscal ha crecido desde 1996 en 2,9 puntos del PIB apoyada casi en su totalidad en modalidades de recaudación más regresivas en la distribución de los esfuerzos.**

Resumen Administraciones Públicas España						España	Comparación
En % del PIB	1995	2000	2001	2002	2003	2003-95	área € 2003
TOTAL INGRESOS	38,4	39,4	39,4	39,7	39,9	1,5	-6,4
Recursos corrientes	37,0	38,8	38,8	39,0	39,1	2,1	-6,3
Impuestos directos	10,1	10,5	10,4	10,9	10,6	0,5	-1,2
Impuestos indirectos	10,2	11,7	11,4	11,6	11,9	1,7	-1,5
Cotizaciones sociales	13,0	13,3	13,5	13,6	13,6	0,6	-2,6
Otros ingresos	3,7	3,3	3,5	2,9	3,0	-0,7	-1,0
Recursos de capital	1,4	0,6	0,6	0,7	0,8	-0,6	-0,1
TOTAL GASTOS	45,0	39,4	39,4	39,5	39,6	-5,5	-9,4
Gastos corrientes	38,8	34,9	34,7	34,6	34,8	-4,1	-10,3
Remuneración asalariados	11,3	10,4	10,4	10,2	10,3	-0,9	-0,4
Prestaciones sociales	13,9	12,3	12,2	12,3	12,3	-1,6	-4,9
Intereses	5,2	3,3	3,1	2,8	2,5	-2,7	-1,0
Otros gastos	8,4	8,9	9,0	9,3	9,6	1,2	-4,1
Gastos de capital	6,2	4,5	4,7	4,9	4,8	-1,4	0,9
Formación capital fijo	3,8	3,1	3,3	3,5	3,5	-0,3	0,9
Otros empleos de capital	2,4	1,4	1,4	1,4	1,3	-1,1	0,0
AHORRO BRUTO	-1,8	3,9	4,1	4,4	4,3	6,2	4,0
SALDO PRESUPUESTARIO	-6,6	0,0	0,0	0,2	0,3	7,0	3,0
SALDO PRIMARIO	-1,4	3,3	3,1	3,0	2,8	4,3	2,0

Elaboración propia a partir de SGAE, INE y D G Asuntos Económicos de la UE

La consecuencia del descenso en relación al PIB del gasto público y el aumento de los ingresos, ambos contabilizados bajo el concepto de operaciones no financieras, junto al intenso aumento de la riqueza en el periodo 1995-2003 (69,7% nominal) han permitido un intenso saneamiento de las cuentas públicas pasando de un déficit del 6,6% del PIB a un superávit del 0,3%.

La participación de ingresos y gastos públicos en la economía española sigue siendo muy inferior a la media vigente en la Unión Europea con la estructura de quince países previa a la reciente ampliación. La diferencia en gasto público es de 9,4 puntos del PIB, la mitad de los cuales se corresponden con prestaciones sociales (ver tabla adjunta). La distancia en los ingresos públicos es de 6,4 puntos del PIB acumulando la mayor distancia en las cuotas sociales (-2,6 puntos) seguido de los impuestos indirectos (-1,5 puntos del PIB) y de la imposición directa (-1,2 puntos del PIB).

6. Avance de liquidación de los PGE en 2004

La liquidación del presupuesto del año en curso es una información muy interesante para valorar la incidencia económica y social de las iniciativas desarrolladas con recursos públicos, no solo en el ejercicio al que pertenecen sino también en el siguiente. Su volumen y distribución permite evaluar su rendimiento en diversas áreas de actividad, así como de los esfuerzos exigidos a los ciudadanos para conseguir los recursos necesarios. El conocimiento de la previsión de gastos e ingresos del ejercicio en curso es una pieza importante, además, para analizar en mejores condiciones el contenido del presupuesto del año próximo al posibilitar la comparación de su contenido con la ejecución realizada el año previo.

El presente ejercicio presupuestario de la Administración Central reúne algunas características especiales devenidas del cambio del partido en el Gobierno de la nación y la decisión de los nuevos responsables económicos de incorporar en este ejercicio una serie de gastos, algunos de carácter ordinario aunque su mayor parte son extraordinarios, al considerarlos devengados en este año o estar pendientes de contabilizar pese haber sido realizados en ejercicios pretéritos. La partida más voluminosa entre las facilitadas oficialmente[61] es la asunción por parte del Estado de la mayor parte de la deuda que RENFE arrastraba desde 1980 (5.462,55 millones; 0,69% del PIB) para que la operadora pueda afrontar en condiciones óptimas la etapa a iniciar el próximo año en un marco liberalizado donde pierde su condición de oferente de servicios en régimen de monopolio. La siguiente partida por dimensión también tiene carácter extraordinario al ser un pago único a Andalucía como liquidación del sistema de financiación autonómico del periodo 1995-2001 (2.533,36 millones; 0,32% del PIB), tiempo durante el cual el Estado libró anticipos a cuenta por no haber suscrito el mismo la Comunidad Autónoma andaluza. La inclusión de un aval a Argentina también constituye un pago pendiente de contabilizar pero no consolidable en futuros ejercicios (316,67 millones; 0,04% del PIB). La información facilitada no es tan clara en lo referido a la partida correspondiente a RTVE (633,34 millones; 0,08% del PIB) al justificar la inclusión en el presupuesto cumpliendo la decisión de la Comisión Europea de considerar esa cantidad como déficit público, no se sabe si por haber sido generado en años anteriores o sólo en el año en curso.

[61] Presentación del proyecto de PGE 2005 (Página 105).

El resto de las nuevas partidas pertenecen a un incremento el volumen de operaciones no financieras del año 2004 por ajustes no incluidos en el paso de Contabilidad Pública a Contabilidad Nacional (2.770,86 millones; 0,35% del PIB), método éste último utilizado para el cálculo y presentación de las cuentas públicas ante la Comisión Europea para cumplir con el protocolo de déficit excesivo. Una desviación positiva sobre la previsión inicial de ingresos y gastos (870,84 millones; 0,11% del PIB) completa el cuadro de modificaciones introducidas en el presupuesto de 2004 por los nuevos responsables del área económica.

Resumen PGE 2004 Criterio: Contabilidad Nacional	ingresos	gastos	Saldo millones	 % PIB
Estado	113.424,00	127.053,00	-13.629,00	-1,72%
Organismos Autónomos (*)	35.935,63	36.634,26	-698,63	-0,09%
Estado + Organismos Autónomos	***149.359,63***	***163.687,26***	***-14.327,63***	***-1,81%***
Seguridad Social (*)	87.183,16	79.176,71	8.006,50	1,01%
Total	**236.866,18**	**243.036,90**	**-6.170,72**	**-0,80%**

Incluye gastos extraordinarios del Estado según relación adjunta y no están deducidas las operaciones internas entre centros gestores

(*) Previsión propia al no estar incluida en la documentación oficial en términos de Contabilidad Nacional

Gastos específicos 2004	% PIB	millones
Estado	**-1,81%**	**-14.329,29**
déficit inicial Estado	-0,44%	-3.483,36
ajustes Contabilidad Nacional no incluidos	-0,35%	-2.770,86
Pago deuda Andalucía	-0,32%	-2.533,36
Deuda histórica RENFE	-0,69%	-5.462,55
Aval Argentina	-0,04%	-316,67
Gastos RTVE	-0,08%	-633,34
Desviación positiva liquidación PGE 2004	0,11%	870,84

Fuente: avance liquidación 2004 serie gris de los PGE2005 y previsión propia Seguridad Social y Presentación PGE 2005

La incorporación de las mencionadas modificaciones aumenta el saldo negativo de las cuentas del Estado y Organismos Autónomos en 2004 desde el 0,44% previsto inicialmente hasta el 1,81% del PIB (10.846 millones adicionales), si bien conviene precisar que la mayor parte del mayor gasto no tiene efectos en posteriores ejercicios presupuestarios. **El saldo entre ingresos y gastos bajo el criterio de Contabilidad Nacional incluyendo las partidas enumeradas, arrojan un déficit de la Administración Central en 2004 equivalente al -0,80% del PIB**, resultado de la compensación parcial por la Seguridad Social (1,01% del PIB) del saldo negativo previsto para el Estado y Organismos Autónomos (-1,81% del PIB). De cumplirse este avance de liquidación, la Seguridad Social tendrá excedente en sus cuentas por sexto año consecutivo.

Las declaraciones públicas realizadas por el Vicepresidente Económico del Gobierno avisando sobre el riesgo de déficit adicional provocado por la exclusión del presupuesto en los anteriores ejercicios de una parte de las inversiones realizadas por entidades públicas empresariales (GIF, AENA, Puertos, Aguas, …), confirman las razonables dudas expuestas en documentos anteriores sobre la acumulación en las cuentas públicas de saldos negativos superiores a los reconocidos oficialmente. De cumplirse los temores expuestos ahora avalados por el propio responsable de la política económica del Gobierno, **el déficit real de las cuentas de la Administración Central en 2004** podría aumentar un mínimo adicional de seis décimas **hasta alcanzar el -1,45% del PIB.**

En el resto del capítulo se desarrolla con detalle un avance de liquidación bajo el criterio de Contabilidad Pública que desemboca en un saldo negativo superior en medio punto al de Contabilidad Nacional hasta rozar el 2% del PIB.

La información facilitada oficialmente con el criterio de Contabilidad Nacional sigue siendo muy pobre, a pesar del esfuerzo realizado por los nuevos responsables del presupuesto. Para conocer con más detalle la evolución de las cuentas públicas en el presente año 2004 es preciso recurrir al criterio de Contabilidad Pública, si bien es preciso asumir como viene siendo habitual desde hace años grandes lagunas de información, básicamente aunque no sólo provocadas por la ausencia de un avance de liquidación oficial de la Seguridad Social[62].

Con estas premisas se ha realizado una previsión de liquidación del presupuesto consolidado utilizando fuentes diversas, con la peculiaridad de no incluir aquellos gastos extraordinarios incluidos en 2004 al no consolidarse en años posteriores, en un intento que la previsión permita realizar comparaciones creíbles con el presupuesto de 2005.

Con estos criterios, los ingresos consolidados de la Administración Central crecen (2,2% real; 5,7% nominal) en un porcentaje inferior al de las políticas de gasto (2,8% real; 6,2% nominal) y éstas últimas acompasarían el ritmo de actividad de la economía española (entre el 2,5% y el 2,8%). Esta estimación permite **dos primeras conclusiones generales, el presupuesto de gastos no es restrictivo como se**

[62] Los inconvenientes son extensibles a parte de la información referida a los Organismos Autónomos. Como ejemplo, hay una diferencia en el gasto del INEM de 295 millones entre el avance de liquidación de los PGE2005 (libro gris) y la facilitada por el propio organismo.

presentó en su momento ante el Parlamento[63] y se mantiene la presión fiscal de la Administración Central (28,3% del PIB).

Los ingresos previstos por el Estado en 2004 (111.164,00 millones) han descendido sobre los del año anterior (-2% real utilizando el deflactor del PIB; 1,4% nominal) a pesar de ser superiores a las cifras manejadas inicialmente (+668 millones) gracias a la mejor evolución de la esperada de los impuestos sobre el consumo y de las tasas, que si bien su no acumulan resultados espectaculares en tasa anual (1,3% real) han permitido compensar la optimista dotación inicial de los impuestos directos (tablas en el capítulo de ingresos de los PGE 2005).

La evolución anual negativa en el tramo estatal del impuesto sobre la renta (-10,0% real[64]) explica el mal resultado en la imposición directa dentro del presupuesto del Estado (-1,5%) y los mejores resultados en el IVA (tasa anual del 1,5% real) tiene una influencia decisiva en los resultados totales en el tramo estatal de los impuestos sobre el consumo ya que el resto de los componentes ofrecen resultados negativos.

El cambio de metodología obligado por los nuevos sistemas de financiación autonómico, desde 2002, y local, en 2004, de impuestos compartidos es una de las causas de la variación en los resultados del Estado en los últimos tres años[65]. Los resultados en 2004 están, sobre todo influenciados por la nueva Ley de Financiación de las Haciendas Locales.

El proceso de traspaso limita la comparación de buena parte de los impuestos utilizando el presupuesto del Estado por lo que es necesario recurrir a su evolución agregada (tramo estatal + territorial) para alcanzar alguna valoración sobre su comportamiento. Como ejemplo, tal y como se ha mencionado, la recaudación estatal por impuestos directos tiene signo negativo (-1,5% real) a pesar del fuerte aumento experimentado en la recaudación del Impuesto de Sociedades (9,3% real) cambiando el resultado para la suma de tramos, estatal y territorial, hasta alcanzar un crecimiento anual (3,2% real) superior al previsto para la actividad económica estatal.

Con independencia de este resultado para el conjunto de impuestos directos, el comportamiento del IRPF no ha sido positivo (-0,3% real; 3%

[63] 4,3% nominal y 1,4% real

[64] Una de las causas ha sido el traspaso al Impuesto de Sociedades de los contribuyentes en transparencia fiscal con una recaudación prevista de 1.425 millones.

[65] Detalle en páginas 98 y siguientes de Situación de la economía española y PGE 2004.

nominal) a pesar del fuerte incremento reflejado en el tramo territorial (22,9% real; 27,1% nominal). El descenso de la recaudación total del impuesto en 2004 confirma la pérdida de suficiencia del impuesto anticipada ya en su momento en estas mismas páginas, a la que habría que sumar una pérdida en su capacidad redistribuidora por tramos y fuentes de renta[66].

La posición del IRPF dentro del sistema se debilita una año más, tal y como refleja la pérdida de porcentaje en relación al PIB (del 6,25% al 6,05%). El diferencial aumenta si la comparación se realiza con 1995 (7,18% del PIB) como resultado de las tres reformas aplicadas por los sucesivos gobiernos del Partido Popular (1996, 1999, 2003).

Impuesto de la Renta de las Personas Físicas

millones de euros nominales	1995	1996	2000	2003	2004 avance
IRPF total	31.418	31.674	37.420	46.446	47.859
Estado			32.774	32.824	30.549
Comunidades Autónomas			4.646	13.622	17.310
PIB millones	437.787	464.251	608.787	743.046	791.674
IRPF total	***7,18%***	***6,82%***	***6,15%***	***6,25%***	***6,05%***
Estado			5,38%	4,42%	3,86%
Comunidades Autónomas			0,76%	1,83%	2,19%

El diferente comportamiento de los dos tramos se extiende a la imposición indirecta al comprobar que la suma de todos los tramos crece (4% real) en base al mayor dinamismo del tramo territorial (9% real). Un crecimiento éste último provocado por el cambio metodológico citado y no a la existencia de un ritmo distinto en los tramos, algo imposible al limitarse el sistema a la atribución a cada parte de un porcentaje de la recaudación total. Como información adicional dentro de la imposición sobre el consumo, el total de ingresos por IVA crecerá un año más por encima del ritmo de actividad de la economía (4,5% real frente a 2,8% del PIB) impulsado en parte por la venta de viviendas nuevas. Los impuestos especiales finalizarán con una cadencia inferior (+1,1% real) consecuencia de la decisión del anterior Ejecutivo de no actualizar las bases al ser 2004 un año electoral, a pesar de disponer del impulso adicional generado por el aumento en el precio del petróleo[67].

La recaudación de impuestos propios del Estado y los compartidos con las Administraciones Territoriales alcanzará en 2004 los 138.965

[66] La reforma de la imposición personal sobre la renta: una evaluación de la reciente experiencia española 1998-2003. FUNCAS (2004)

[67] ingresos adicionales de 70 millones por dólar de aumento en el barril de petróleo que pueden reportar 700 millones adicionales en 2004.

millones, ganando una décima en relación al PIB (17,5% del PIB). Los impuestos directos aportan el 53,8% del total y los indirectos el restante 46,2%, ganando tres décimas en la aportación sobre el total de impuestos. Conviene recordar que la presión fiscal se mide a partir de la cantidad recaudada por la suma de impuestos competencia del conjunto de las Administraciones Públicas (ver capítulo especifico referido a 2003).

La ausencia de un avance de liquidación consolidado para todos los epígrafes de ingresos impide conocer oficialmente la posible evolución de algunas de las partidas. La aportación de las tasas e ingresos patrimoniales del Estado disminuyen drásticamente en relación al año anterior (-19,1% y -19,4% real respectivamente) no disponiendo de una explicación razonable para el comportamiento de las primeras. La conducta conocida en estas partidas en el terreno competencia del Estado no es directamente extrapolable al resto de los centros gestores, pero su volumen dentro del propio epígrafe tiene una fuerte incidencia en el resultado agregado marcando la tendencia de la cifra total.

Conviene reseñar una modificación metodológica que afecta al traslado de los ingresos por Loterías desde los ingresos patrimoniales a las transferencias corrientes transferencias corrientes. Esta decisión modifica sensiblemente los resultados en ambos capítulos por un valor de 2.564,98 millones (las transferencias aumentan desde 9.656,00 a 12.220,98 millones con un crecimiento anual del 23,4% real y los ingresos patrimoniales disminuyen de 6.235 a 3.735 millones con un descenso en tasa anual del -41,0%).

Las cotizaciones sociales siguen aumentando su protagonismo dentro del capítulo de ingresos de la Seguridad Social y por ende en el de la Administración General del Estado (101.242,00 millones; el 12,79% del PIB). Como es habitual en los últimos años este epígrafe es el que muestra un ritmo más dinámico por el continuo aumento en el número de cotizantes, que si bien no está acompañado con un aumento similar en las bases de cotización, es suficiente para impulsar la recaudación por encima del crecimiento de la economía[68]. Los ingresos por cuotas de los trabajadores integrados en la Seguridad Social realizan la mayor parte de la aportación, con especial trascendencia de la cuota por contingencias comunes (80% del total de ingresos por cotizaciones). La cuota de derechos pasivos, MUFACE e ISFAS completan los ingresos en este capítulo con una aportación muy inferior dentro del total de cuotas (3,3% del total).

[68] Detalle en el capítulo dedicado al Presupuesto de la Seguridad Social.

PGE consolidado de la Administración Central (Criterio de Contabilidad Pública)								
gastos *excluidos extraordinarios incluidos en 2004*		**2004**						
			Modificaciones			sin	Total	2004/2003
	2003	inicial	ampliaciones Estado	desviaciones	Total	ejecutar	avance liquidación	% real
Personal	23.039,18	24.216,02	141,00		24.357,02	579,93	23.777,09	-0,2%
Compra bienes y servicios	6.692,15	6.512,37	726,00		7.238,37		7.238,37	4,6%
Gastos financieros	20.094,22	19.148,09	284,00		19.432,09		19.432,09	-6,5%
Transferencias corrientes	145.844,80	150.731,00	3.854,00	1.726,00	156.311,00		156.311,00	3,7%
Fondo de Contingencia	0,00	2.345,20	-2.345,20		0,00		0,00	
Inversiones reales	9.958,98	10.523,84	458,00		10.981,84	234,00	10.747,84	4,4%
Transferencias capital	5.761,32	7.042,24	470,00		7.512,24	382,10	7.130,14	19,7%
Total gastos no financieros	211.390,99	220.518,76	3.587,80	1.726,00	225.832,56	1.196,03	224.636,53	2,8%

saldo consolidado millones	**-1.353,94**
en % del PIB	**-0,17%**

Ingresos	2003	**2004**		Desviaciones		2004/2003
		inicial	avance liq	millones	%	% real
impuestos directos	55.732,00	57.268,00	56.696,00	-572,00	-1,0%	-1,6%
Cuotas sociales	92.774,56	96.050,98	101.242,00	5.191,02	5,4%	5,5%
impuestos indirectos	39.130,00	39.836,00	40.978,00	1.142,00	2,9%	1,3%
Tasas y otros ingresos	4.708,55	4.410,61	5.010,61	600,00	13,6%	2,9%
transferencias corrientes	9.577,23	**9.656,00**	**12.220,98**	**2.564,98**	**26,6%**	**23,4%**
ingresos patrimoniales	6.117,52	**6.235,11**	**3.735,00**	**-2.500,11**	**-40,1%**	**-41,0%**
operaciones de capital	3.198,45	3.376,15	3.400,00	23,85	0,7%	2,8%
Total ingresos no financieros	211.238,31	216.832,85	223.282,59	6.449,76	3,0%	2,2%

El traspaso a los Gobiernos Autonómicos de parte de los impuestos antes competencia exclusiva del Estado y, en menor medida a los Ayuntamientos y Diputaciones, ha profundizado el protagonismo de las cotizaciones sociales en el presupuesto consolidado de la Administración Central (44,9% del total de ingresos) poniendo mucha distancia con la recaudación obtenida mediante los impuestos directos (25,1% del total) e indirectos (18,1% del total). La aportación de las tasas, transferencias e ingresos patrimoniales es todavía inferior (2,2%, 5,4%, 2,7% sobre el total respectivamente).

La información disponible sobre gasto consolidado (ver tabla adjunta) recoge una previsión de liquidación para el presente año 2004 construida a partir de los avances de liquidación del Estado y Organismos Autónomos, las ampliaciones de crédito en las políticas de gasto del Estado, bastante reducidas sobre el total inicial (1,6% después de utilizar el Fondo de Contingencia) y los créditos sin ejecutar. El uso de otras fuentes adicionales permiten elaborar una posible ejecución del presupuesto de la Seguridad Social y conocer algunas desviaciones en políticas de peso dentro del presupuesto (pensiones por desviación en la inflación utilizada para la subida inicial[69], prestaciones económicas por desempleo[70] e Incapacidad Temporal[71]). Las cifras, no obstante, pueden cambiar si en el tiempo que resta para la finalización del ejercicio se decide un nivel de ejecución inferior al previsto, una posibilidad en este momento no reflejada en la documentación publicada.

Con estas premisas el gasto consolidado en 2004 (224.636,53 millones) podría ser superior al del año anterior (2,8% real; 6,2% nominal) situándose en un porcentaje muy similar a la previsión oficial de crecimiento de la economía española. De cumplirse la estimación manejada, los gastos de personal se mantendrían casi estancados en términos reales (-0,2%; 3,2% nominal), los gastos dirigidos a la compra de bienes y servicios crecerían por encima del total (4,6% real; 8,2% nominal), los gastos financieros registrarían un descenso considerable reduciendo incluso su dimensión nominal (-6,5% real; -3,3% nominal) y las transferencias corrientes crecerían también por encima del total del

[69] La diferencia entre la inflación inicial y final oscilará entre 1,0-1,2 puntos con un coste adicional entre 600 y 750 millones a los que sumar una cantidad similar para su consolidación en la masa de pensiones antes de revalorizarlas con la subida prevista para el próximo año. La subida correspondiente a 2004 implica según los responsables de la Seguridad Social una desviación inferior (+270 millones) al existir un margen en la dotación inicial.

[70] La desviación prevista en prestaciones por desempleo asciende a 1.12,80 millones en buena parte como consecuencia de la consciente dotación infravalorada utilizada para la elaboración del presupuesto del INEM.

[71] La desviación utilizada es de 133 millones.

gasto (3,7% real; 7,2% nominal) con la incidencia conocida debido a su volumen dentro del mismo (69,6%).

Las operaciones de capital donde se agrupan las inversiones de la Administración Central aumentarían sobre el año anterior, en especial por el tirón de las transferencias de capital (19,7% real; 23,8% nominal), sin desdeñar la influencia del aumento en el capítulo de inversiones reales (4,4% real; 7,9% nominal). Causa algo de sorpresa el elevado grado de ejecución de este tipo de operaciones en el presente año recogido en el avance de liquidación facilitado junto a los PGE 2005, que llevaría las inversiones de la Administración Central a una cantidad equivalente al 2,25% del PIB.

La cuantía total destinada a inversiones realizada por todas las Administraciones Públicas es muy superior, no solo porque es preciso añadir las realizadas por las Administraciones Territoriales de las que no existe información fiable en este momento, sino también por las ejecutadas por el sector público empresarial no incluidas en el presupuesto, con un valor de 12.213,23 millones (1,54% del PIB) según información facilitada en la documentación entregada con los PGE 2004.

Un nivel de ingresos y gastos como el presentado bajo el criterio de Contabilidad Pública, sin tener en cuenta los gastos extraordinarios incluidos por el Gobierno en el actual presupuesto, **devendría en un ligero saldo negativo (-1.353,94 millones) equivalente al -0,17% del PIB.** La Seguridad Social alcanzaría un elevado excedente (1,01% del PIB) sin poder compensar en su totalidad el déficit del Estado (0,8% del PIB) y de los Organismos Autónomos (0,3% del PIB). El resultado final estaría influido por la incidencia de las inversiones realizadas por las entidades empresariales públicas (un mínimo de 0,70 puntos del PIB). **De comprobarse la necesidad de incorporar estas partidas en el presupuesto consolidado, el déficit de la Administración Central sería equivalente al -0,9% del PIB). Añadir los gastos extraordinarios elevaría el saldo negativo en 2004 hasta un porcentaje cercano al dos por ciento (1,91% del PIB).**

7. Presupuestos Generales del Estado 2005

7.1. Resumen de ingresos y gastos

Los PGE 2005 recogen en el Informe Económico y Financiero una declaración de principios definiendo como *principal objetivo de la política económica aumentar el bienestar de la sociedad y de los ciudadanos* señalando *como único camino crear un entorno de crecimiento duradero que permita no solo elevar la prosperidad material de los ciudadanos sino también, a través de una mayor recaudación impositiva, cubrir mejor las necesidades colectivas de la sociedad y financiar las políticas sociales tendentes a una mayor cohesión social. Todo ello respondiendo a los retos derivados de la creciente apertura de la economía y muy en particular de nuestra integración en una Unión Europea ampliada.*

Los Presupuestos Generales del Estado son la principal herramienta económica del Gobierno de la nación para conseguir estos objetivos al recoger 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 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 no deducir esas operaciones, las cifras presentadas no serían fiel reflejo de la actividad pública. Es interesante reseñar la modificación en la metodología utilizada para consolidar los gastos e ingresos de *otros organismos públicos,* con efecto en el total consolidado (1.388,90 millones). En los últimos años, el gasto en este centro gestor, la mayor parte salarios y gastos en bienes y servicios de la Agencia Estatal Tributaria se deducía del gasto total al considerarlo duplicado con un apunte incluido en las cuentas del Estado. En 2005 este gasto se incluye, dado que la operación se repite en el capítulo de ingresos viéndose aumentado el total en la misma cuantía, el saldo no se modifica pero sería interesante conocer cuál ha sido el motivo de esta decisión que en una primera impresión genera dudas sobre su coherencia contable, entre otras cuestiones porque sí afecta a la comparación con años precedentes.

Comparación grandes cifras PGE 2004 y 2005			
	2004 inicial	2004 previsión sin gastos extraordinarios	2005
ingresos no financieros	219.398,02	223.282,59	233.526,20
gastos no financieros	220.519,23	224.636,53	234.915,33
Saldo	-1.121,21	-1.353,94	-1.389,13
PIB	786.600	791.674	841.549
ingresos no financieros	27,9%	28,5%	27,7%
gastos no financieros	28,0%	28,4%	27,9%
saldo	-0,1%	-0,2%	-0,2%

Evolución anual	2005 sobre	
euros nominales	2004 inicial	previsión 2004
ingresos no financieros	6,4%	4,6%
gastos no financieros	6,5%	4,6%
PIB	7,0%	6,3%

evolución anual	2005 sobre	
euros constantes	2004 inicial	previsión 2004
ingresos no financieros	3,1%	**1,3%**
gastos no financieros	3,2%	**1,3%**
PIB		3,0%

Presupuestos para 2005	2005	
	millones	% sobre 2004
Andalucía	24.451,00	11,5%
Aragón	4.221,00	7,9%
Asturias	3.335,00	7,1%
Baleares	2.587,00	39,2%
Canarias	5.186,00	8,0%
Cantabria	1.859,70	6,0%
Castilla La Mancha	7.110,00	8,1%
Castilla y León	8.553,00	6,9%
Cataluña	26.501,00	17,9%
Extremadura	4.131,00	8,6%
Galicia	9.090,00	11,3%
La Rioja	980,00	8,1%
Madrid	15.099,00	9,0%
Murcia	3.250,00	6,0%
Comunidad Valenciana	10.552,30	9,7%
Navarra	3.148,00	12,9%
País Vasco	7.117,00	6,8%
Total Comunidades Autónomas	137.171,00	11,2%
PGE consolidado	279.762,81	6,3%
Total PGE + CC. AA.	416.933,81	
Fuente cincodías 15 noviembre 2004		

Los ingresos y gastos consolidados por operaciones no financieras en 2005 (233.526,20 millones y 234.915,33 millones) crecerán en relación a los del presupuesto inicial del presente año a un ritmo muy similar al previsto para la actividad de la economía española (6,4 y 6,5% nominal frente al 6,3% del PIB). Estas cuantías son equivalente al 27,7% y 27,9% del PIB. Bajo esta perspectiva utilizada habitualmente en las presentaciones oficiales, las cuentas de la Administración Central pueden calificarse como neutras, no serían ni restrictivas ni expansivas, limitándose a acompañar el ritmo de la actividad productiva.

La conclusión es distinta si las cifras presentadas para el próximo año se comparan con la previsión de liquidación del presente ejercicio 2004, ésta última elaborada sin tomar en cuenta los gastos extraordinarios incluidos al considerarlos como un pago único no repetible en años posteriores. **Bajo esta perspectiva mucho más cercana a la realidad, los ingresos y los gastos crecen en tasa anual pero en un porcentaje inferior al obtenido comparando las dotaciones iniciales (4,6% nominal; 1,3% real).** El presupuesto comparado bajo esta condición tendría carácter restrictivo al crecer por debajo de la previsión oficial de creación de riqueza de la economía española (3% del PIB). Esta evolución, no obstante, se cumpliría siempre y cuando se produjera una ejecución completa de las dotaciones iniciales incluidas en el presupuesto y si no se incurre en desviaciones al alza en alguna política, dos características no habituales, aunque es obligado recordar que después de asistir a desviaciones muy elevadas en décadas anteriores desde 1994 el grado de cumplimiento ha mejorado sustancialmente hasta alcanzar porcentajes bastante razonables.

La incidencia última sobre la economía española de la iniciativa desarrollada con los recursos de la Administración Central, no depende sólo de la evolución de las variables mencionadas, también está influida por las inversiones realizadas por otras entidades públicas excluidas actualmente del presupuesto (ADIF, AENA, Sociedades de Aguas, y Puertos) y financiadas parcial o totalmente con el endeudamiento del propio Estado previa concesión de préstamos. El elevado coste de proyectos agrupados bajo este método de funcionamiento, superior a 9.300 millones en 2005 (1,1% del PIB) refleja su gran capacidad de incidencia en la economía real.

Como elemento curioso, destacar la desaparición en la presentación del presupuesto de la información agregada sobre el gasto total previsto por este tipo de empresas, que sin disminuir un ápice la reserva sobre la falta de coherencia con el saneamiento de las cuentas públicas exhibida desde 1996 por los distintos responsables de la decisión

de excluir estas partidas del presupuesto, por lo menos permitía conocer el volumen de sus actividades.

Gastos estimados de las Sociedades Públicas empresariales en 2005	
Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF)	5.263
Aeropuertos Españoles (AENA)	1.324
Puertos del estado	1.290
Sociedades de Agua	1.472
Total	9.349
Fuente: diversa documentación de los PGE 2005	

El Estado recibe el mayor porcentaje del gasto consolidado (124.525,76 millones sobre 234.915,34 millones, el 53% del total) cumpliendo lo acordado en el Consejo de Ministros de 4 de junio de 2004 en conformidad con la obligación recogida en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de fijar un techo máximo de gasto[72]. Dentro del mismo, se incluye el Fondo de Contingencia (2% del total por valor de 2.490,52 millones) creado para asumir gastos imprevistos, pero que en su corto periodo de vida se comporta como una dotación adicional para hacer frente a desviaciones aparecidas en cualquier política. La Seguridad Social sigue al Estado por dimensión en la dotación de recursos (83.976,90 millones) acompañado por los Organismos Autónomos y demás Entes Públicos (36.748,97 millones).

PGE consolidado	2005		
gasto sin operaciones internas	millones	% total	% PIB
Estado	124.525,76	53,0%	14,8%
Estado sin transferencias a Admón.. Territoriales . Transferencias a Administraciones Territoriales (CC.AA. CC.LL. y UE)	*71.009,76*	*30,2%*	*8,4%*
	53.516,00	*22,8%*	*6,4%*
Seguridad Social	79.041,90	33,6%	9,4%
Organismo Autónomos y Entes Públicos	31.347,52	13,3%	3,7%
Total	**234.915,18**	**100,0%**	**27,9%**

La distribución de la cuota de protagonismo cambia bastante en la práctica después de tomar en cuenta algunas transferencias y deducir las operaciones internas entre centros. El Estado traspasa algo más del cuarenta por ciento de sus recursos a las Administraciones Territoriales (31.524 millones a las Comunidades Autónomas, 11.321 millones a las Corporaciones Locales y 10.130 millones a la Unión Europea), a lo que sumar otro siete por ciento en transferencias internas dirigidas a Organismos Autónomos y Seguridad Social. La gestión directa del Estado se limita, por tanto, a poco más de la mitad de sus recursos y algo menos de la tercera parte del total de gasto consolidado de los PGE (30,2% del total). La Seguridad Social supera esa participación en políticas de gasto

[72] Artículo 8.2 de la Ley 18/2001 de 12 de diciembre

(33,6% del total) convirtiéndose en el principal actor dentro de los PGE. Los Organismos Autónomos se deben conformar con la gestión de algo más del diez por ciento (13,3% del total) dentro de los cuales el INEM agrupa un porcentaje muy elevado.

Las dotaciones de ingresos y gastos consolidados utilizando el criterio de contabilidad pública arrojan un pequeño saldo negativo (-1.389,13 millones) equivalente a -0,2 puntos del PIB, al compensar la Seguridad Social (0,71% del PIB) casi totalmente el déficit del Estado y sus Organismos Autónomos (-0,87% del PIB).

PGE 2005 consolidado.
Criterio de Contabilidad Pública sin deducir operaciones internas

	Estado	Organismos Autónomos.	Seguridad Social	Otros Org. Públicos	Total
pagos no financieros ……..	124.525,77	35.522,78	84.130,27	1.659,74	245.838,56
ingresos no financieros …….	117.591,72	35.130,66	90.129,27	1.597,78	244.449,43
saldo millones ……..	-6.934,05	-392,12	5.999,00	-61,96	-1.389,13
en % del PIB ……..	-0,8%	0,0%	0,7%	0,0%	-0,2%

Criterio de Contabilidad Nacional

	Estado	Organismos Autónomos.	Seguridad Social	Otros Org. Públicos	Total
Saldo en millones	-3.392,46	-632.76	5.999,00		.974,24
En % del PIB	-0,4%	-0.1%	0,7%		0,2%

Equivalencia entre saldo presupuesto en contabilidad pública y Contabilidad Nacional

Ajustes Estado	*-3.392.46*
Intereses de la deuda Pública	2.455.00
No ejecución	2.490.52
Inversiones por abono total del precio	384.94
Inversiones militares	-784.10
Gastos acuñación moneda	-75.00
Reasignación operaciones SEPI	-330.00
Condonación préstamos FAD	-125.00
Aportaciones de capital a empresas públicas	-230.80
Ajustes de ingresos	-243.98
Ajustes organismos autónomos	*-178.68*
Inejecución	557.74
RTVE	-643.11
Ajuste de ingresos	-93.31
Total	**2.908.82**

El nuevo Gobierno incluye una enumeración de los conceptos utilizados en la conversión de Contabilidad Pública a Contabilidad Nacional. Del montante total (2.909 millones), los de mayor dimensión son los derivados de contabilizar con un método distinto los intereses de la Deuda Pública (2.455 millones) y la partida de no ejecución del presupuesto (2.455 millones), un concepto este último que despierta curiosidad conocer la fórmula utilizada para calcularlo. La información facilitada, no obstante, parece todavía excesivamente pobre al no poder

ubicar las partidas ni por capítulos, ni por políticas, ni por Ministerios. **Después de aplicar la equivalencia, el déficit alcanzado bajo contabilidad pública cambia de signo convirtiéndose en superávit (0,2% del PIB)** al disminuir el Estado y los Organismos Autónomos su saldo negativo en tres décimas (-0,5% del PIB), manteniendo la Seguridad Social su abultado excedente. **El déficit previsto para las Administraciones Territoriales reduce hasta el 0,1% del PIB el superávit previsto en 2005 del conjunto de las Administraciones Públicas.**

Un año más se mantiene el interrogante sobre la posible incidencia en este saldo del sistema utilizado para contabilizar los proyectos de inversión excluidos del presupuesto. Una fórmula, por otra parte, también utilizada por gobiernos autonómicos y de corporaciones locales. La inclusión de los 9.349 millones (1,2 puntos del PIB) modificaría sensiblemente el saldo definitivo de las cuentas de la Administración Central. El saldo negativo obtenido cumpliría holgadamente con las obligaciones marcadas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, pero afearía un tanto la imagen de estabilidad en las cuentas públicas españolas mostrada ante el resto del mundo.

El resultado contable positivo en las cuentas públicas previsto para 2005 no se corresponde con la evolución prevista en el saldo de Deuda Pública, que aumenta en términos nominales (3.569 millones). La Deuda Pública responsabilidad del Estado crecerá en una cantidad (14.140 millones) igual a la suma del déficit calculado en términos de caja (-6.934,05 millones) y el saldo de activos financieros (7.206 millones) utilizados por del Estado para la concesión de préstamos y avales o las aportaciones patrimoniales a terceras empresas públicas y privadas.

Como se puede apreciar en la tabla adjunta, el próximo presupuesto incrementa sensiblemente el uso de los activos financieros como fórmula de financiación de proyectos públicos (+23,9% nominal sobre avance de liquidación 2004). Los créditos canalizados mediante este mecanismo superan el diez por ciento del presupuesto del Estado deducidas las transferencias a las Administraciones Territoriales y son equivalentes al 0,92% del PIB.

El Ministerio de Fomento (2.887,55 millones) con sus aportaciones al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y a los promotores de infraestructuras de carreteras y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2.701,80 millones) financiando mediante préstamos proyectos de I + D + i, absorben la mayor parte del gasto previsto. El Ministerio de Educación y Ciencia (744,50 millones) y el Ministerio de

Economía y Hacienda (974,73 millones) le siguen en la relación por volumen de gasto disponible.

Cuentas Estado y detalle operaciones financieras

	gastos liquidados (*)		gastos operaciones financieras			
	millones	%	Activos	%	pasivos	%
1995	119.428,92	1,6%	4.353,73	-10,7%	11.561,67	-10,0%
2000	159.081,60	5,8%	3.535,35	-1,5%	34.775,99	14,1%
2001	169.048,66	6,3%	5.374,60	52,0%	36.049,30	3,7%
2002	139.914,00	-17,2%	4.943,55	-8,0%	24.528,00	-32,0%
2003	155.917,00	11,4%	5.084,40	2,8%	36.909,00	50,5%
2004 avance	158.246,00	1,5%	6.279,00	23,5%	33.611,00	-8,9%
2005 inicial	162.378,91	2,6%	7.782,76	23,9%	30.070,39	-10,5%

(*) Gastos por operaciones financieras y no financieras

Deuda Administraciones Públicas España

	Estado	Seguridad Social	Admón. Central	CC. AA.	CC. LL.	AA. TT	Total
1990	114..347	0	114..347	0	0	20.620	134.966
1995	233..891	2.532	236..423	25.936	17.939	43.875	280.298
2000	312..837	1.663	314..500	38.337	20.172	58.509	373.009
2001	312..764	1.536	314..300	40.727	20.740	61.467	375.767
2002	314..752	1.409	316..161	41.777	22.074	63.851	380.012
2003	309..576	1.282	310..858	43.467	23.243	66.710	377.568
2004	323..900					65.422	389.322
2005 previsión	338..040					54.851	392.891

	Estado	Seguridad Social	Admón. Central	CC. AA.	CC. LL.	AA. TT	Total
1990	36,6%					6,6%	43,2%
1995	53,4%	0,6%	54,0%	5,9%	4,1%	10,0%	64,0%
2000	51,3%	0,3%	51,6%	6,3%	3,3%	9,6%	61,2%
2001	47,9%	0,2%	48,1%	6,2%	3,2%	9,4%	57,5%
2002	45,1%	0,2%	45,3%	6,0%	3,2%	9,1%	54,4%
2003	41,6%	0,2%	41,7%	5,8%	3,1%	9,0%	50,7%
2004	40,9%					8,3%	49,2%
2005 previsión	40,2%					6,5%	46,7%

El aumento nominal de la deuda (14.324 millones y 14.140 millones en 2004 y 2005), un signo más evidente de la verdadera salud de las cuentas públicas, no impide esperar en 2005 una nueva disminución en siete décimas de su ratio con el PIB (del 40,9% al 40,2%) en base al importante aumento de éste último en términos nominales, gracias al elevado deflactor de precios (3,2%) que supera el crecimiento real de la economía (3%).

La previsión utilizada por los autores para la evolución de la Deuda Pública emitida por las Administraciones Territoriales es poco comprensible al disminuir significativamente el saldo nominal (-10.571 millones) y el ratio con el PIB (del 8,3% al 6,5%). El comportamiento en los últimos años está lejos de avalar una conducta de estas

características permitiendo poner en duda el cumplimiento del objetivo oficial del rebajar en dos puntos y medio el saldo de la deuda del conjunto de las Administraciones Públicas en relación al PIB (del 49,2% al 46,7%). El descenso en el ratio es previsible pero en un porcentaje más modesto.

RESUMEN PGE 2005 consolidado

PIB nominal	841.548,93
Deflactor	3,20%

INGRESOS	Millones de euros	% PIB	estructura		estructura	% PIB	Millones de euros	**GASTOS**
Imptos directos y cuotas sociales	167.749,68	19,9%	71,8%		10,8%	3,0%	25.343,39	gastos de personal
Impuestos indirectos	43.051,00	5,1%	18,4%		2,9%	0,8%	6.795,79	gastos en bienes y servicios
Tasas y otros ingresos	4.208,97	0,5%	1,8%		8,2%	2,3%	19.333,88	gastos financieros
Transferencias corrientes	12.212,97	1,5%	5,2%		69,2%	19,3%	162.596,82	transferencias corrientes
Ingresos patrimoniales	3.140,73	0,4%	1,3%		1,1%	0,3%	2.490,52	fondo de contingencia
Operaciones Corrientes	*230.363,35*	27,4%	98,6%		92,2%	25,7%	*216.560,40*	*operaciones corrientes*
Enajenación inversiones reales	567,06	0,1%	0,2%		5,0%	1,4%	11.656,64	inversiones reales
Transferencias de capital	2.595,78	0,3%	1,1%		2,9%	0,8%	6.698,30	transferencias de capital
Operaciones de capital	*3.162,84*	0,4%	1,4%		7,8%	2,2%	*18.354,94*	*operaciones de capital*
Total operaciones no financieras	**233.526,19**	**27,7%**	**100,0%**		**100,0%**	**27,9%**	**234.915,34**	**Total operaciones no financieras**
saldo operaciones no financieras								
con gasto en Fondo de contingencia	**-1.389,15**	**-0,2%**						
sin gasto en Fondo contingencia	1.101,37	0,1%						
						1,7%	14.558,12	activos financieros
						3,6%	30.289,35	pasivos financieros
						5,3%	**44.847,47**	**saldo op financieras**
						1,11%	**9.371,16**	**inversiones sector público empresarial** (no incluidas en el presupuesto)

	PGE 2005 **GASTOS**	Estado	OO. AA. Estado	Seguridad Social	Otros org públicos	Total sin consolidar	operaciones internas	total consolidado
1	Gasto de personal	20.438,85	1.914,70	1.974,67	1.015,17	25.343,39		25.343,39
2	Gastos corrientes bienes y servicios	2.924,42	1.922,25	1.580,21	368,91	6.795,79		6.795,79
3	gastos financieros	19.292,77	12,47	28,44	0,20	19.333,88		19.333,88
4	transferencias corrientes	63.708,57	28.167,95	80.100,45	4,62	171.981,59	9.384,78	162.596,81
5	fondo de contingencia	2.490,52				2.490,52		2.490,52
	Operaciones corrientes	108.855,13	32.017,37	83.683,77	1.388,90	225.945,17	9.384,78	216.560,39
6	inversiones reales	8.770,70	2.198,78	418,96	268,20	11.656,64		11.656,64
7	transferencias de capital	6.899,94	1.306,63	27,54	2,64	8.236,75	1.538,44	6.698,31
	operaciones de capital	15.670,64	3.505,41	446,50	270,84	19.893,39	1.538,44	18.354,95
	TOTAL OP NO FINANCIERAS	**124.525,77**	**35.522,78**	**84.130,27**	**1.659,74**	**245.838,56**	**10.923,22**	**234.915,34**
8	Activos	7.782,76	670,26	6.103,77	1,33	14.558,12		14.558,12
9	Pasivos	30.070,39	141,72	77,24		30.289,35		30.289,35
	TOTAL OPERACIONES	**162.378,92**	**36.334,76**	**90.311,28**	**1.661,07**	**290.686,03**	**10.923,22**	**279.762,81**

	PGE 2004 **INGRESOS**	Estado	OO. AA. Estado	Seguridad Social	Otros org públicos	Total sin consolidar	operaciones internas	total consolidado
1	Imptos directos y cuotas sociales	63.689,47	20.840,21	83.220,00		167.749,68		167.749,68
2	impuestos indirectos	43.051,00				43.051,00		43.051,00
3	tasas y otros ingresos	2.237,03	1.053,78	844,28	73,88	4.208,97		4.208,97
4	transferencias corrientes	5.352,73	10.040,56	4.933,01	1.271,45	21.597,75	9.384,78	12.212,97
5	ingresos patrimoniales	1.767,02	296,59	1.064,08	13,04	3.140,73		3.140,73
	Operaciones corrientes	116.097,25	32.231,14	90.061,37	1.358,37	239.748,13	9.384,78	230.363,35
6	enajenación inversiones reales	93,98	472,67	0,42		567,07		567,07
7	transferencias de capital	1.400,49	2.426,85	67,48	239,41	4.134,23	1.538,44	2.595,79
	operaciones de capital	1.494,47	2.899,52	67,90	239,41	4.701,30	1.538,44	3.162,86
	TOTAL OP NO FINANCIERAS	**117.591,72**	**35.130,66**	**90.129,27**	**1.597,78**	**244.449,43**	**10.923,22**	**233.526,21**
8	Activos	705,75	1.036,22	182,02	63,29	1.987,28		1.987,28
	TOTAL OPERACIONES	118.297,47	36.166,88	90.311,29	1.661,07	246.436,71	10.923,22	235.513,49
	Necesidad de endeudamiento	-44.081,45	-167,88	0,01	0,00	-44.249,32	0,00	-44.249,32
	TOTAL = GASTOS	162.378,92	36.334,76	90.311,28	1.661,07	290.686,03	10.923,22	279.762,81

7.2. Ingresos consolidados de los PGE 2005

El presupuesto consolidado de ingresos no financieros para el año 2005 (233.526,19 millones) aumenta sobre el inicial del año precedente una décima por encima del crecimiento oficial previsto para la economía española (6,4% nominal; 3,1% real). **El resultado es bien distinto, si la comparación se realiza con el avance de liquidación disponible para el presente año desacelerando su crecimiento sensiblemente (4,6% nominal; 1,3% real).** De cumplirse este criterio, los ingresos crecerían muy por debajo del objetivo de crecimiento económico hasta el punto de disminuir ocho décimas del PIB respecto al porcentaje alcanzado en el año en curso (del 28,3% al 27,7%).

Los criterios utilizados para la elaboración del presupuesto de ingresos son un tanto atípicos. Para alcanzar las cifras agregadas, se maneja un importante aumento de la recaudación por impuestos, en especial de los que giran sobre la renta, una muy prudente evolución de los ingresos por cuotas sociales y un descenso muy intenso en tasas e ingresos patrimoniales.

El Estado recaudará aproximadamente la mitad de los ingresos (117.591,72 millones, el 50,35% del total), la Seguridad Social una tercera parte (85.196,26 millones, 36,4% del total) casi en su mayoría mediante la cuota por contingencias comunes y accidentes de trabajo, y los Organismos Autónomos el resto (30.739,00 millones, 13,16% del total).

Antes de comentar con más detalle el presupuesto de ingresos del Estado, merece un comentario el hecho que por primera vez en tres años es posible realizar comparaciones entre las cifras del tramo impositivo estatal, al no haber ninguna novedad en los sistemas de financiación territoriales.

El conjunto de ingresos por impuestos bajo competencia del Estado (106.740 millones; 12,6% del PIB) crecerán el año próximo, según los autores, por encima de la actividad económica, si se realiza la comparación con el avance de liquidación del año en curso **(8,4% nominal; 5% real)**. Los impuestos directos se señalan como principal causa (10,7% nominal; 7,3% real) apoyándose en la favorable evolución del Impuesto sobre Sociedades (12,6% real) conocidos los anticipos a cuenta ingresados en 2004 (+10%), y otra

eludida, la no actualización de los gastos deducibles del IRPF que permite generar ingresos adicionales por encima de los lógicos provocados por el aumento de salarios, empleo y rentas de capital de acuerdo a las previsiones macroeconómicas.

Las autoridades económicas han publicitado profusamente su decisión de actualizar la tarifa del impuesto, sin mencionar la no actualización del resto de los parámetros. La regresiva estructura actual del impuesto apoyada en el reconocimiento de las fuentes de ingresos y circunstancias familiares mediante gastos deducibles antes de aplicar el tipo de gravamen y una tarifa de tan solo cuatro tramos, hace que la actualización de ésta última con la previsión de inflación sea una medida conveniente para evitar incrementos solapados en la presión fiscal, pero con una incidencia en la práctica bastante reducida al limitarse al exceso de ingresos que superen el inicio marcado para cada tramo. Mantener en 2005 las actuales cuantías nominales de los gastos deducibles (trabajo, personal y familiar) afecta, sin embargo a todos y cada uno de los contribuyentes y, en la mayor parte de los casos, con mayor intensidad que el supuesto de mantener inalterados las tramos de la tarifa.

Impuesto de la Renta de las Personas Físicas
Repercusiones actualización tarifa y resto de sus componentes (gastos deducibles por trabajo, mínimo personal y mínimo familiar

		2003	
Contribuyente declaración individual sin hijos	Sin modificaciones	actualización tarifa (2%)	actualización todos componentes (2%)
ingresos brutos	**20.000,00**	**20.000,00**	**20.000,00**
deducción trabajo	-2.400,00	-2.400,00	-2.448,00
Seguridad Social	-1.280,00	-1.280,00	-1.280,00
mínimo personal	-3.400,00	-3.400,00	-3.468,00
base imponible	12.920,00	12.920,00	12.804,00
cuota integra	2.740,80	2.733,60	2.705,76
Diferencia en euros		-7,20	-35,04

Contribuyente declaración individual con un hijo	Sin modificaciones	actualización tarifa (2%)	actualización todos componentes (2%)
ingresos brutos	20.000,00	20.000,00	20.000,00
deducción trabajo	-2.400,00	-2.400,00	-2.448,00
Seguridad Social	-1.280,00	-1.280,00	-1.280,00
mínimo personal	-3.400,00	-3.400,00	-3.468,00
hijo a cargo	-1.400,00	-1.400,00	-1.428,00
base imponible	11.520,00	11.520,00	11.376,00
cuota integra	2404,8	2397,6	2363,04
Diferencia en euros		-7,2	-41,76

La tabla adjunta recoge claramente la diferencia de aplicar las dos opciones para un trabajador con unos ingresos medios (20.000 euros anuales). La actualización de la tarifa en un 2% reduce la cuota integra cinco veces menos que la actualización también de los gastos deducibles cuando el contribuyente presenta declaración individual sin hijos (35,04 euros frente a 7,02 euros). La diferencia se amplia hasta seis veces si hay

un hijo cargo (41,76 euros frente a 7,02 euros). **La decisión adoptada por el Gobierno, por tanto, eleva la presión fiscal del IRPF aunque la limite parcialmente**.

Como dato ilustrativo, la decisión de compartir el IRPF con las Administraciones Territoriales, en especial con las Comunidades Autónomas, ha acortado la distancia en recaudación entre el IRPF y el Impuesto de Sociedades (33.703 millones por 27.901 millones para completar 62.838 millones).

La evolución del tramo estatal de los impuestos indirectos prevista para 2005 (43.051 millones) está sin embargo por debajo del objetivo de crecimiento de la economía española (5,1% nominal; 1,8% real), siempre realizando la comparación con el avance de liquidación del presente año, utilizando los autores, a diferencia de los directos, un criterio un tanto conservador. La actualización de la base de gravamen de los impuestos especiales sobre el tabaco y el alcohol (2%), el efecto sobre el IVA del aumento en el precio del petróleo y la previsión de crecimiento del Impuesto sobre Primas de Seguros (+10% nominal) señalan márgenes más amplios de los utilizados.

Los ingresos por cotizaciones sociales constituyen la principal fuente de ingresos en los PGE de 2005 igualando casi la recaudación prevista por impuestos (104.911 millones frente a 105.889 millones). La muy prudente evolución de las cuotas sociales manejada por los autores (3,6% nominal; 0,4% real) en relación al avance de liquidación del presente año hace pensar que en la práctica cuando finalice el próximo ejercicio presupuestario la recaudación por cuotas superará ampliamente a la de impuestos. El Gobierno se guarda también un margen en este capítulo que le permitiría compensar menores ingresos en otras partidas de ingresos o, desviaciones al alza en políticas de gasto. La evolución de las cuotas acompañando el ritmo de actividad de la economía, el 6,3%, aumentaría en 2005 la recaudación en 2.700 millones adicionales sobre la incluida en el presupuesto.

Cuotas sociales	**2004 avance**	**2005**
contingencias comunes	80.845,00	83.220,00
desempleo	15.513,00	16.462,20
formación	1.499,00	1.592,30
FOGASA	750,00	766,00
clases pasivas (1)	835,00	851,00
MUFACE, ISFAS	1.800,00	1.946,58
TOTAL	101.242,00	104.838,08
% nominal		3,6%
(1) Están incluidos en las cuentas del Estado		

Los ingresos por tasas previstos (4.208,97 millones) disminuyen sensiblemente como consecuencia de las dependientes del Estado (16,0% nominal; -18,6% real). La importante caída viene explicada según los autores, por la menor recaudación asociada a las tasas de reserva del espacio radioeléctrico, los ingresos por multas y recargos y la diferencias entre los valores de reembolso y emisión de deuda. Esta evolución, no obstante, es contradictoria con el proyecto de elevación de tasas aprobado en paralelo con los PGE 2005 donde además de actualizarse las existentes, se propone la creación de algunas otras de nuevo cuño.

Los ingresos patrimoniales en concepto de intereses, dividendos, participaciones en beneficios, productos de concesiones y otros esperan en 2005 recaudar (3.143,70 millones) una cantidad inferior a la del ejercicio anterior (-15,9% nominal) debido a la caída en los beneficios procedentes del Banco de España (-541,37 millones).

Las transferencias corrientes (12.212,97 millones) constituyen una importante partida dentro de los ingresos consolidados como agregación de aportaciones desde diferentes orígenes. La previsión para el próximo año es también una caída en relación al ejercicio actual (-0,1% nominal; -3,2% real). Conviene reseñar las dudas que genera consolidar como transferencia corriente la recibida por la Administración Tributaria por aportación del propio Estado con ingresos ya incluidos en el presupuesto de este último.

Transferencias corrientes consolidadas

	2004	2005
De sociedades mercantiles estatales, entidades públicas empresariales y otros organismos públicos (1) …….	2.646,11	2.425,47
De Comunidades Autónomas. …….	2.278,15	2.404,15
De Corporaciones Locales …….	0,66	0,66
De empresas privadas ……..	71,27	69,52
De familias …….	0,05	3,02
Del exterior ……..	7.219,67	7.310,15
TOTAL	12.215,91	12.212,97

(1) En el presupuesto inicial del 2004 figuraba una partida de 17,99 millones

La partida de transferencias corrientes más importante proviene de la Unión Europea y se distribuye entre la aportación del Fondo Social Europeo (877,72 millones) y el Fondo de Garantía Agrícola en su componente de garantía (6.422,31 millones).

Las transferencias de capital previstas para el próximo ejercicio presupuestario (2.595,78 millones) también disminuyen en relación al año anterior (-7,3% nominal; -10,2% real). El exterior es también la principal fuente de ingresos gracias a las aportaciones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (1.385,08 millones) y el Fondo de Cohesión (320,89 millones).

La Memoria de beneficios fiscales que acompaña el presupuesto de presupuesto de ingresos recoge el coste en que se incurre en cualquier impuesto o tasa por los decisiones de discriminación positiva. La menor recaudación prevista para 2005 asciende a 41.208,52 millones, el 38,6% de la recaudación líquida atribuida al Estado.

La mitad de las pérdidas de recaudación (20.007,14) están en el IVA y vienen dadas en su mayoría por los tipos inferiores al normal, reducido y superreducido.

Dentro del IRPF destaca el coste de la deducción por compra de vivienda habitual (3.076,34 millones) más de tres veces superior al gasto directo incluido en el presupuesto para este fin. El coste de la reducción de ingresos por arrendamientos de viviendas es bastante inferior (195,35 millones). La reducción por aportación a sistemas de previsión social (1.356,32 millones) con una importante concentración en los tramos más elevados de renta y, el coste de mantener un tipo único para las plusvalías (456,65 millones) completan las principales partidas en el IRPF que sumar a la de más volumen, la reducción general sobre rendimientos de trabajo (5.577,05 millones) que trata de paliar el desproporcionado peso de esta fuente de renta dentro del IRPF.

El gravamen único para las PYMES en el Impuesto de Sociedades tiene un coste en recaudación también elevado (558,69 millones).

Ingresos consolidados Administración Central (Estado + Organismos Autónomos + Seguridad Social)

millones nominales	Capítulo 1 Imptos directos + cuotas			capítulo 2	capítulo 3	capítulo 4	capítulo 5	Operaciones corrientes (1 a 5)	capítulo 6	capítulo 7	Operaciones capital (6 y 7)	Total operaciones no financieras	PIB
	Total	*Impuestos directos*	*cuotas sociales*	Impuestos indirectos	Tasas y otros ingresos	Transferencias corrientes	Ingresos patrimoniales		Enajenación inversiones	Transferencias capital			
1995	89.689,66	39.047,76	50.641,90	32.858,53	3.529,74	5.963,84	7.049,87	139.091,65	111,79	1.885,98	1.997,76	**141.089,41**	437.787
2002	141.509,70	54.804,50	86.705,20	38.027,00	4.693,60	8.737,10	6.915,50	199.882,90	397,40	2.367,90	2.765,30	**202.648,20**	698.589
2003	149.053,56	55.732,00	92.774,56	39.130,00	4.708,55	9.577,23	6.117,52	207.725,86	498,45	2.700,00	3.198,45	**210.924,31**	744.754
2004 inicial	153.318,98	57.268,00	96.050,98	39.836,00	4.410,61	12.220,98	6.235,11	216.021,68	534,46	2.841,69	3.376,15	**219.397,83**	786.600
2004 previsión	157.938,00	56.696,00	101.242,00	40.978,00	5.010,61	12.220,98	6.000,00	222.147,59	600,00	2.800,00	3.400,00	**225.547,59**	791.674
2005	167.749,68	62.838,00	104.911,68	43.051,00	4.208,97	12.212,97	3.140,73	230.363,35	567,06	2.595,78	3.162,84	**233.526,19**	841.549
2005/04 inicial	9,4%	9,7%	9,2%	8,1%	-4,6%	-0,1%	-49,6%	6,6%	6,1%	-8,7%	-6,3%	**6,4%**	
2005/04 previsión	*6,2%*	*10,8%*	*3,6%*	*5,1%*	*-16,0%*	*-0,1%*	*-47,7%*	*3,7%*	*-5,5%*	*-7,3%*	*-7,0%*	***3,5%***	*6,3%*

en % real (deflactor PIB)	Capítulo 1 Imptos directos + cuotas			capítulo 2	capítulo 3	capítulo 4	capítulo 5	Operaciones corrientes (1 a 5)	capítulo 6	capítulo 7	Operaciones capital (6 y 7)	Total operaciones no financieras	PIB
	Total	*Impuestos directos*	*cuotas sociales*	Impuestos indirectos	Tasas y otros ingresos	Transferencias corrientes	Ingresos patrimoniales		Enajenación inversiones	Transferencias capital			
2003	1,3%	-2,2%	2,9%	-1,1%	-3,5%	5,4%	-14,9%	-0,1%	20,6%	9,6%	11,2%	**0,1%**	2,5%
2004 inicial	-0,5%	-0,6%	0,1%	-1,5%	-9,4%	23,4%	-1,4%	0,6%	3,7%	1,8%	2,1%	**0,6%**	2,1%
2004 previsión	*3,0%*	*-1,0%*	*5,5%*	*2,9%*	*13,6%*	*0,0%*	*-3,8%*	*2,8%*	*12,3%*	*-1,5%*	*0,7%*	***2,8%***	*0,6%*
2005/04 inicial	6,0%	6,3%	5,8%	4,7%	-7,5%	-3,2%	-51,2%	3,3%	2,8%	-11,5%	-9,2%	**3,1%**	
2005/04 previsión	*2,9%*	*7,4%*	*0,4%*	*1,8%*	*-18,6%*	*-3,2%*	*-49,3%*	*0,5%*	*-8,4%*	*-10,2%*	*-9,9%*	***0,3%***	*3,0%*

En % PIB	Capítulo 1 Imptos directos + cuotas			capítulo 2	capítulo 3	capítulo 4	capítulo 5	Operaciones corrientes (1 a 5)	capítulo 6	capítulo 7	Operaciones capital (6 y 7)	Total operaciones no financieras
	Total	*Impuestos directos*	*cuotas sociales*	Impuestos indirectos	Tasas y otros ingresos	Transferencias corrientes	Ingresos patrimoniales		Enajenación inversiones	Transferencias capital		
2002	20,3%	7,8%	12,4%	5,4%	0,7%	1,3%	1,0%	28,6%	0,1%	0,3%	0,4%	**29,0%**
2003	20,0%	7,5%	12,5%	5,3%	0,6%	1,3%	0,8%	27,9%	0,1%	0,4%	0,4%	**28,3%**
2004	19,9%	7,2%	12,8%	5,2%	0,6%	1,5%	0,8%	28,1%	0,1%	0,4%	0,4%	**28,5%**
2005	19,9%	7,5%	12,5%	5,1%	0,5%	1,5%	0,4%	27,4%	0,1%	0,3%	0,4%	**27,7%**

Ingresos financieros del Estado con participación de las Administraciones Territoriales

INGRESOS millones euros	**2003**			**2004 inicial**			**2004 avance**			**2005 inicial**		
	Estado	**AA. TT.**	**Total**	**Estado**	**AA. TT.**	**Total**	**Estado**	**AA. TT.**	**Total**	**Estado**	**AA. TT.**	**Total**
IRPF	32.824	13.622	46.446	31.974	17.297	49.271	30.549	17.310	47.859	33.703	18.502	52.205
I. Sociedades	21.912		21.912	24.109	0	24.109	24.773	0	24.773	27.901	0	27.901
Otros	1.774		1.774	2.004	0	2.004	2.209	0	2.209	2.085	0	2.085
I.- Impuestos directos	56.510	13.622	70.132	58.087	17.297	75.384	57.531	17.310	74.841	63.689	18.502	82.191
Impuesto Valor Añadido	27.130	13.439	40.569	27.490	15.384	42.874	28.466	15383	43.849	30.015	17.587	47.602
Impuestos Especiales	9.790	7.095	16.885	9.996	7.762	17.758	9.889	7.763	17.652	10.413	8.097	18.510
alcohol y bebidas derivadas	*453*	*377*	*830*	493	374	867	478	374	852	559	317	876
Cerveza	*141*	*78*	*219*	131	97	228	137	98	235	140	101	241
productos intermedios	*12*	*7*	*19*	12	8	20	11	8	19	11	9	20
Hidrocarburos	*5.952*	*3.842*	*9.794*	5.991	4.173	10.164	5991	4173	10.164	6.191	4.308	10.499
labores del tabaco	*3.181*	*2.088*	*5.269*	3.384	2.288	5.672	3279	2288	5.567	3.545	2.455	6.000
determinados medios transporte	*-2*	*2*	*0*	0	0	0	0		0	0	0	0
Electricidad	*53*	*701*	*754*	-15	822	807	-7	822	815	-33	907	874
Impuesto Tráfico Exterior	1.017			1.057	0	1.057	1.323	0	1.323	1.239		1.239
Otros	1.193		2.154	1.293	0	1.293	1.300		1.300	1.384	0	1.384
II.- Impuestos indirectos	39.130	20.534	59.608	39.836	23.146	62.982	40.978	23.146	64.124	43.051	25.684	68.735
TOTAL IMPUESTOS	95.640	34.156	129.740	97.923	40.443	138.366	98.509	40.456	138.965	106.740	44.186	150.926
III.- Tasas y otros	4.076	-802	3.274	2.874	0	2.874	3.408	0	3.408	2.237	0	2.237
IV.- Transferencias corrientes	5.397	-4	5.393	5.480	0	5.480	5.381	0	5.381	5.353	0	5.353
V.- Ingresos patrimoniales	2.894	-25	2.869	2.627	0	2.627	2.412	0	2.412	1.767	0	1.767
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	108.007	33.325	141.276	108.904	40.443	149.347	109.710	40.456	150.166	116.097	44.186	160.283
VI.- Enajenación inversiones	90	0	90	65	0	65	104	0	104	94	0	94
VII.- Transferencias capital	1.561	-101	1.460	1.527	0	1.527	1.350	0	1.350	1.401	0	1.401
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	1.651	-101	1.550	1.592	0	1.592	1.454	0	1.454	1.495	0	1.495
TOTAL INGRESOS	**109.658**	**33.168**	**142.826**	**110.496**	**40.443**	**150.939**	**111.164**	**40.456**	**151.620**	**117.592**	**44.186**	**161.778**
PIB			744.754			786.600			791.674			841.549

	Evolución anual nominal						Evolución anual real (deflactor PIB)					
	2004 avance			**2005 sobre avance 2004**			**2004 avance**			**2005 sobre avance 2004**		
	Estado	**AA.TT.**	**Total**	**Estado**	**AA.TT.**	**Total**	**Estado**	**AA.TT.**	**Total**	**Estado**	**AA.TT.**	**Total**
IRPF	-6,9%	27,1%	3,0%	10,3%	6,9%	9,1%	-10,0%	22,9%	-0,3%	6,9%	3,6%	5,7%
I. Sociedades	13,1%		13,1%	12,6%		12,6%	9,3%		9,3%	9,1%		9,1%
Otros	24,5%		24,5%	-5,6%		-5,6%	20,4%		20,4%	-8,5%		-8,5%
I.- Impuestos directos	1,8%	27,1%	6,7%	10,7%	6,9%	9,8%	-1,5%	22,9%	3,2%	7,3%	3,6%	6,4%
Impuesto Valor Añadido	4,9%	14,5%	8,1%	5,4%	14,3%	8,6%	1,5%	10,7%	4,5%	2,2%	10,8%	5,2%
Impuestos Especiales	1,0%	9,4%	4,5%	5,3%	4,3%	4,9%	-2,3%	5,8%	1,1%	2,0%	1,1%	1,6%
alcohol y bebidas derivadas	5,5%	-0,8%	2,7%	16,9%	-15,2%	2,8%	2,0%	-4,1%	-0,7%	13,3%	-17,9%	-0,4%
Cerveza	-2,8%	25,6%	7,3%	2,2%	3,1%	2,6%	-6,0%	21,5%	3,8%	-1,0%	-0,1%	-0,6%
productos intermedios	-8,3%	14,3%	0,0%	0,0%	12,5%	5,3%	-11,3%	10,5%	-3,3%	-3,1%	9,0%	2,0%
Hidrocarburos	0,7%	8,6%	3,8%	3,3%	3,2%	3,3%	-2,7%	5,0%	0,4%	0,1%	0,0%	0,1%
labores del tabaco	3,1%	9,6%	5,7%	8,1%	7,3%	7,8%	-0,3%	6,0%	2,2%	4,8%	4,0%	4,4%
determinados medios transporte												
Electricidad	-113,2%	17,3%	8,1%	371,4%	10,3%	7,2%	-112,8%	13,4%	4,5%	356,8%	6,9%	3,9%
Impuesto Trafico Exterior												
Otros	9,0%		-39,6%	6,5%		6,5%	5,4%		-41,6%	3,2%		3,2%
II.- Impuestos indirectos	**4,7%**	**12,7%**	**7,6%**	**5,1%**	**11,0%**	**7,2%**	**1,3%**	**9,0%**	**4,0%**	**1,8%**	**7,5%**	**3,9%**
TOTAL IMPUESTOS	3,0%	18,4%	7,1%	8,4%	9,2%	8,6%	-0,4%	14,6%	3,6%	5,0%	5,8%	5,2%
III.- Tasas y otros	-16,4%		4,1%	-34,4%		-34,4%	-19,1%		0,7%	-36,4%		-36,4%
IV.- Transferencias corrientes	-0,3%		-0,2%	-0,5%		-0,5%	-3,6%		-3,5%	-3,6%		-3,6%
V.- Ingresos patrimoniales	-16,7%		-15,9%	-26,7%		-26,7%	-19,4%		-18,7%	-29,0%		-29,0%
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	1,6%	21,4%	6,3%	5,8%	9,2%	6,7%	-1,8%	17,4%	2,8%	2,5%	5,8%	3,4%
VI.- Enajenación inversiones	15,6%		15,6%	-9,6%		-9,6%	11,8%		11,8%	-12,4%		-12,4%
VII.- Transferencias capital	-13,5%		-7,5%	3,8%		3,8%	-16,4%		-10,6%	0,6%		0,6%
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	-11,9%		-6,2%	2,8%		2,8%	-14,8%		-9,3%	-0,4%		-0,4%
TOTAL INGRESOS	**1,4%**	**22,0%**	**6,2%**	**5,8%**	**9,2%**	**6,7%**	**-2,0%**	**18,0%**	**2,7%**	**2,5%**	**5,8%**	**3,4%**
PIB			6,3%			6,3%			2,8%			3,0%

7.3. Gasto consolidado de los PGE 2005

El gasto consolidado en operaciones no financieras para 2005 (234.915,34 millones) será superior a la dotación inicial del presente año en un porcentaje (6,5% nominal; 3,2% real) muy similar al manejado por los autores del presupuesto para el conjunto de la actividad económica en el estado. La comparación con el avance de liquidación del año en curso disminuye la tasa de crecimiento (4,6% nominal; 1,3% real) dejando menores márgenes para desarrollar las políticas de la Administración Central. En ambos casos, no obstante, el gasto consolidado total en 2005 mantendría la relación con el producto nacional previsto para el próximo año (27,9% del PIB).

Gasto consolidado por capítulos

La distribución del gasto consolidado por capítulos presenta la siguiente distribución.

Los gastos de personal (25.343,39 millones) son el destino del 10,8% del total de los créditos y la dotación asignada crece por encima de la media de gasto si la comparación se realiza con el avance de liquidación del presente año (6,5% nominal; 3,3% real), entre otras cuestiones por la no ejecución total del crédito disponible.

Las causas del incremento en el gasto en el próximo año viene dado por el aumento en las plantillas previstas en policía, guardia civil y jueces, pero el mayor volumen corresponde a la aplicación del contenido del Acuerdo suscrito por CC.OO., UGT y CSIF con el Gobierno de la nación donde se establece una subida general del salario a los empleados públicos en igual porcentaje al objetivo de inflación (2%), una subida adicional para mejorar las pagas extraordinarias (0,7%) y una aportación adicional al fondo de pensiones creado en el presente ejercicio (0,5%). Estas condiciones afectarían, según los responsables del departamento, a 2,5 millones de empleados públicos de las distintas administraciones.

El pago de las pensiones de clases pasivas (7.295,30 millones) será el destino de casi una tercera parte del gasto en este capítulo (28,6% del total) con un importante crecimiento (+7,1% nominal) para asumir el pago de un número superior de pensiones con un incremento en 2005 del 2% después de consolidar la desviación provocada en el presente año por el error en la previsión de inflación utilizado para la subida inicial.

Como información adicional, el Estado es el receptor de la mayor parte de los recursos asignados a este capítulo (80,6% del total), seguido muy de lejos por la Seguridad Social donde se incluye el gasto de las Mutuas de Accidentes (7,7%), los Organismos Autónomos (7,5%) y otros organismos públicos (4%).

Personal al servicio de las Administraciones Públicas

ene-04	número	% total
Educación no universitaria	476.274	21,1%
Salud Pública	391.946	17,3%
Consejerías	245.095	10,8%
Administración de justicia	29.351	1,3%
Policías autonómicas	17.285	0,8%
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	**1.159.951**	**51,3%**
Administración de justicia	22.475	1,0%
Empresas y organismos públicos	56.036	2,5%
Fuerzas Armadas	115.942	5,1%
Cuerpos y Fuerzas Seguridad	112.103	5,0%
Administración General del Estado	235.256	10,4%
ADMINISTRACIÓN ESTATAL	**541.812**	**24,0%**
Ayuntamientos	482.201	21,3%
Diputaciones y Cabildos	76.584	3,4%
ADMINISTRACIÓN LOCAL	**558.785**	**24,7%**
TOTAL ADMINISTRACIONES PUBLICAS	**2.260.548**	**100,0%**

Personal al servicio de las Comunidades Autónomas

Comunidades Autónomas	número	por mil habitantes
Extremadura	43.779	41,4
Navarra	20.613	37,1
Canarias	59.935	35,4
Castilla y León	82.252	33,5
Castilla la Mancha	58.139	33,0
La Rioja	8.899	32,2
Aragón	38.570	32,0
Asturias	32.844	30,9
Murcia	36.990	30,9
Cantabria	16.294	30,4
Andalucía	221.800	30,1
Galicia	77.581	28,8
País Vasco	59.347	28,5
Madrid	144.932	26,7
Comunidad Valenciana	109.479	26,3
Baleares	20.700	24,6
Cataluña	131.018	20,7
Melilla	1.266	19,1
Ceuta	1.277	17,9

Los **gastos en bienes corrientes y servicios** previstos para 2005 (6.795,79 millones) disminuyen en términos nominales y reales sobre el año anterior (-6,1% nominal; -9% real) motivados entre otras cuestiones, por la desviación al alza avanzada en la liquidación del presente año. Una conducta habitual en los últimos ejercicios, tal y como se recoge en las cifras de consumo público facilitadas por la Contabilidad Nacional de España.

La partida más importante (3.682,29 millones) dentro de este capítulo, se dirige a la compra de material y suministros donde se incluye el necesario de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Las continuas quejas de los profesionales y las deficiencias en materia de seguridad detectadas en los últimos años permiten poner en duda la suficiencia de la dotación asignada.

El siguiente destino en volumen es la dirigida a las Mutualidades de Funcionarios (1.184,87 millones) para la contratación de asistencia sanitaria con empresas privadas cubriendo esta cobertura de los empleados públicos que han elegido esta opción. MUFACE (775,48 millones) e ISFAS (384,18 millones) gestionan esta prestación disponiendo de recursos algo inferiores a los del año en curso (-2,3% nominal).

Los gastos financieros derivados de la Deuda Pública en circulación (19.333,88 millones) mantienen su descenso de los últimos años cuando se compara el gasto con el PIB (2,3% frente al 4,4% en 1996) añadiendo una rebaja de una décima en 2005.

La caída se consigue a pesar de la mayor carga provocada por la asunción por parte del Estado de la mayor parte de la deuda histórica de RENFE en 2004 que genera gastos adicionales en los siguientes ejercicios (198 millones).

La suma de la drástica caída en los tipos de interés (del 9% al 2%) y la disminución del saldo de deuda del Estado en relación al PIB (del 57,1% al 40,2%) han sido elementos decisivos en la menor carga de intereses, permitiendo liberar recursos públicos para dirigirlos a otras políticas. El reducido precio del dinero disfrutado en este momento puede interpretarse como el final de esta ventaja, marcando a medio plazo un impacto totalmente diferente.

El capítulo de **transferencias corrientes** (162.596,81 millones) recoge como es habitual el volumen mayor de recursos dentro del presupuesto

consolidado de gastos (69,2% del total). La cantidad manejada en la práctica será superior por dos motivos. La dotación del Fondo de Contingencia (2.490,52 millones) suele utilizarse para los mismos fines y las mayores desviaciones en políticas de gasto suelen concentrarse también en este apartado, sobre todo, aquellas prestaciones que protegen derechos subjetivos (pensiones, desempleo, incapacidad temporal, …).

Con estas premisas, la evolución anual presentada oficialmente comparando la dotación del próximo año con la inicial del ejercicio en curso (7,9% nominal) no es nada representativa de la realidad, por lo que puede ser más útil realizarla comparando la suma del Fondo de Contingencia y la dotación por transferencias corrientes con el avance de liquidación de 2004. El resultado con estos criterios es un respetable incremento anual del gasto (5,6% nominal) pero algo inferior al ritmo previsto de crecimiento de la economía (6,3% nominal).

La Seguridad Social (79.947 millones) absorbe casi la mitad de los recursos (49,1% del total) dirigiendo buena parte de las mismas al pago de las pensiones (70.768,30 millones). Una parte del gasto de la Seguridad Social ha sido recibido previamente del Estado para el pago de las prestaciones universales, con excepción del complemento de mínimos financiado en una cuarta parte aproximadamente.

El Estado es el siguiente centro gestor por volumen de las transferencias corrientes (54.880 millones) si bien en su mayor parte (50.975,00 millones) se limita a trasferirlas a otras Administraciones Públicas:

- Comunidades Autónomas …. 29.449 millones
- Corporaciones Locales …… 11.077 millones
- Unión Europea …… 10.449 millones

Del monto restante, muy reducido después de las transferencias territoriales, los destinos más importantes son los siguientes:

Agencia Estatal de Administración Tributaria ……. 1.021,95 millones
Becas, ayudas y compensación tasas enseñanza ……. 904,76 millones
Instituto para la reestructuración minería del carbón …. 650,57 millones
Pensiones indemnizatorias carácter civil y militar ……. 593,20 millones
RENFE …… 507,79 millones
Consejo Superior de Investigaciones Científicas …….. 290,92 millones
Agencia Española de Cooperación Internacional …… 284,23 millones
Entidad Estatal de Seguros Agrarios …….. 228,35 millones

Subvenciones tráfico aéreo islas ..... 200,65 millones
Centro Nacional de Inteligencia ..... 152,92 millones
Instituto Nacional de las Artes Escénicas ..... 114,05 millones
Autopistas de peaje (compensación precios) ..... 92,34 millones
RTVE ..... 78,00 millones

Las **operaciones de capital** recogen el conjunto de inversiones de la Administración Central gestionadas directamente (inversiones reales) o por terceros (transferencias de capital). Este capítulo es uno de los más difíciles de analizar por las habituales desviaciones en el grado de ejecución. **El montante asignado para operaciones de capital en 2005 (18.354,94 millones) es superior al avance de liquidación del presente año en términos nominales y desciende deducido el deflactor del PIB (2,7% nominal; -0,5% real).** La comparación realizada sobre la dotación inicial de 2004 obtiene un resultado más positivo (+4,7% nominal) al preverse de forma sorprendente ene ste capítulo, una desviación al alza en la ejecución durante el presente ejercicio.

La principal novedad para el próximo año estriba en el cambio de capítulo de la partida correspondiente a la conservación y mantenimiento de la red ferroviaria convencional hasta la fecha bajo tutela de RENFE y, por tanto financiada mediante transferencias de capital, que con la entrada en vigor de la Ley del sector ferroviario pasa a depender del propio Estado. Esta circunstancia (695 millones) cambia la estructura de los capítulos aumentando en 2005 las inversiones reales (+8,5% nominal sobre avance de liquidación), mientras se reduce, incluso en términos nominales, el de transferencias de capital (-6,1% nominal).

Realizada esta aclaración, el Estado es el encargado de la mayor parte de las operaciones de capital (14.162,25 millones), seguido de los Organismos Autónomos (3.475,34 millones), dejando una presencia testimonial a la Seguridad Social y otros Organismos Públicos.

De las inversiones previstas por el Estado, la mayor parte tienen carácter civil (6.961,94 millones) al tratarse de proyectos de infraestructuras de carreteras (1.817,65 millones para nuevas y 1.158,55 millones para reposición), ferroviarias (597,54 millones), de agua (300,27 millones nuevos y 511,65 millones de reposición), calidad de agua (445.41 millones), protección civil y seguridad ciudadana (121,00 millones para nueva infraestructura y 157,54 millones para reposición).

Las inversiones militares recogidas en el presupuesto de 2005 (1.808,76 millones) crecen en relación al año en curso (5,4% nominal) y

dentro de las mismas se encuentran los destinados a la adquisición de carros Leopard, fragatas F-100 y helicópteros de ataque (583,92 millones).

Las transferencias de capital agrupan un conjunto variopinto de destinos, entre los cuales cabe destacar: Fondo de Compensación Interterritorial (1.061,82 millones), el Instituto para la reforma de la minería del carbón (349,74 millones), a empresas localizadas en zonas de promoción económica (273,23 millones), Adquisición y rehabilitación de viviendas (205,02 millones a Comunidades Autónomas y 180,50 a particulares), compensación de intereses de préstamos a construcción naval (161,24 millones), CDTI (153,48 millones), ICEX (149,29 millones), Correos y Telégrafos (90,04 millones).

TOTAL INVERSIONES REALES SECTOR PÚBLICO ESTATAL

Distribución territorial	PGE 2005	fuera de los PGE 2005		Inversión total (1+2+3)	% s/ total
	Inversión real estatal (1)	PUERTOS, ADIF, AENA, RENFE (2)	Resto organismos y sociedades. públicas (3)		
ANDALUCÍA	1.172,85	1.333,55	531,91	3.038,31	12,8
ARAGÓN	493,80	73,38	130,96	698,14	3,0
ASTURIAS	338,03	276,04	71,92	685,99	2,9
ILLES BALEARS	85,79	107,85	5,76	199,40	0,8
CANARIAS	153,94	342,87	37,64	534,45	2,3
CANTABRIA	288,78	31,25	46,53	366,56	1,5
CASTILLA Y LEÓN	636,68	660,37	217,49	1.514,54	6,4
CASTILLA-LA MANCHA	398,91	399,04	90,45	888,40	3,8
CATALUÑA	331,99	1.936,68	446,60	2.715,27	11,5
EXTREMADURA	399,86	70,71	29,93	500,50	2,1
GALICIA	791,02	368,81	98,60	1.258,43	5,3
MADRID	1.095,41	923,18	372,10	2.390,69	10,1
MURCIA	210,91	157,02	142,78	510,71	2,2
NAVARRA	16,10	11,08	51,86	79,04	0,3
LA RIOJA	74,48	6,57	55,63	136,68	0,6
COMUNIDAD VALENCIANA	425,50	689,80	366,36	1.481,66	6,3
PAÍS VASCO	71,96	272,03	29,33	373,32	1,6
MELILLA	26,54	14,33	0,35	41,22	0,2
CEUTA	38,42	7,70	20,69	66,81	0,3
VARIAS REGIONES	11,96	,	,	11,96	0,1
NO REGIONALIZABLE	3.933,67	1.276,12	136,36	5.346,15	22,6
EXTRANJERO	660,00	,	153,76	813,76	3,4
TOTAL	**11.656,64**	**8.958,38**	**3.037,00**	**23.652,02**	**100,0**

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE 2005. Datos en millones de euros

Gasto consolidado Administración Central (Estado, Organismos Autónomos y Seguridad Social)

euros nominales	capitulo 1 personal	capitulo 2 compra bienes y servicios	capitulo 3 gastos financieros	capitulo 4 transferencias corrientes	capítulo 5 Fondo de Contingencia	Operaciones corrientes	capitulo 6 inversiones reales	capítulo 7 transferencias de capital	Operaciones de capital	**Total operaciones no financieras**	(-) gastos financieros	TOTAL gasto AA. CC. economia real
2000	24.614,45	7.776,50	20.011,00	135.870,81		185.223,52	8.211,63	5.570,18	13.781,81	**199.005,32**	20.011,00	182.043,56
2001	25.454,10	8.093,85	20.288,00	144.106,96		195.774,06	8.877,67	6.097,50	14.975,17	**210.749,23**	20.288,00	192.630,08
2002	27.003,42	9.118,45	19.781,00	132.971,80		186.668,09	9.769,71	6.259,68	16.029,39	**202.697,48**	19.781,00	184.855,65
2003	23.039,18	6.692,15	20.094,22	145.844,00		195.669,55	9.958,98	5.761,32	15.720,30	**211.389,85**	20.094,22	191.295,63
2004 i	24.216,02	6.512,37	19.148,09	150.731,00	2.345,20	202.935,11	10.523,84	7.042,24	17.581,56	**220.516,67**	19.148,09	201.368,58
2004 prev	23.777,09	7.238,37	19.432,09	156.311,00	0,00	206.758,55	10.747,84	7.130,14	17.877,98	**224.636,53**	19.432,09	205.204,44
2005	25.343,39	6.795,79	19.333,88	162.596,82	2.490,52	216.560,40	11.656,64	6.698,30	18.354,94	**234.915,34**	19.333,88	215.581,46
2005/04 inicial	4,7%	4,4%	1,0%	7,9%	6,2%	6,7%	10,8%	-4,9%	4,4%	**6,5%**	1,0%	7,1%
2005/04 prev	6,6%	-6,1%	-0,5%	4,0%		4,7%	8,5%	-6,1%	2,7%	**4,6%**	-0,5%	5,1%

% anual real	capitulo 1 personal	capitulo 2 compra bienes y servicios	capitulo 3 gastos financieros	capitulo 4 transferencias corrientes	capítulo 5 Fondo de Contingencia	Operaciones corrientes	capitulo 6 inversiones reales	capítulo 7 transferencias de capital	Operaciones de capital	**Total operaciones no financieras**	(-) gastos financieros	TOTAL gasto AA. CC. economia real
2001	-0,7%	-0,1%	-2,7%	1,8%		1,5%	3,8%	5,1%	4,3%	**1,7%**	-2,7%	1,6%
2002	1,6%	7,9%	-6,6%	-11,6%		-8,7%	5,4%	-1,7%	2,5%	**-7,9%**	-6,6%	-8,1%
2003	-18,0%	-29,4%	-2,3%	5,5%		0,8%	-2,0%	-11,5%	-5,7%	**0,3%**	-2,3%	-0,5%
2004 previsión	-0,2%	4,6%	-6,5%	3,7%		2,2%	4,4%	19,7%	10,0%	**2,8%**	-6,5%	3,7%
2005 /04 inicial	1,4%	1,1%	-2,2%	4,5%	2,9%	3,4%	7,3%	-7,8%	1,2%	**3,2%**	-2,2%	3,7%
2005/04 previsión	3,3%	-9,0%	-3,6%	0,8%		1,5%	5,1%	-9,0%	-0,5%	**1,3%**	-3,6%	1,8%

participación por epígrafes	capitulo 1 personal	capitulo 2 compra bienes y servicios	capitulo 3 gastos financieros	capitulo 4 transferencias corrientes	capítulo 5 Fondo de Contingencia	Operaciones corrientes	capitulo 6 inversiones reales	capítulo 7 transferencias de capital	Operaciones de capital	**Total operaciones no financieras**	(-) gastos financieros	TOTAL gasto AA. CC. economia real
2000	12,4%	3,9%	10,1%	68,3%		93,1%	4,1%	2,8%	6,9%	**100,0%**	10,1%	91,5%
2001	12,1%	3,8%	9,6%	68,4%		92,9%	4,2%	2,9%	7,1%	**100,0%**	9,6%	91,4%
2002	13,3%	4,5%	9,8%	65,6%		92,1%	4,8%	3,1%	7,9%	**100,0%**	9,8%	91,2%
2003	10,9%	3,2%	9,5%	69,0%		92,6%	4,7%	2,7%	7,4%	**100,0%**	9,5%	90,5%
2004	10,6%	3,2%	8,7%	69,6%	0,0%	92,0%	4,8%	3,2%	8,0%	**100,0%**	8,7%	91,3%
2005	10,8%	2,9%	8,2%	69,2%	1,1%	92,2%	5,0%	2,9%	7,8%	**100,0%**	8,2%	91,8%

% PIB	capitulo 1 personal	capitulo 2 compra bienes y servicios	capitulo 3 gastos financieros	capitulo 4 transferencias corrientes	capítulo 5 Fondo de Contingencia	Operaciones corrientes	capitulo 6 inversiones reales	capítulo 7 transferencias de capital	Operaciones de capital	**Total operaciones no financieras**	(-) gastos financieros	TOTAL gasto AA. CC. economia real
2000	4,0%	1,3%	3,3%	22,3%	0,0%	30,4%	1,3%	0,9%	2,3%	**32,7%**	3,3%	29,9%
2001	3,9%	1,2%	3,1%	22,1%	0,0%	30,0%	1,4%	0,9%	2,3%	**32,3%**	3,1%	29,5%
2002	3,9%	1,3%	2,8%	19,0%	0,0%	26,7%	1,4%	0,9%	2,3%	**29,0%**	2,8%	26,5%
2003	3,1%	0,9%	2,7%	19,6%	0,0%	26,3%	1,3%	0,8%	2,1%	**28,4%**	2,7%	25,7%
2004	3,1%	0,8%	2,4%	19,0%	0,3%	25,6%	1,3%	0,9%	2,2%	**27,9%**	2,4%	25,4%
2005	3,0%	0,8%	2,3%	19,3%	0,3%	25,7%	1,4%	0,8%	2,2%	**27,9%**	2,3%	25,6%

Gasto consolidado por políticas

La presentación del gasto consolidado por políticas retoma el método de agregar los activos financieros -préstamos a terceros y aportaciones patrimoniales-, a las operaciones no financieras, desechando la fórmula utilizada en los últimos años donde se incluían solo las operaciones no financieras. En la práctica ambas modalidades tienen ventajas por lo que no sería mala idea presentar como mínimo una tabla con los datos totales bajo ambas perspectivas.

La decisión de incluir los activos financieros en la presentación puede venir dada, entre otras razones, por el muy importante aumento anual en los activos financieros incorporado en el presupuesto de 2005 (3.700 millones, 34,1% nominal, 0,44% del PIB).

Gasto consolidados PGE			
	Operaciones no financieras	Activos financieros	Total gastos
2004 inicial	220.516,67	10.858,13	231.374,80
2005 inicial	234.915,34	14.558,13	249.473,47
% anual nominal	**6,5%**	**34,1%**	**7,8%**
En millones	14.398,67	3.700,00	18.098,67

Los nuevos responsables del presupuesto mantienen, no obstante, la poco esclarecedora práctica de utilizar las dotaciones iniciales sin incorporar el avance de liquidación por políticas del año en curso, evitando la comparación real de los recursos disponibles por las distintas políticas. Como ejemplo de la incidencia, valga recordar que la evolución anual de presupuesto de gasto por operaciones no financieras de 2005 con esta última modalidad de comparación disminuye casi dos puntos en relación al resultado obtenido comparando las dotaciones iniciales (desde el 6,5% al 4,6% nominal).

Realizadas estas precisiones, el gasto total consolidado en 2005 como suma de operaciones financieras y no financieras (249.573 millones, el 29,6% del PIB) es superior al del año precedente en un porcentaje superior al previsto para la actividad económica (7,8% frente a 6,3% nominal), siempre realizando comparaciones sobre dotaciones iniciales[73]. Cada punto adicional de crecimiento permite realizar políticas por valor de 2.315 millones.

[73] Como se detalla en el capítulo sobre el avance de liquidación en 2004 el gasto total será superior en 4.118,53 millones, el 1,9% de la dotación inicial.

La forma de presentación elegida permite que la mayor parte de las políticas crezcan por encima de la previsión del PIB, con excepción de las siguientes: sanidad, educación, agricultura, comercio, turismo y PYMES, defensa, exterior y administración tributaria. Las únicas con descenso anual en su dotación son: política industrial y energética (-11,7% real) y subvenciones al transporte (-12,7% real).

La estructura del presupuesto de gasto por políticas muestra que la tercera parte del mismo está comprometido por decisiones ajenas al Gobierno de la nación. Es el caso de los gastos financieros para el pago de la deuda en circulación (19.272 millones), las transferencias a las Administraciones Territoriales cumpliendo con los sistemas de financiación vigentes (46.155 millones), la aportación a la Unión Europea por el mismo motivo (9.932 millones) y la política agrícola decidida prácticamente en su totalidad en el marco supranacional comunitario (8.120 millones). Del crédito restante (165.802,47 millones), más de la mitad se destina al pago de pensiones (47,8%) y prestaciones por desempleo (7,8%), y con el porcentaje sobrante (29,7% del presupuesto) se deben atender el resto de las políticas donde se encuentran destinos tan importantes como defensa, justicia y seguridad ciudadana, las inversiones en infraestructuras, I + D + i, y enseñanza y, el resto de las políticas sociales competencia de la Administración Central (Incapacidad Temporal, Protección a las unidades familiares, Vivienda). Los márgenes disponibles con la presión fiscal elegida no son excesivos.

La distribución de políticas siguiendo el volumen de recursos disponibles está encabezada por las pensiones (79.221 millones), seguida de las transferencias a las Administraciones Territoriales (46.155 millones), los gastos financieros por Deuda Pública (19.272 millones), las prestaciones por desempleo (12.688 millones) y las Infraestructuras (11.317 millones).

Entre el resto de las políticas, con recursos inferiores a los diez mil millones, destaca las aportaciones a la Unión Europea (9.932 millones), Agricultura (8.312 millones), Defensa (6.794 millones), Seguridad Ciudadana (6.499 millones) Promoción de empleo incluyendo políticas formativas (6.233 millones), Incapacidad temporal (5.925 millones) e, Investigación y Desarrollo (4.972 millones). En los puestos inferiores de este escalafón se encuentran Vivienda (879 millones), Cultura (933 millones), Exterior (1.157 millones) y Comercio, turismo y PYMES (1.195 millones).

En el epígrafe denominado resto de políticas (11.404,00 millones) se incluyen, entre otros, los gastos de administración de la Seguridad

Social (2.270,00 millones) y, sobre todo, el excedente de la propia Seguridad Social previsto dirigir al Fondo de Reserva (5.351,00 millones).

A continuación se acompaña un análisis algo más detallado de algunas de las políticas más representativas.

La política de **justicia** recibirá el próximo año (1.184,97 millones) una dotación superior en algo más de dos puntos al crecimiento del PIB (+8,6% nominal) con objeto de continuar, según los autores, el proceso de mejora de los medios para impartir este importante servicio básico de la sociedad. La cantidad adicional asignada (94 millones) permitirá incorporar más y mejores medios, pero aunque sea obligado el mejor uso de los recursos públicos, este esfuerzo parece a todas luces insuficiente para paliar las graves deficiencias en esta materia, probablemente uno de los servicios con mayores lagunas y peor valorados por los ciudadanos.

La sensación de insuficiencia aumenta cuando se conoce que se pretende además extender los juicios rápidos al ámbito civil, desarrollar una nueva justicia de proximidad y dotar de mayor protección a las víctimas de delitos violentos.

Los gastos de personal absorben la mayor parte del presupuesto (78,5% del total) dirigiéndose a la compra de bienes y servicios la mayor parte del resto (10,9% del total). Las inversiones se conforman con un porcentaje muy inferior (83,34 millones, el 7% del total), inferior por otra parte al del año en curso.

La política de **Seguridad Ciudadana** recoge básicamente las actuaciones de los Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Nacional y Guardia Civil para mejorar la protección de los ciudadanos. Esta política contará en 2005 con recursos (6.499,05 millones) superiores a los del año precedente también en un porcentaje más elevado que la previsión de crecimiento económico (7,7% nominal)

Uno de los principales objetivos es ampliar las plantillas en 450 nuevos agentes junto a una mayor aportación para financiar la policía autónoma de Cataluña y mejorar los medios materiales para el desarrollo de tres sistemas (Sistema de Radiocomunicación digital de emergencia del Estado, Sistema Integrado de vigilancia exterior para dar cobertura a la frontera sur de la Unión Europea, Sistema integral de Interceptación Legal de Telecomunicaciones).

Los gastos de personal son también el principal destino de los recursos (70,5% del total) seguido de los gastos en bienes y servicios

(15,8%). Las inversiones recogen un porcentaje muy inferior (7,4% del total).

	Gasto total		Gasto público		Gasto familias	
	millones	% PIB	millones	% PIB	millones	% PIB
1992	21.919,20	5,9%	17.709,30	4,8%	4.209,90	1,1%
1993	23.544,40	6,2%	18.810,30	4,9%	4.734,10	1,2%
1994	24.501,20	6,0%	19.292,60	4,8%	5.208,60	1,3%
1995	26.305,50	6,0%	20.608,60	4,7%	5.696,90	1,3%
1996	27.962,30	6,0%	21.924,60	4,7%	6.037,70	1,3%
1997	29.083,80	5,9%	22.785,30	4,6%	6.298,50	1,3%
1998	30.790,40	5,9%	23.998,60	4,6%	6.791,80	1,3%
1999	32.816,40	5,8%	25.688,40	4,5%	7.128,00	1,3%
2000	34.811,30	5,7%	27.407,00	4,5%	7.404,30	1,2%
2001	36.901,50	5,6%	29.208,20	4,5%	7.693,30	1,2%
2002	39.247,50	5,6%	31.289,40	4,5%	7.958,10	1,1%
2003	41.231,90	5,5%	32.987,30	4,4%	8.244,60	1,1%
2004	43.499,90	5,5%	34.958,50	4,4%	8.541,40	1,1%

Fuente: INE hasta 1999 Contabilidad Nacional

La política de **educación** dispone en 2005 de una dotación (1.615,52 millones) superior a la del año en curso (6% nominal), si bien es ligeramente inferior al crecimiento previsto de la economía.

Las competencias financieras y de gestión de la Administración Central en materia de educación son muy reducidas, motivo que explica el magro crédito destinado a una función tan importante para conseguir la igualdad de oportunidades de las personas, la cohesión social y el crecimiento económico del país. Las Comunidades Autónomas tienen la mayor parte de las competencias y el sistema de financiación autonómico incluye los ingresos para desarrollarlas.

Las posibilidades de actuación en el área no universitaria se limitan a la promoción mediante becas y ayudas de estudio junto a la formación de los profesores. En el área universitaria, las funciones no son mayores y sólo cabe sumar la actividad de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, el Colegio de España en París, el Instituto de España y las Reales Academias. La dotación también recoge el trabajo de la Fundación Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) así como la aplicación del Sistema de Habilitación Nacional para el acceso a Cuerpos de Funcionarios Docentes Universitarios.

La dotación dirigida a promoción educativa (becas, exención de precios, transporte, comedor y otras ayudas) aumenta en 126,19 millones con un porcentaje significativo respecto al año anterior (10,35%) pero de

volumen poco representativo dentro del total de recursos dirigidos a la educación. La dotación permitirá según los autores dar cobertura a 1.242.004 actuaciones con un importe anual variable (desde 495 euros en ecuación infantil a 2.248,50 en universitaria).

Las políticas donde están incluidas las **prestaciones sociales** (pensiones, incapacidad temporal, maternidad, prestaciones por desempleo, prestaciones por hijo a cargo, asistencia sanitaria y minusvalías) constituyen una parte muy importante del presupuesto (107.410 millones). Su análisis detallado se recoge en los capítulos de Seguridad Social e INEM. Las políticas de promoción de empleo (6.233 millones) están incluidas asimismo en el presupuesto del INEM.

Se presenta a continuación una tabla donde se incluyen el total de pensiones públicas, contributivas y no contributivas, de la Seguridad Social y de clases pasivas. Esta política considerada en sentido amplio (81.056,14 millones) es la de mayor volumen dentro del presupuesto (32,4% del total con operaciones financieras y no financieras). El destino con más recursos es de lejos, las pensiones contributivas de la Seguridad Social (68.904,88 millones).

Gasto total en pensiones públicas

millones nominales	*1995*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*
Contributivas	41.495,23	59.203,76	62.947,11	66.529,90	71.498,21	76.200,18
Seguridad Social	37.204,00	53.374,60	56.852,50	60.151,39	64.668,00	68.904,88
Clases Pasivas	4.291,23	5.829,16	6.094,61	6.378,51	6.830,21	7.295,30
No contributivas	1.740,50	2.074,52	2.135,69	2.148,97	2.194,37	2.163,32
PNC	967,00	1.777,96	1.880,65	1.932,55	1.996,62	1.996,62
FAS	397,27	118,28	100,54	88,47	84,86	67,90
LISMI	376,23	178,28	154,50	127,95	112,89	98,80
pensiones guerra	684,55	665,69	638,52	606,70	582,84	529,32
Total	43.896,12	61.262,37	67.857,01	71.434,54	76.469,79	81.056,14

evolución anual (deflactor consumo)	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*
Contributivas	2,7%	2,6%	4,3%	4,0%
Seguridad Social	2,9%	2,7%	4,4%	4,0%
Clases Pasivas	1,0%	1,6%	4,0%	4,2%
No contributivas	-0,5%	-2,3%	-0,9%	-3,8%
PNC	2,2%	-0,2%	0,3%	-2,4%
FAS	-17,9%	-14,6%	-6,9%	-21,9%
LISMI	-16,3%	-19,6%	-14,3%	-14,6%
pensiones guerra	-7,3%	-7,8%	-6,7%	-11,4%
Total	**7,0%**	**2,2%**	**3,9%**	**3,4%**

La política de **agricultura pesca y alimentación** tiene un peso elevado dentro del conjunto del gasto persiguiendo el objetivo de mejorar la calidad de vida de todos aquellos ciudadanos dedicados a esta actividad, incluyendo no solo la explotación sino también el desarrollo de una industria agroalimentaria competitiva. La dotación para el próximo año (8.311,86 millones) evolucionará con una tasa anual muy reducida (1,9% nominal), alcanzando el signo negativo en términos reales.

El principal destino son los pagos de regulación de mercados agrarios pagados directamente por el FEOGA en su sección garantía siguiendo los criterios establecidos por la Política Agraria Comunitaria (6.446,22 millones). El desarrollo sostenible del medio rural es la siguiente partida en dimensión (828,55 millones). El desarrollo del Plan Nacional de Regadíos absorbe otra parte de recursos (172,52 millones), al igual que la previsión de riesgos en producciones agrarias y pesqueras mediante la suscripción de seguros (229,63 millones).

Las **subvenciones al transporte** vienen dadas por la necesidad de financiar la prestación de algunos servicios cobrando a los usuarios un precio inferior al necesario para ser rentables. La dotación para 2005 (1.309,00 millones) disminuye respecto a la del presente año (-12,7% nominal) debido en buena parte a la disminución de la transferencia a RENFE para pagar los intereses de su deuda histórica (200 millones anuales), ahora asumida por el Estado.

Además de RENFE-operadora (507,79 millones) reciben ayudas para la explotación los Ferrocarriles de Vía estrecha (FEVE) (77,44 millones), ferrocarriles de la Comunidad Valencia (37,76 millones), la Autoridad de Transporte Metropolitano de Barcelona (117,98 millones), el Consorcio de Transportes de Madrid (157,20 millones), las líneas marítimas de interés público (33,14 millones) y las aéreas con la misma clasificación (200,65 millones).

La política de **industria y energía** mantiene la estructura de los últimos años donde la mitad de su dotación (1.743,08 millones; tasa anual del 4,4% nominal) se dirige al programa de explotación minera (725,44 millones) y desarrollo alternativo de las comarcas mineras del carbón (124,08 millones). El Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo de las Comarcas Mineras recibirá en 2005 un montante bastante elevado de recursos económicos (1.000,31 millones).

La mayor parte de la cantidad restante, se dirige al programa de reconversión e industrialización (342,27 millones) donde el sector naval absorbe la mayor parte de la cuantía (209,86 millones) y al programa de

incentivos regionales a la localización industrial (275,57 millones) concretado en subvenciones a fondo perdido a empresas privadas que realicen proyectos de inversión y se localicen en zonas geográficas previamente definidas por el Gobierno con el fin de colaborar al desarrollo interno de la zona.

Los planes de promoción de la innovación en calidad y seguridad industrial dispondrán de una pequeña dotación (8,14 millones) para desarrollar su actividad. La oficina de patentes y marcas dispondrá también de una asignación para desarrollar su tarea (65,95 millones).

En el área de la energía el Instituto para el Ahorro y la Diversificación Energética dispondrá de una pequeña dotación económica (54,58 millones).

La política de **comercio, turismo y PYMES** dirige actuaciones, según los autores del presupuesto, para poner en marcha distintos instrumentos de política comercial y turística que permitirán promover la presencia de empresas competitivas españolas en el exterior y la potenciación del sector turístico como verdadero motor de la economía española. Asimismo, contemplan un conjunto de medidas especificas orientadas a las PYMES con el triple objetivo de mejorar su competitividad, favorecer la creación de empleo y propiciar un incremento de la riqueza nacional.

Tan abundantes y ambiciosos objetivos contarán en 2005 con una dotación (1.195,12 millones) inferior en términos reales a la del año en curso (2,5% nominal, -0,5% real), de los cuales la mitad se articulan con préstamos a recuperar, por lo menos en teoría (622,39 millones). El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), el Fondo de Inversiones del Exterior (FIEX) y el Fondo para Inversiones en el Exterior de las PYMES (FONPYME) dispondrán de un presupuesto similar a esa cantidad (610,15 millones).

Los recursos asignados a la promoción del turismo español serán de 152,59 millones y el apoyo a las PYMES dispondrá en sus distintos programas con 108 millones.

PGE consolidado por políticas. Millones euros

Políticas	*1990*	*1995*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	2005/2004 millones	2005/2004 % anual	2005/2004 con evolución PIB
Pensiones	25.669	42.227	55.909	58.995	64.385	64.900	74.156	79.221	5.066	6,8%	POR ENCIMA PIB
Sanidad	11.926	20.020	26.771	28.437	5.020	5.020	3.572	3.648	76	2,1%	Inferior
Desempleo	9.623	17.515	8.053	8.257	10.924	11.244	11.088	12.688	1.600	14,4%	POR ENCIMA PIB
Otras prestaciones sociales	0	0	6.736	7.615	7.013	7.013	5.554	5.928	374	6,7%	POR ENCIMA PIB
Incapacidad laboral	2.487	3.376	3.175	3.557	4.754	5.135	5.312	5.925	613	11,5%	POR ENCIMA PIB
Educación	5.406	6.545	1.398	1.533	1.366	1.366	1.525	1.616	91	6,0%	Inferior
Cultura							876	933	57	6,5%	POR ENCIMA PIB
Vivienda	533	685	658	662	650	650	663	879	216	32,5%	POR ENCIMA PIB
Agricultura	2.628	6.419	7.141	7.585	7.599	7.599	8.154	8.312	158	1,9%	Inferior
P. Industrial y energética	1.233	1.202	1.629	1.436	1.289	508	1.669	1.473	-196	-11,7%	Inferior
Subvenciones transporte	1.500	1.515	1.437	1.599	1.640	1.640	1.500	1.309	-190	-12,7%	Inferior
Comercio, turismo y PYMES	0	0	1.050	1.031	506	506	1.164	1.195	32	2,7%	Inferior
Investigación + Desarrollo	1.250	1.244	3.086	3.435	1.802	1.742	4.277	4.972	695	16,3%	POR ENCIMA PIB
Promoción empleo	1.923	2.140	4.843	4.969	5.148	5.148	5.828	6.233	405	7,0%	POR ENCIMA PIB
Infraestructuras	4.750	5.553	7.254	7.926	6.399	6.301	10.471	11.317	847	8,1%	POR ENCIMA PIB
Justicia	1.022	1.491	947	1.037	1.066	1.066	1.091	1.185	94	8,6%	POR ENCIMA PIB
Seguridad Ciudadana	2.728	3.360	4.449	4.822	5.048	5.048	6.036	6.499	463	7,7%	POR ENCIMA PIB
Defensa	4.899	5.553	5.588	5.868	6.156	6.100	6.499	6.794	295	4,5%	Inferior
Exterior	0	0	845	907	898	898	1.093	1.157	64	5,8%	Inferior
Admon. Tributaria	778	817	967	977	1.271	1.271	1.387	1.425	39	2,8%	Inferior
Unión Europea	2.245	5.151	6.811	7.414	8.087	8.087	9.117	9.932	814	8,9%	POR ENCIMA PIB
AA.TT.	12.047	19.677	29.480	31.024	35.846	35.599	42.749	46.155	3.406	8,0%	POR ENCIMA PIB
Deuda Pública	8.811	17.556	16.858	17.039	19.781	20.094	19.004	19.272	268	1,4%	Inferior
Resto	7.117	8.192	7.212	8.868	8.105	7.160	8.751	11.404	2.653	30,3%	POR ENCIMA PIB
TOTAL	108.575	170.237	202.296	214.993	204.751	204.093	231.534	249.473	17.939	7,7%	POR ENCIMA PIB
PIB	312.422	437.787	609.319	653.289	698.589	744.754	791.674	841.549	49.875	6,3%	

PGE consolidado por políticas								
en % del PIB	***1990***	***1995***	***2000***	***2001***	***2002***	***2003***	***2004***	***2005***
Pensiones	8,2%	9,6%	9,2%	9,0%	9,2%	8,7%	9,4%	9,4%
Sanidad	3,8%	4,6%	4,4%	4,4%	0,7%	0,7%	0,5%	0,4%
Desempleo	3,1%	4,0%	1,3%	1,3%	1,6%	1,5%	1,4%	1,5%
Otras prestaciones sociales	0,0%	0,0%	1,1%	1,2%	1,0%	0,9%	0,7%	0,7%
Incapacidad laboral	0,8%	0,8%	0,5%	0,5%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
Educación	1,7%	1,5%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Cultura	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%
Vivienda	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Agricultura	0,8%	1,5%	1,2%	1,2%	1,1%	1,0%	1,0%	1,0%
P. Industrial y energética	0,4%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%
Subvenciones transporte	0,5%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Comercio, turismo y PYMES	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Investigación + Desarrollo	0,4%	0,3%	0,5%	0,5%	0,3%	0,2%	0,5%	0,6%
Promoción empleo	0,6%	0,5%	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
Infraestructuras	1,5%	1,3%	1,2%	1,2%	0,9%	0,8%	1,3%	1,3%
Justicia	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
Seguridad Ciudadana	0,9%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	0,8%
Defensa	1,6%	1,3%	0,9%	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%
Exterior	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Admon. Tributaria	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Unión Europea	0,7%	1,2%	1,1%	1,1%	1,2%	1,1%	1,2%	1,2%
AA.TT.	3,9%	4,5%	4,8%	4,7%	5,1%	4,8%	5,4%	5,5%
Deuda Pública	2,8%	4,0%	2,8%	2,6%	2,8%	2,7%	2,4%	2,3%
Resto	2,3%	1,9%	1,2%	1,4%	1,2%	1,0%	1,1%	1,4%
TOTAL	34,8%	38,9%	33,2%	32,9%	29,3%	27,4%	29,2%	29,6%
PIB	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

PGE consolidado por políticas								
Participación por epígrafes	***1990***	***1995***	***2000***	***2001***	***2002***	***2003***	***2004***	***2005***
Pensiones	23,6%	24,8%	27,6%	27,4%	31,4%	31,8%	32,0%	31,8%
Sanidad	11,0%	11,8%	13,2%	13,2%	2,5%	2,5%	1,5%	1,5%
Desempleo	8,9%	10,3%	4,0%	3,8%	5,3%	5,5%	4,8%	5,1%
Otras prestaciones sociales	0,0%	0,0%	3,3%	3,5%	3,4%	3,4%	2,4%	2,4%
Incapacidad laboral	2,3%	2,0%	1,6%	1,7%	2,3%	2,5%	2,3%	2,4%
Educación	5,0%	3,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%
Cultura	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,4%
Vivienda	0,5%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%
Agricultura	2,4%	3,8%	3,5%	3,5%	3,7%	3,7%	3,5%	3,3%
P. Industrial y energética	1,1%	0,7%	0,8%	0,7%	0,6%	0,2%	0,7%	0,6%
Subvenciones transporte	1,4%	0,9%	0,7%	0,7%	0,8%	0,8%	0,6%	0,5%
Comercio, turismo y PYMES	0,0%	0,0%	0,5%	0,5%	0,2%	0,2%	0,5%	0,5%
Investigación + Desarrollo	1,2%	0,7%	1,5%	1,6%	0,9%	0,9%	1,8%	2,0%
Promoción empleo	1,8%	1,3%	2,4%	2,3%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%
Infraestructuras	4,4%	3,3%	3,6%	3,7%	3,1%	3,1%	4,5%	4,5%
Justicia	0,9%	0,9%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Seguridad Ciudadana	2,5%	2,0%	2,2%	2,2%	2,5%	2,5%	2,6%	2,6%
Defensa	4,5%	3,3%	2,8%	2,7%	3,0%	3,0%	2,8%	2,7%
Exterior	0,0%	0,0%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%
Admon. Tributaria	0,7%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
Unión Europea	2,1%	3,0%	3,4%	3,4%	3,9%	4,0%	3,9%	4,0%
AA.TT.	11,1%	11,6%	14,6%	14,4%	17,5%	17,4%	18,5%	18,5%
Deuda Pública	8,1%	10,3%	8,3%	7,9%	9,7%	9,8%	8,2%	7,7%
Resto	6,6%	4,8%	3,6%	4,1%	4,0%	3,5%	3,8%	4,6%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

La **inversión en investigación y desarrollo (I+D+i)** sigue siendo una asignatura pendiente en este país. El aumento recogido en los Presupuestos Generales del Estado para 2005 es inferior al anunciado, y en su mayor parte se destina a préstamos preferentes (en lugar de gasto real en inversiones) ligados a incentivar la innovación empresarial, y no la ciencia e investigación básica y aplicada.

La necesidad de aumentar y mejorar la investigación y desarrollo en España ha sido un argumento recurrente de los últimos años. El actual Gobierno ha hecho públicamente de la inversión en I+D+i una de sus principales apuestas políticas.

En 2002, último dato disponible, el gasto en investigación y desarrollo se situaba en España en el 1,03% del PIB, mientras que en la Unión Europea se situaba en el 2%, con el objetivo de alcanzar el 3% en el conjunto de la UE en el año 2010. Es poco probable que España logre converger en esta materia en el plazo marcado, a pesar de la gran trascendencia que tendría para el desarrollo futuro del país.

El déficit de inversión en investigación y desarrollo existe tanto en el sector público como en el privado, pero es éste último por su bajo volumen de gasto en I+D+i el principal responsable del diferencial negativo que nos separa de la UE[74]. Las posibles explicaciones de la aversión de la empresa española a invertir en I+D+i son diversas, pero la realidad es que España es un claro importador de tecnología en términos netos, reflejando las debilidades de nuestro tejido productivo. Mientras, una gran parte de las subvenciones destinadas a las actividades de investigación y desarrollo de las empresas quedan desiertas año tras año.

Un modelo productivo como el español, caracterizado por la competencia vía precios mediante la reducción y ajuste de costes (laborales) más que por la calidad y el diseño, no es el entorno idóneo para potenciar la apuesta empresarial por la I+D+i. En un mundo capitalista globalizado, España –como ya se está evidenciando- tendrá cada vez más difícil poder seguir compitiendo con un modelo empresarial basado principalmente en bajos costes laborales.

El presupuesto previsto en 2005 para la política de investigación y desarrollo e innovación (I+D+i) alcanza los 4.972,24 millones, con una subida nominal del 16,3% sobre el año en curso. Este aumento es superior al de años anteriores, pero inferior al compromiso del Gobierno[75] (25%) y al necesario

[74] En 2002 en el conjunto de la UE el gasto en I+D de las empresas suponía el 1,3% del Producto Interior Bruto, mientras que en España solo ascendía al 0,56% del PIB.

[75] El Presidente del Gobierno había anunciado en su debate de investidura en el Congreso de los Diputados que los fondos destinados a investigación y desarrollo aumentarían un 25% anual durante toda la legislatura, porcentaje muy superior al realmente fijado en los Presupuestos.

para converger con Europa en esta materia. Además, la mayoría de los 700 millones adicionales asignados a I+D+i no corresponden a gasto real, son en realidad préstamos reembolsables, lo que relativiza la apuesta por la investigación.

INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN PGE 2005			
	Activos financieros	**Gasto no financiero**	**Gasto total**
Política de I+D+i	2.704,83	2.267,42	4.972,24
Variación 05/04	511,36	184,14	695,50
Variación % 05/04	23,3	8,8	16,3
Peso de I+D+i en el PIB (%)	0,32	0,27	0,59

Fuente: PGE 2005 y elaboración propia. Datos en millones y porcentaje

Más de la mitad del presupuesto previsto para I+D+i está dotado mediante activos financieros (préstamos), es decir no se considera gasto y por tanto no computa como tal en el saldo de las cuentas públicas. Suponiendo que todos los préstamos reembolsables fuesen recuperables como manifiesta el Gobierno, y no en gran parte subvenciones o inversiones encubiertas, la cifra real de gasto público en la política de investigación se reduciría a menos de la mitad (2.267.42 millones), apenas el 0,27 del PIB previsto para 2005, lo que evidencia la precariedad de la inversión pública en I+D+i.

En el Presupuesto de 2005 las partidas que más aumentan sus recursos van dirigidas a fomentar la innovación empresarial y la I+D+i con mayores posibilidades de comercialización y rentabilidad. Por el contrario siguen sin crecer sustancialmente las destinadas a la investigación científica básica y aplicada, fundamental para elevar el nivel de la investigación española e impulsar proyectos, no tan atractivos para el mercado inmediato, pero prioritarios socialmente y con miras a aumentar el potencial de crecimiento de la economía española.

La investigación de este país necesita –y con urgencia- una inyección real y estable de recursos que la permita salir de su penuria actual. Una vez garantizados unos mínimos recursos suficientes para la investigación básica, se podría empezar a plantear una política de préstamos cualificados ligados a la prioridad e interés social de los proyectos de I+D o a su viabilidad e interés económico.

El gasto en investigación militar, tanto las partidas incluidas en el Ministerio de Defensa como las encuadradas en el de Industria, Comercio y Turismo (1.330,30 millones), supone algo más de la cuarta parte de todo el gasto de la política de investigación. Afortunadamente, este año los fondos destinados a "investigación militar" no han aumentado, aunque siguen siendo muy elevados y cuestionables desde, al menos, una triple óptica:

Diferenciando la investigación por su fin (civil o militar) los fondos con finalidad civil (incluidos los préstamos) sí aumentan un 25%, mientras que la I+D militar se reduce ligeramente.

- *El retorno de esa inversión para el conjunto de la sociedad sería muy superior si se destinara a ámbitos de la investigación civil considerados como prioritarios (investigación científica básica, sanitaria, medioambiental, energética,…).*
- *Se computa como gasto en investigación (militar) unos compromisos presupuestarios destinados a la compra de armamento pesado, con un reducido o nulo componente de investigación, y sí mucho de mera fabricación o ensamblaje bajo licencia extranjera[76]. A la escasez de fondos destinados a I+D se añade que una parte relevante de los mismos no tiene realmente tal consideración.*
- *La mayor parte de esta inversión investigación militar (armamento pesado) se dota a través de activos financieros, bajo la figura de préstamos reembolsables.*

INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN

Programas presupuestarios	año 2005			año 2004	var. % 05/04
	gasto no financiero	gasto financiero	total	total	
467C. Investigación y desarrollo tecnológico-industrial	387,18	2.234,32	**2.621,50**	2.110,89	24,2
463B. Fomento y coordinación de la investigación científica y técnica	433,17	105,00	**538,17**	452,02	19,1
463A. Investigación científica	493,76	0,64	**494,40**	459,26	7,7
467G. Investigación y desarrollo de la Sociedad de la Información	69,52	303,59	**373,11**	369,45	1,0
464A. Investigación y estudio de las Fuerzas Armadas	315,38	0,31	**315,69**	303,01	4,2
465A. Investigación sanitaria	243,58	0,23	**243,81**	222,37	9,6
467I. Innovación tecnológica de las telecomunicaciones	63,48	60,00	**123,48**	106,53	15,9
Resto de programas de la política	261,33	0,75	**262,08**	253,22	3,5
TOTAL POLÍTICA DE I+D+i	**2.267,42**	**2.704,83**	**4.972,24**	**4.276,75**	**16,3**

Fuente: PGE 2005. Datos en millones

Programa 467C. Investigación y desarrollo tecnológico-industrial

Este programa está orientado a promover la innovación empresarial, dirigiendo los recursos hacia los campos de investigación rentables. Concentra más de la mitad del presupuesto asignado a I+D+i y el grueso del aumento previsto para el año 2005. No obstante, la mayor parte de sus fondos (y de su crecimiento para 2005) son préstamos concedidos en condiciones favorables, y los recursos realmente invertidos son mucho menores (ver tabla investigación, desarrollo e innovación). Como en Presupuestos anteriores, es previsible que una parte importante de esos préstamos concedidos sean en realidad inversiones camufladas bajo el epígrafe de activos financieros, donde

[76] El Gobierno actual, reiterando una práctica que había denunciado cuando estaba en la oposición, sigue manteniendo dentro del gasto de I+D partidas destinadas a pagar la fabricación de armamento pesado.

sobresalen las referidas a la compra de armamento pesado[77] con un mínimo 1.014,61 millones.

Este programa engloba principalmente las actuaciones del Programa de Fomento de la Investigación Científica y Técnica, dentro del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (2004-2007). Sus objetivos se organizan en cuatro grupos:

- *Elevar la capacidad tecnológica e innovadora del sistema Ciencia-Tecnología-Empresa.*
- *Promover la creación de tejido empresarial innovador fomentando y facilitando la creación de nuevas empresas de base tecnológica.*
- *Contribuir a la creación de un entorno favorable a la inversión en I+D.*
- *Mejorar la interacción, colaboración y asociación entre el sector público de I+D y el sector empresarial*

Los recursos de este programa son gestionados principalmente por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (1.881,76 millones) y por el Ministerio de Educación y Ciencia (739,74 millones). El Ministerio de Industria destina la mayor parte de estos fondos a la concesión de préstamos –especialmente fuera del Sector Público- y a aportaciones patrimoniales y transferencias de capital al Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial. El Ministerio de Educación y Ciencia, a través de la Dirección General de Política Tecnológica destina la mayor parte de este presupuesto a la concesión de préstamos, principalmente fuera del Sector Público.

Programa 463B. Fomento y coordinación de la investigación científica y técnica

"El programa 463B financia a través de convocatorias públicas las actividades de investigación y desarrollo tecnológico de los centros de I+D (…) a través de proyectos de I+D, formación de recursos humanos en ciencia y tecnología, apoyo a la competencia empresarial, cooperación en centros y proyectos internos y fomento de la cultura científica (…). El programa no supone transferencias directas a los ejecutores de la investigación, sino que el otorgamiento de ayudas y subvenciones se produce por un mecanismo competitivo, basado en la evaluación de la calidad y oportunidad científico-técnica del proyecto, sin preasignación de cuotas o cupos para los distintos centros públicos de I+D " (Programa 463B. PGE 2005)

Este programa presupuestario depende del Ministerio de Educación y Ciencia. La Dirección General de Investigación es la encargada de gestionar la distribución de la mayor parte de sus fondos mediante transferencias y anticipos reembolsables. Las prioridades que persigue son elevar la cifra, calidad y movilidad de investigadores, el aumento y calidad de los proyectos de

[77] Los más importantes por su impacto económico para los presupuestos públicos son el avión de combate EF2000, los carros de combate Leopardo y Pizarro, el avión de transporte militar A400M, el helicóptero de ataque Tigre, submarino S-80, misil aire-aire de corto alcance.

investigación, el desarrollo de infraestructuras científico-técnicas, la cooperación internacional, el fomento de la cultura científica y la transferencia de tecnología.

Cuenta con el segundo presupuesto más elevado de la política de investigación y lo ha incrementado a una tasa superior a la media (19% nominal, ver tabla). No obstante, la mayor parte de este aumento no se ha concentrado en gasto real, si no en la concesión de préstamos reembolsables dentro y fuera del Sector Público, al amparo del Fondo Nacional para el desarrollo de la investigación científica y técnica. Este Fondo es precisamente el principal receptor del gasto asignado de este programa presupuestario, a través de diversas transferencias de capital tanto a organismos y Administraciones Públicas como a agentes del sector privado.

Programa 463A. Investigación Científica

Este programa es el que concentra el mayor volumen de gasto real en investigación (494,40 millones), descontando los préstamos y anticipos reembolsables que engordan las cifras teóricas de gasto de otros programas.

El aumento previsto de los recursos asignados a este programa (7,7% nominal) ha sido muy inferior al del conjunto de la política de I+D+i y solo ligeramente superior al crecimiento previsto para el conjunto de la economía. Este pobre aumento del gasto es preocupante: de este programa salen buena parte de los recursos destinados a financiar las investigaciones y pagar al personal investigador dependientes del Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Universidades y otros organismos.

El presupuesto de este programa es gestionado principalmente por el CSIC, que dedica buena parte de su asignación al pago del personal investigador dependiente de él y, en menor medida, por la Dirección General de Universidades, cuyos fondos van destinados a becas y ayudas para formación, perfeccionamiento y movilidad de profesores, incluyendo el pago de primas a los becarios.

Los objetivos recogidos en este programa son los de promover e impulsar la calidad, originalidad y competitividad de los proyectos de investigación españoles, que impulsen nuevas líneas de investigación y su posterior traslación industrial, así como la mejora de las becas y ayudas a la investigación.

La contradicción surge cuando esos loables y ambiciosos objetivos se ven acompañados por una asignación presupuestaria que no permite alcanzarlos. Dada el precario estado de la investigación básica en España, y la aun más precaria situación laboral y económica de nuestros investigadores (la mayoría sin contrato laboral ni coberturas sociales), es necesario realizar un esfuerzo económico muy superior al previsto, sin obligar a los investigadores a competir entre ellos por el reparto de unos claramente insuficientes recursos. Si se

pretende un marco competitivo como motor de la investigación en España, primero hay que partir de una suficiencia real de recursos, no solucionada por el tibio incremento registrado en este Presupuesto.

Programa 467G. Investigación y desarrollo de la Sociedad de la Información

El presupuesto asignado a este programa (373,11 millones) apenas ha aumentado respecto al del año anterior (1% nominal) y ha perdido relevancia en la política de investigación. La mayor parte de los fondos de este programa son activos financieros, préstamos a interés cero concedidos a largo plazo (cinco años de duración y dos de carencia) preferentemente fuera del Sector Público, a proyectos de I+D+i de tecnologías informáticas y comunicación y sociedad de la información.

La Dirección General para el Desarrollo de la Sociedad de la Información, dependiente del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, es la encargada de gestionar la distribución de los fondos de este programa, con el objetivo principal de mejorar la competitividad industrial e impulsar la inversión privada en I+D+i en el área de las tecnologías de la sociedad de la información mediante la cofinanciación de proyectos y actuaciones desarrollados dentro del sistema ciencia-tecnología-empresa.

Programa 464A. 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 en defensa". (Programa 464A. PGE 2005)

Este programa cuenta con una previsión de fondos de 315,69 millones, con un aumento nominal del 4,2%, inferior a la media de la política de I+D. La Secretaría de Estado de Defensa es la encargada de ejecutar la parte principal de este presupuesto, aunque el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial también cuenta con una asignación relevante de fondos.

La mayor parte del presupuesto de este programa se destina a inversiones de carácter inmaterial ligadas a diversos programas de armamento y nuevas tecnologías con aplicación militar.

Programa 465A. Investigación Sanitaria

Su presupuesto se sitúa en 243,81 millones, con un aumento nominal previsto (9,6%) inferior al de la política de investigación, por lo que ha perdido peso dentro de ella en beneficio de otros programas más priorizados.

Un año más se ha dejado pasar la oportunidad de apostar decididamente por la investigación sanitaria, y dar un salto cualitativo y cuantitativo en los recursos asignados. Un "lujo" que un país mínimamente desarrollado no puede permitirse, especialmente ante los innumerables enfermedades y problemas sanitarios pendientes de los avances y tratamientos que puede proporcionar la investigación sanitaria. Especialmente en un campo como éste, donde en muchas ocasiones los objetivos de investigación de las empresas, guiados por el ánimo de lucro, descuidan o son contrarios a la mejora de la salud colectiva.

Este programa incluye actuaciones en dos áreas de investigación calificadas por el Ministerio de Sanidad y Consumo, organismo del que depende, como de gran relevancia social:

- Planificación, fomento y coordinación de la investigación y la innovación biomédica y sanitaria en el Marco del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica.
- Promoción, coordinación y desarrollo de actuaciones asistenciales y de investigación en el ámbito de los trasplantes y de la medicina regenerativa.

El Instituto de Salud Carlos III gestiona la práctica totalidad de los fondos de este programa presupuestario. La mayor parte la destina a transferencias de capital, donde sobresalen las transferencias a familias e instituciones sin fines de lucro dirigidas al "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

Además de los anteriores, otros 11 programas están incluidos en la política de I+D+i, con una previsión de fondos para 2005 de 385,56 millones y un aumento nominal del 7,2%.

Los programas con un mayor gasto previsto son 467I. Innovación tecnológica de las telecomunicaciones (123,48 millones) y 467H. Investigación energética, medioambiental y tecnológica (81,33 millones). Precisamente estos dos programas son los que más han aumentado su previsión de fondos dentro del resto de programas, aunque a tasas inferiores a la media de la política de investigación.

Otros campos de investigación como la oceanográfica y pesquera o la investigación geológico-minera y medioambiental han tenido aumentos inferiores a la media dentro de esta política, lo que no les ha permitido elevar sustancialmente sus escasos recursos.

La **política de infraestructuras** está concebida como un instrumento básico para dinamizar la economía, elevar la productividad, el funcionamiento eficaz del mercado de bienes y servicios, la vertebración del territorio y el desarrollo de las zonas más desfavorecidas.

En los últimos años la política de infraestructuras se desarrollaba bajo el diseño recogido en dos ambiciosos planes: el Plan de Infraestructuras de Transporte 2000-2007, con un volumen de inversión prevista para el conjunto de esos años de 100.000 millones de euros, y el Plan Hidrológico Nacional (PHN).

El nuevo Gobierno ha derogado parcialmente el PHN y ha anunciado un futuro nuevo plan de infraestructuras, el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT). No obstante para el periodo 2005-2007, en materia de infraestructuras de transporte, ya estaba comprometida la realización de la mayoría de las actuaciones al amparo del Plan 2000-2007. Por tanto, el margen de actuación del Gobierno será limitado, a no ser que se doten recursos adicionales a los previstos en el Plan inicial o se eliminen algunos de los proyectos previstos, para incluir otros nuevos considerados ahora más prioritarios.

Un porcentaje cada vez mayor de la inversión pública en infraestructuras se produce fuera del ámbito de consolidación de los Presupuestos, a través de diversas Entidades Públicas Empresariales, como son Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) o Puertos del Estado.

El ADIF es fruto de la nueva regulación legal del ferrocarril que entrará en vigor el 1 de enero de 2005 y supondrá la liberalización de la prestación de servicios ferroviarios. Para ello se han creado el ADIF encargado de la gestión y el mantenimiento de las infraestructuras ferroviarias y RENFE-Operadora encarga de la prestación de servicios ferroviarios.

La previsión de fondos para infraestructuras en 2005 se sitúa en 11.317,40 millones, con un aumento nominal del 8,1% respecto al ejercicio precedente. Destaca el fuerte aumento de los activos financieros como mecanismo creciente de dotación del gasto en infraestructuras, donde ya suponen el 28% del presupuesto previsto.

La práctica totalidad del incremento de fondos asignados a infraestructuras para 2005 respecto a este año (*ver tabla*) ha sido a

través del crecimiento de los préstamos financieros, exteriorizando cada vez más fuera del cómputo del saldo de las cuentas públicas una parte muy relevante del gasto en infraestructuras (el equivalente al 0,38% del PIB en 2005).

INFRAESTRUCTURAS

	activos financieros	gasto no financiero	gasto total
Política de infraestructuras	**3.161,51**	**8.155,89**	**11.317,40**
Variación 05/04	776,95	69,66	846,61
Variación % 05/04	32,6	0,9	8,1
Peso infraestructuras en el PIB (%)	**0,38**	**0,97**	**1,35**

Fuente: PGE 2005 y elaboración propia. Datos en millones

El Ministerio de Fomento concentra la mayor parte del presupuesto destinado a infraestructuras, seguido a gran distancia por el Ministerio de Medio Ambiente. Cuatro programas, tres pertenecientes al Ministerio de Fomento y uno a Medio Ambiente, representan el 75% del presupuesto asignado a la política de infraestructuras (ver tabla infraestructuras).

La mayor parte del aumento del gasto en infraestructuras previsto para 2005, ha ido a parar al programa 451N. Dirección y Servicios Generales de Fomento, cuyos fondos financian mediante activos financieros a la Entidad Pública Empresarial ADIF y a promotores privados de autopistas de peaje. El resto de programas ha tenido aumentos mucho más moderados e incluso descensos.

INFRAESTRUCTURAS

programas presupuestarios	año 2005 gasto no financiero	año 2005 gasto financiero	año 2005 total	año 2004 total	var. % 05/04
451N. Dirección y Servicios Generales de Fomento	119,93	2.791,38	**2.911,31**	2.141,99	35,9
453B. Creación de infraestructuras de carreteras	2.462,39	0,00	**2.462,39**	2.328,50	5,8
453A. Infraestructura del transporte ferroviario	1.515,97	90,00	**1.605,97**	1.556,48	3,2
452A. Gestión e infraestructuras de recursos hidráulicos	1.463,60	0,79	**1.464,39**	1.716,40	-14,7
453C. Conservación y explotación de carreteras	749,27	0,00	**749,27**	687,97	8,9
456A. Infraestructura urbana de saneamiento y calidad del agua	526,75	0,00	**526,75**	487,14	8,1
457M. Infraestructuras en comarcas mineras del carbón	394,44	0,00	**394,44**	433,51	-9,0
452M. Normativa y ordenación territorial de los recursos hidráulicos	34,07	288,90	**322,97**	296,85	8,8
456C. Protección y mejora del medio natural	287,43	0,03	**287,46**	273,18	5,2
456D. Actuación en la costa	211,18	0,00	**211,18**	200,65	5,2
Resto de programas de la política de infraestructuras	381,27	0,00	**381,27**	348,12	9,5
TOTAL	**8.155,89**	**3.161,51(*)**	**11.317,40**	**10.470,79**	**8,1**

Fuente: PGE 2005. Datos en millones

Nota: en 2005, tiene efecto el traspaso de competencia de la Confederación Hidrográfica del Sur a la Comunidad Autónoma de Andalucía. En términos homogéneos la política crece un 9,1%

(*) Si sumamos los activos financieros programa por programa el total resulta 3.171,09 millones, 9,58 millones superior al dato recogido en la tabla y sacado del Informe Económico y Financiero

Por ámbitos de actuación en infraestructuras, las carreteras se llevan 4.140 millones, el ferrocarril 3.458 millones y los recursos hidráulicos 2.313 millones. El ferrocarril, debido a los préstamos canalizados hacia el ADIF, es el que más ha visto aumentar sus fondos.

Programa 451.N Dirección y Servicios Generales de Fomento

Es el programa que cuenta con una mayor asignación de fondos (2.911,31 millones) para 2005 y también el que más los ha aumentado respecto a 2004 (35,9%). Este programa concentra la gran mayoría del aumento de fondos englobados en la política de infraestructuras, principalmente mediante la dotación adicional de activos financieros.

Este programa, dependiente del Ministerio de Fomento, es utilizado por el Gobierno para canalizar un elevado volumen de fondos para diversos agentes para el desarrollo de infraestructuras, como son el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) en el desarrollo de la alta velocidad por ferrocarril y diversos promotores privados de autopistas de peaje.

El ADIF recibe 1.852,28 millones en 2005 (equivalente al 0,22% del PIB) en concepto de aportaciones patrimoniales, con un aumento muy elevado respecto a las de 2004 (37% nominal). El problema de estas aportaciones (similares a las realizadas en años anteriores al Gestor de Infraestructuras Ferroviarias) es la baja probabilidad de recuperar el dinero aportado, por lo que su dotación como activo financiero supone un falseamiento contable. El ADIF se encargará del mantenimiento de la infraestructura ferroviaria y cobrará un canon por su utilización a los diferentes operadores ferroviarios (RENFE u otros). El problema es que este canon dará para cubrir los gastos de conservación y mantenimiento de la infraestructura, pero no los de amortización de la infraestructura.

Se conceden préstamos (créditos participativos) a promotores de infraestructuras de carreteras, para la financiación de autopistas de peaje en régimen de concesión hasta el importe resultante de la adjudicación, por un importe de 929,00 millones. Estos préstamos también aumentan considerablemente respecto a la cantidad presupuestada en 2004 (39,7% nominal). Resulta paradójico el enorme esfuerzo presupuestario realizado para financiar infraestructuras privadas de peaje, sobre todo cuando la carencia de fondos es el argumento utilizado para no realizar un mayor gasto público en infraestructuras. Además, la información disponible en los Presupuestos sobre el destino de estos préstamos a promotores privados es claramente insuficiente, al no detallar su destino.

Programa 453B. Creación de infraestructuras de carreteras

Este programa ha dejado de ser en el Presupuesto para 2005 el que concentraba un mayor gasto en infraestructuras, debido al moderado aumento

de sus fondos (5,8% nominal) y al elevado incremento del programa 451N Dirección y Servicios Generales de Fomento.

Para 2005 la previsión de fondos asignados a la construcción de carreteras se sitúa en 2.459,01 millones, gestionados por la Dirección General de Carreteras a través de sus servicios periféricos (Demarcaciones de Carreteras del Estado). La mayor parte de estos fondos van destinados a inversiones reales, principalmente a construcción de autovías (1.517,55 millones) y, en menor medida, a construcción de carreteras (405,04 millones) y actuaciones en el medio urbano (357,79 millones). Tanto por el volumen de fondos como por el número de kilómetros iniciados y terminados, la inversión en carreteras sigue dirigida a potenciar la red de autovías.

Programa 453A. Infraestructura del transporte ferroviario

El programa 453A ha registrado un aumento muy moderado de sus fondos (3,2% nominal) hasta situarlos en 1.605,97 millones para 2005. El Presupuesto para 2005 supone una transición entre las actividades de 2004 al amparo del actual plan de infraestructuras y el nuevo plan (PEIT) que tiene previsto diseñar el actual Gobierno.

La entrada en vigor de la nueva Ley del Sector Ferroviario a partir del 1 de enero de 2005 ha propiciado la creación del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), ente público creado por la integración del Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF) y las unidades de negocio de RENFE que tienen encomendada la conservación y mantenimiento de la infraestructura. Las encargadas de la ejecución de las actuaciones recogidas en la planificación ferroviaria son la Dirección General de Ferrocarriles, ADIF, RENFE-Operadora y FEVE:

- *ADIF realiza las inversiones necesarias para la construcción, mantenimiento y administración de aquellas líneas encomendadas por el Estado (con cargo a recursos propios), así como las inversiones de mantenimiento y administración de las infraestructuras que son titularidad del Estado por cuenta de éste.*
- *RENFE-Operadora se encarga de la prestación de servicios ferroviarios y queda constituida por aquellas unidades de negocio de la actual RENFE que no pasen al ADIF.*
- *FEVE realiza inversiones de mantenimiento y mejora de la infraestructura y de adquisición y mantenimiento de material móvil en el ámbito de su red ferroviaria.*

La mayor parte del gasto asignado a este programa para 2005 va dirigido a inversiones reales, destinadas a varios fines: corredores de alta velocidad (130 millones), cercanías (228 millones), mejora de la red ferroviaria convencional (244 millones) y convenio con ADIF para el mantenimiento y conservación de la infraestructura (698 millones). Respecto a 2004, las

cercanías han aumentado sustancialmente su presupuesto, mientras disminuía el asignado a la alta velocidad y a la mejora de líneas. Este último descenso es especialmente criticable dado el mal estado de conservación y falta de modernización de la red ferroviaria convencional, responsables en gran medida de los numerosos accidentes ferroviarios ocurridos estos últimos años.

Para 2005 y por tercer año consecutivo, se destinan 90 millones destinados a conceder préstamos fuera del sector público para promotores de infraestructuras ferroviarias. Un año más no se aporta información para conocer los proyectos y empresas beneficiados por estos fondos, tal vez ligados a la construcción de la conexión ferroviaria de alta velocidad con Francia (tramo Figueras-Perpiñan).

Programa 452A. Gestión e infraestructuras de recursos hidráulicos

La Administración General del Estado es responsable de la gestión, protección y control del agua y restantes componentes del dominio público hidráulico. Las inversiones van dirigidas a atender las prioridades surgidas de las nuevas políticas de agua: incremento de recursos hídricos, mejora de la calidad del agua, prevención de inundaciones, restauración ambiental y mejora de la gestión de los recursos hídricos.

Este programa cuenta con una previsión de fondos para 2005 de 1.464,39 millones, con un descenso nominal del 14,7% respecto a 2004. La reducción del gasto destinado a la gestión del agua se debe, principalmente, al traspaso de competencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía de la Confederación Hidrográfica del Sur, y al descenso de los fondos asignados a la Dirección General del Agua, el organismo central que gestiona cerca de la mitad de los fondos de este programa.

La mayor parte del gasto de este programa va destinado a inversiones reales en infraestructuras hidráulicas, ejecutadas siguiendo diversos objetivos: la inversión realizada por las diferentes Confederaciones Hidrográficas adscritas a la Dirección General del Agua supone la cuantía más relevante (576 millones), seguido por la modernización de infraestructura y acciones ambientales (228 millones), la defensa contra las inundaciones (151 millones), el suministro de nuevas necesidades hidráulicas (117 millones), corrección del déficit hidráulico y consolidación de los sistemas actuales, incluye las polémicas desaladoras, (98 millones) y finalmente, estudios, alta tecnología y actuaciones complementarias (34 millones)

Programa 453C. Conservación y explotación de carreteras

El presupuesto previsto para este programa se sitúa en 749,27 millones, con un aumento nominal del 8,9%, levemente superior al del la política de infraestructuras. La Dirección General de Carreteras y sus servicios periféricos son los encargados de gestionar los recursos asignados al mantenimiento y

mejora de las carreteras. Estos recursos siguen siendo insuficientes, pero parece observarse una mayor atención presupuestaria a esta materia.

Este mayor compromiso presupuestario deberá confirmarse en años sucesivos, cumpliendo el objetivo a medio plazo del Gobierno de destinar a la inversión en conservación y explotación de carreteras el equivalente al 2% del valor de la red, un gasto superior actualmente a 1.000 millones anuales. De alcanzarse este esfuerzo, permitiría empezar a reducir el elevado déficit de mantenimiento y conservación de las carreteras españolas, denunciado año tras año a través de informes y estudios, como el elaborado por la Asociación Española de la Carretera y que fija en más de 3.000 millones el déficit acumulado de inversión en mantenimiento de carreteras.

La Red de Carreteras del Estado constituye un activo público con un elevado valor patrimonial. Está compuesta por cerca de 25.000 kilómetros de carreteras (un tercio son vías de gran capacidad) por los que circula más de la mitad del tráfico interurbano y cerca de dos tercios del tráfico interurbano de vehículos pesados.

La finalidad de este programa puede concretarse en la administración y gestión de este patrimonio colectivo que suponen las carreteras del Estado. Esto se concreta en la asignación de fondos, la mayor parte de los cuales van destinados a inversión de reposición de infraestructuras, principalmente a conservación ordinaria (259,02 millones), seguridad vial (188,51 millones), refuerzo de firmes (181,29 millones) y señalización (41,59 millones).

Una tercera parte de las carreteras españolas presenta un elevado o muy elevado riesgo de accidente, según el informe de EuroRAP, el organismo independiente europeo que anualmente analiza el estado de la red viaria a nivel europeo. Según este informe, con datos de 2003, España es el país europeo con mayor número de fallecimientos en las carreteras: se registran 28 muertos por cada 10.000 coches por kilómetro, muy superior a los 13 muertos de media de la Unión Europea.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) prevé que en el año 2020 los traumatismos por accidentes de tráfico supongan la tercera causa de enfermedad más frecuente a nivel mundial. Cada año los muertos en la carretera superan los 1,2 millones y 50 millones de heridos (unos 5 millones podrían quedar incapacitados permanentemente). Además del dramático coste en vidas humanas y lesiones que suponen los accidentes de tráfico, también tienen un elevado coste económico: a nivel mundial la OMS cifra en 520.000 millones de dólares el coste anual de los accidentes de carretera. En las zonas mundiales de alto desarrollo dedican una media del 2% del PIB a estos accidentes de circulación. Estas cifras son lo suficientemente preocupantes como para considerar la seguridad de nuestras carreteras como algo prioritario, manteniendo una concepción global de cara a mejorar la seguridad vial. Desde la política de infraestructuras, hay que invertir en el diseño y construcción de

carreteras más seguras y mantenerlas en un óptimo estado de conservación y funcionamiento.

Programa 456A. Infraestructura urbana de saneamiento y calidad del agua

"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. Los estándares a alcanzar vienen determinados por la Ley de Aguas y las normas de la Unión Europea" (Programa 456ª. PGE 2005).

La dotación prevista para este programa alcanza los 530,40 millones, con un incremento nominal del 8,1%, idéntico al del conjunto de la política de infraestructuras. Los organismos encargados de ejecutar este programa son la Dirección General del Agua y cinco Confederaciones Hidrográficas.

La Dirección General del Agua y la Confederación Hidrográfica del Norte gestionan la mayor parte del presupuesto de este programa, destinado a nuevas inversiones en infraestructuras hidráulicas. Una gran parte de las obras realizadas y previstas en este programa se financian mediante la modalidad de abono total del precio (método alemán), consistente en abonar la totalidad de la obra o infraestructura una vez finalizada.

Programa 457M. Infraestructuras en comarcas mineras del carbón

El presupuesto previsto para este programa (394,44 millones) disminuye un 9% nominal respecto al de 2004. De cara a 2005 los fondos destinados a la reestructuración de la minería y el desarrollo de las comarcas mineras, anteriormente agrupados en un solo programa, se han repartido entre dos programas presupuestarios diferentes. No obstante, la suma del gasto asignado a ambos programas supone una disminución respecto al de 2004.

El objetivo del programa 457M es la mejora de la capacidad productiva de las zonas mineras, mediante el desarrollo de infraestructuras que faciliten la localización de proyectos empresariales. La ejecución de la totalidad del presupuesto de este programa está encomendada al Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras. La mayor parte del gasto se destina a transferencias de capital, principalmente a Comunidades Autónomas, para la reactivación económica de las comarcas mineras del carbón.

Programa 452M. Normativa y ordenación territorial de los recursos hidráulicos

El órgano encargado de la ejecución del programa es la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente.

Los fondos asignados a este programa alcanzan los 322,97 millones de euros para 2005, con un aumento nominal (8,8%) similar al de la política de infraestructuras. La mayor parte de estos fondos van destinados a dotar activos financieros, mediante la adquisición de acciones y participaciones del Sector Público (en Sociedades Estatales de Agua).

Estas Sociedades, con presencia de agentes privados en su capital, se encargan de desarrollar y realizar las infraestructuras hidráulicas a partir de aportaciones del Estado, Fondos Estructurales de la Unión Europea, de los usuarios de las infraestructuras y de otras Administraciones Públicas. El volumen global previsto de inversión de las Sociedades Estatales de Agua asciende 8.166,43 millones.

Programa 456C. Protección y mejora del medio natural

Los fondos destinados a este programa ascienden a 273,18 millones, con un crecimiento nominal del 5,2%, inferior al de la política de infraestructuras. Los encargados de ejecutar el presupuesto de este programa, a partes iguales aproximadamente, son la Dirección General para la Biodiversidad y al Organismo Autónomo "Parques Nacionales".

Dentro de este programa se van a desarrollar con carácter prioritario cinco líneas de intervención económica para tender a: 1) articular una política de conservación de la biodiversidad de forma genérica sobre la totalidad del territorio nacional; 2) Estructurar y ordenar el sector forestal español de manera global y unitaria a través del Plan Forestal Español; 3) Desarrollar un programa de Acción Nacional contra la Desertificación; 4) Posibilitar una gestión rigurosa y ordenada de la Red Estatal de Parques Nacionales en un nuevo marco legal; 5) Desarrollar una política de educación ambiental basada en la difusión, divulgación y participación pública de las líneas anteriores.

Los recursos asignados a este programa, con un leve incremento respecto a los del año anterior, siguen siendo claramente insuficientes para hacer frente a dos de las más graves amenazas a las que se enfrenta nuestro ecosistema: los incendios (desde 1993 ha ardido más de un millón de hectáreas de superficie forestal) y la desertificación y la erosión (un 44% del territorio del país soporta un grado de erosión elevada). Pese a la gravedad y urgencia de dar respuesta y solucionar ambos problemas, los fondos destinados a "defensa contra incendios forestales y agentes nocivos" (44,03 millones) y "control de erosión y lucha contra la desertización" (31,97 millones) apenas aumentan.

Para actuar sobre estas dos graves agresiones a nuestro medio ambiente no basta con destinar más recursos, necesarios en todo caso. Mientras no se adopten medidas legales y judiciales que desincentiven los incendios intencionados movidos por intereses inmobiliarios, agrícolas o madereros seguirá ardiendo una parte importante de nuestro territorio. Y otro tanto se puede decir de la erosión y desertificación, impulsadas por la sobreexplotación de los acuíferos y la creciente presión inmobiliaria y turística, donde sobresalen los campos de golf y los grandes complejos inmobiliarios asociados.

Programa 456D. Actuación en la costa

Este programa cuenta con una asignación de 211,18 millones, con un aumento nominal del 5,2%, inferior al registrado por la política de infraestructuras. La mayor parte de estos recursos van destinados a inversiones reales, principalmente a nuevas infraestructuras.

El órgano encargado de la ejecución del programa es la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente. Las prioridades a las que se destina el grueso de la inversión real de este programa son el control de la regresión de la costa, la protección y recuperación de sistemas litorales, y las dotaciones para el acceso y uso público de la costa.

Los objetivos perseguidos por el programa de Actuación en la costa son lograr un uso público, racional y sostenible del litoral, regenerando y conservando los espacios y ecosistemas litorales, con especial atención a los humedales. En España la costa y las zonas litorales están sometidas a una enorme presión demográfica y económica, que pone en peligro su delicado ecosistema y agrava su ya degradada situación. Según la información facilitada en los Presupuestos, en las zonas costeras reside un tercio de la población y atrae al 80% de los más de 50 millones de turistas que nos visitan anualmente.

Resto de programas de la política de infraestructuras

La política de infraestructuras incluye otros seis programas presupuestarios, además de los ya analizados, que cuentan con un gasto conjunto agregado de 381,27 millones y un aumento nominal del 9,5%. Los programas 454M. Seguridad del tráfico marítimo y vigilancia costera y 451O. Dirección y Servicios Generales de Medio Ambiente cuentan con las mayores asignaciones de gasto presupuestario, aunque ha sido el programa 455.M Regulación y supervisión de la aviación civil el que incrementado a una tasa mayor sus recursos.

La política de **vivienda** recogida en los Presupuestos Generales del Estado para 2005 pretende según sus autores marcar distancias con la seguida por los Gobiernos del Partido Popular. Las diferencias, sin embargo, se dan más en la teoría que en la práctica porque los recursos asignados (878,61 millones, 32,5% nominal) siguen siendo, a pesar del

porcentaje de crecimiento, claramente insuficientes en términos absolutos.

El bajo nivel de partida del gasto destinado a vivienda minimiza el impacto real del elevado incremento previsto en términos relativos, sólo se dispone de 215 millones adicionales, lo que limita las posibilidades efectivas de actuación en el ámbito de la vivienda y el suelo.

El acceso a una vivienda en alquiler o propiedad, unido a la existencia de una fuente estable de ingresos, normalmente del trabajo, es la piedra angular sobre la que se asienta el proyecto vital de toda persona o unidad familiar.

La favorable situación económica y laboral de los últimos años ha redundado en el beneficio de un selecto grupo: dueños del suelo, promotores, constructores, inmobiliarias, propietarios de varias viviendas, ayuntamientos,… que se han apropiado del aumento de rentas generado en este periodo de bonanza económica. Frente a la concentración en unas "pocas manos" de los beneficios de este periodo de "exhuberancia inmobiliaria", los costes derivados de ella estarán mucho más repartidas y terminarán afectando al conjunto de la población. Una parte de la factura de esta etapa son las hipotecas que puntualmente, mes tras mes, les corresponderá pagar a millones de personas y familias durante los próximos 20, 30 ó más años. Las decisiones vitales de buena parte de la población de este país (trabajo, familia, política, familia, ocio,…) están también hipotecadas para un extenso periodo de tiempo, condicionadas por el elevado porcentaje de sus ingresos destinados a pagar, recordémoslo, una necesidad básica recogida en la Constitución Española.

EL ESFUERZO DE ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA

El precio de la vivienda continúa su desmesurado crecimiento en 2004, lo que evidencia la capacidad de los propietarios de seguir imponiendo precios al alza a los compradores. Según algunos avances[78] correspondientes al tercer trimestre de 2004, el precio del metro cuadrado en viviendas de segunda mano en las ciudades de Madrid y Barcelona se sitúa en 3.700 euros. Los últimos datos oficiales del Ministerio de Vivienda (correspondientes al segundo trimestre de 2004) siguen reflejando un fuerte crecimiento de los precios inmobiliarios, superando ya la media a nivel nacional los 1.600 euros por metro cuadrado construido, es decir más de 160.000 euros para un piso de 100 m^2 construidos.

En 2003 y en el primer semestre de 2004 el precio de la vivienda ha seguido creciendo más que los salarios, lo que unido al mantenimiento de los tipos de interés, ha aumentado el esfuerzo necesario para adquirir una vivienda

[78] Informe del portal inmobiliario idealista.com correspondiente al III trimestre de 2004, a partir de los datos de ofertas de vivienda de su página web. Son precios iniciales de salida, por lo que no tiene necesariamente que coincidir con el precio final de compraventa de la vivienda.

en propiedad. Este mayor esfuerzo se ha financiado elevando aun más los periodos de devolución de los préstamos hipotecarios.

A mediados de 2004 era necesario el equivalente a casi 9 veces el salario bruto[79] de un año para poder adquirir una vivienda de cien metros cuadrados construidos. Este ratio no ha parado de aumentar desde 1998, debido al elevado crecimiento del precio de la vivienda, muy superior al de los salarios, anulando para los compradores los beneficios de la bajada de los tipos de interés. (Ver tabla El esfuerzo de acceso a la vivienda en España)

EL ESFUERZO DE ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA

periodo	salario medio anual bruto	precio vivienda por m2	esfuerzo salarial compra de una vivienda (*)		variación anual (%)			variación acumulada		
año	(en euros)	(en euros)	70 m2	100 m2	salario bruto	precio vivienda	esfuerzo salarial	salario bruto	precio vivienda	esfuerzo salarial
1995	13.760,55	661,73	3,4	4,8	4,5	3,5	-1,0	,	,	,
1996	14.375,61	674,10	3,3	4,7	4,5	1,9	-2,5	4,5	1,9	-2,5
1997	14.870,46	684,80	3,2	4,6	3,4	1,6	-1,8	8,1	3,5	-4,2
1998	15.211,65	716,63	3,3	4,7	2,3	4,6	2,3	10,5	8,3	-2,0
1999	15.558,84	792,29	3,6	5,1	2,3	10,6	8,1	13,1	19,7	5,9
2000	15.916,89	907,20	4,0	5,7	2,3	14,5	11,9	15,7	37,1	18,5
2001	16.468,50	1.046,91	4,4	6,4	3,5	15,4	11,5	19,7	58,2	32,2
2002	17.104,44	1.220,90	5,0	7,1	3,9	16,6	12,3	24,3	84,5	48,4
2003	17.762,01	1.428,16	5,6	8,0	3,8	17,0	12,6	29,1	115,8	67,2
2º trim 2004 (1)	18.287,16	1.614,63	6,2	8,8	3,1	17,4	9,8	32,9	144,0	83,6

fuente: INE, Ministerio de Vivienda y elaboración propia

(*) Mide el número de salarios anuales brutos necesarios para adquirir una vivienda de ese tamaño al precio medio del m2

(1) Variación interanual comprando el segundo trimestre de 2004 con el mismo de 2003

El precio de la vivienda y el salario medio varían entre Comunidades Autónomas y han aumentado con desigual intensidad en los últimos años. Esta evolución ha provocado que el esfuerzo necesario para adquirir una vivienda haya aumentado a ritmos distintos en cada comunidad y difiera sustancialmente de unas a otras. Las diferencias salariales entre territorios son inferiores a las existentes en el precio de la vivienda, lo que implica que las zonas donde es necesario un mayor esfuerzo salarial para comprar una vivienda, registran en general los precios más elevados (ver tabla Esfuerzo de acceso a la vivienda por CC.AA.).

Madrid es la comunidad donde sus habitantes realizan un mayor esfuerzo económico para poder adquirir una vivienda: necesitan el equivalente a casi 13 veces su salario bruto anual, en el caso de una vivienda de cien metros cuadrados construidos. En Baleares, País Vasco y Cataluña comprar una vivienda exige igualmente a sus habitantes un sacrificio salarial muy superior a la media.

[79] El esfuerzo es incluso mayor si lo que analizamos es en términos líquidos, es decir, el salario realmente cobrado por el trabajador.

En el lado contrario se sitúan Extremadura y Castilla-La Mancha, donde el esfuerzo necesario para adquirir una vivienda se sitúa por debajo de 6 veces el salario bruto anual, menos de la mitad que en las Comunidades más caras. En los últimos años las diferencias entre comunidades en el esfuerzo requerido para la compra de una vivienda no han dejado de crecer, al aumentar este esfuerzo en mayor medida en las zonas que ya partían de unos niveles superiores de esfuerzo, renta y precios inmobiliarios.

Esfuerzo de acceso a la vivienda por Comunidades Auónomas

2º trimestre de 2004	salario bruto mensual	precio de la vivienda por m2	esfuerzo salarial compra de una vivienda (*)	
	(en euros)	(euros por m2)	70 m2	100 m2
Madrid	1.836,09	2.808,97	8,9	12,7
Islas Baleares	1.357,01	1.960,85	8,4	12,0
País Vasco	1.686,23	2.348,98	8,1	11,6
Cataluña	1.692,84	2.078,30	7,2	10,2
Canarias	1.230,92	1.465,33	6,9	9,9
Cantabria	1.381,42	1.584,05	6,7	9,6
TOTAL	**1.523,93**	**1.614,63**	**6,2**	**8,8**
Andalucía	1.349,64	1.338,88	5,8	8,3
Murcia	1.277,85	1.242,38	5,7	8,1
Comunidad Valenciana	1.362,04	1.274,86	5,5	7,8
Aragón	1.539,37	1.376,26	5,2	7,5
Navarra	1.734,55	1.529,68	5,1	7,3
Asturias	1.516,09	1.304,77	5,0	7,2
La Rioja	1.455,57	1.249,30	5,0	7,2
Galicia	1.252,05	1.021,86	4,8	6,8
Castilla y León	1.389,66	1.094,66	4,6	6,6
Castilla-La Mancha	1.321,47	947,95	4,2	6,0
Extremadura	1.205,42	695,02	3,4	4,8

Fuente: Boletín Estadístico del Ministerio de Vivienda, Encuesta Trimestral de Coste Laboral del INE y elaboración propia

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

Frente a la compra de una vivienda en el mercado libre, las opciones alternativas (alquiler, vivienda protegida) han sido completamente discriminadas y abandonadas durante los últimos años, lastrando cada vez más sus posibilidades de compensar, siquiera parcialmente, la excluyente evolución de los precios "libres" de la vivienda.

El alquiler se ha visto penalizado fiscalmente frente a la adquisición de vivienda en los últimos años, lo que ha impulsado aun más la compra de viviendas. Además, la espectacular subida de los precios inmobiliarios ha reducido la oferta de alquiler, al venderse buena parte de esas viviendas ante la perspectiva de grandes y rápidas plusvalías. No obstante, la demanda de vivienda en alquiler sigue existiendo y supera claramente la oferta actual, como

lo prueba el elevado crecimiento de los alquileres, pese a la poca calidad y, en muchos casos, mal estado de conservación de las viviendas arrendadas.

La vivienda protegida ha ido perdiendo relevancia en términos absolutos y relativos en los últimos años. En un contexto de precios y demanda crecientes, el sector inmobiliario no ha tenido ningún interés en concentrarse en las viviendas protegidas, cuyo margen de beneficio en épocas de bonanza económica es muy inferior al de las viviendas de precio libre, a pesar de los extendidos e ilegales sobreprecios aplicados a los compradores de vivienda protegida.

No solo ha disminuido drásticamente la cifra de viviendas protegidas construidas en un momento de encarecimiento inmobiliario abusivo, sino que las propias viviendas de protección no se han librado del alza de precios, alcanzando niveles difícilmente asumibles por gran parte de la población teóricamente destinataria de este tipo de vivienda.

En 2003, el precio medio del metro cuadrado útil de una vivienda protegida se situaba en 1.008,11 euros[80]*, y comunidades como Baleares, Madrid y Cataluña sobrepasaban claramente esa cifra. En estas tres comunidades, una vivienda protegida supera los 100.000 euros, una cifra "asequible" en el mercado libre, pero prohibitiva en muchos casos para colectivos cuyo salario o situación laboral no les permiten acceder ni siquiera al préstamo hipotecario necesario para financiar la compra de la vivienda protegida.*

EVOLUCIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

A pesar de los reiterados avisos sobre un hipotético aterrizaje de la actividad edificadora, en los últimos años no ha dejado de aumentar el número de viviendas construidas y de superarse la cifra del año anterior. Con los datos disponibles para 2004 se mantiene la dinámica expansiva de la construcción residencial, sin vislumbrarse en las estadísticas signos claros de un parón en la edificación de viviendas.

VIVIENDAS PROYECTADAS

	datos anuales en miles			% variación anual		
año	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
2003	686,4	631,2	55,2	10,2	10,2	10,3
2004(*)	*179,4*	*163,2*	*16,2*	*12,5*	*11,4*	*24,6*

Fuente: INE y Ministerio de Vivienda

(*) Datos acumulados primer trimestre de 2004. Variación respecto igual periodo año anterior

Según datos oficiales del Ministerio de Vivienda, en junio de 2004 se hallaban en construcción 1,6 millones de viviendas, la cifra más alta de la historia, y que da una idea de la situación actual de

[80] Datos de la Dirección General de la Vivienda, Arquitectura y Urbanismo publicados en la página web del Ministerio de Vivienda.

bonanza del sector. En general, la duración media del periodo de construcción de una vivienda se sitúa en los 18 meses, aunque este plazo puede reducirse en épocas de fuerte demanda de viviendas como la actual. Con estas cifras, y la evolución de viviendas proyectadas, no parece apreciarse un descenso de la actividad constructora que afecte significativamente al número de viviendas construidas en los próximos dos años o a la actividad del sector.

La cifra de viviendas proyectadas seguí aumentando a buen ritmo a principios de 2004, tanto la vivienda de precio libre como la protegida. Esta última parece estar recuperando en los últimos tiempos un cierto dinamismo.

Las viviendas iniciadas han seguido creciendo a una tasa elevada durante el primer semestre de 2004, especialmente la vivienda libre. La vivienda protegida, con incrementos mucho más moderados, consolidaba la buena cifra de viviendas iniciadas del año anterior.

Tras el moderado descenso del año anterior, en el primer semestre de 2004, la cifra de viviendas terminadas ha vuelto a repuntar, moderadamente, impulsadas tanto por la vivienda libre como la protegida. A pesar de las mayores tasas de incremento de estas últimas, siguen suponiendo menos de un 10% de las viviendas terminadas.

VIVIENDAS INICIADAS

	datos en miles			% variación anual		
año	**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
2003	621,6	550,8	72,0	14,6	10,3	62,9
2004(*)	*329,4*	*294,6*	*34,8*	*13,9*	*15,2*	*3,5*

Fuente: INE y Ministerio de Vivienda

(*) Datos acumulados primer semestre de 2004. Variación respecto igual periodo año anterior

VIVIENDAS TERMINADAS

	datos en miles			% variación anual			protegida/
año	total	libre	protegida	total	libre	protegida	total (%)
1993	223,2	170,4	52,8	0,2	-4,1	16,9	23,7
1994	230,4	175,2	55,2	3,1	2,8	4,3	24,0
1995	222,0	156,0	66,0	-3,5	-11,0	20,3	29,7
1996	273,6	194,4	79,2	23,6	25,0	20,3	28,9
1997	298,8	224,4	74,4	9,1	15,1	-5,6	24,9
1998	298,8	226,8	72,0	-0,1	1,0	-3,4	24,1
1999	356,4	296,4	60,0	19,3	30,7	-16,7	16,8
2000	415,2	362,4	52,8	16,7	22,5	-12,1	12,7
2001	505,2	452,4	52,8	21,5	24,6	0,1	10,5
2002	519,6	481,2	38,4	2,9	6,3	-26,4	7,4
2003	506,4	463,2	43,2	-2,6	-3,7	12,0	8,5
2004(*)	*274,2*	*250,8*	*24,0*	*5,2*	*4,4*	*14,7*	*8,8*

Fuente: INE y Ministerio de Vivienda

(*) Datos acumulados primer semestre de 2004. Variación respecto igual periodo año anterior

Política de vivienda

La política de vivienda y suelo del Gobierno se articula mediante planes plurianuales (actualmente está en vigor el correspondiente a 2002-2005), ampliado este año con medidas adicionales para fomentar el alquiler y la compra de vivienda protegida, recogidas dentro del llamado "Plan de Choque". Esperemos que al menos en esta ocasión, a diferencia de años anteriores, sí se cumplan los objetivos de actuaciones recogidas en el Plan de Vivienda.

Según la información recogida en los Presupuestos para el año 2005, los dos objetivos fundamentales de la política de vivienda son "fomentar una oferta suficiente de vivienda protegida para facilitar el acceso a precios razonables y asequibles y, por otra parte, contribuir a cambiar nuestra cultura respecto de la vivienda y suelo, mediante la promoción del alquiler".

ACCESO A LA VIVIENDA Y FOMENTO DE LA EDIFICACIÓN

programas	Presupuesto con activos financieros		
	año 2005	año 2004	var.% 05/04
216M. Dirección y Servicios Generales de Vivienda	10,01	1,03	874,6
261N. Promoción, administración y ayudas para rehabilitación y acceso vivienda (*)	805,40	607,64	32,5
261O. Ordenación y Fomento de la Edificación	61,87	54,35	13,8
261P. Urbanismo y política de suelo	1,33	0,00	
TOTAL	**878,61**	**663,02**	**32,5**

Fuente: PGE 2005. Datos en millones de euros

(*) Incluye activos financieros por importe de 7,68 millones en 2004 y 7,69 millones en 2005

Las nuevas propuestas en materia de vivienda se han sustanciado en 71.000 actuaciones adicionales a las ya recogidas en el Plan de Vivienda vigente, pero sin concretar si las nuevas actuaciones corresponden a uno o varios años. Más de la mitad de estas actuaciones (41.000) van destinadas a favorecer el acceso a una vivienda a través del alquiler, mientras que el resto (30.000) van dirigidas a viviendas protegidas para venta.

El grueso del presupuesto asignado a la política de vivienda se articula mediante el programa 261N Promoción, administración y ayudas para rehabilitación y acceso vivienda, con 805,40 millones. Este programa es el que concentra el incremento de los recursos destinados a vivienda.

Dentro de este programa (lo que equivale a decir dentro de esta política), la ayuda estatal a la entrada (348,72 millones) concentra la parte más significativa del gasto y el grueso del incremento respecto al año anterior. Las subvenciones para promoción, alquiler y rehabilitación de viviendas a Comunidades Autónomas con 205,02 millones y la subsidiación de tipos de interés (187,77 millones) son las otras partidas relevantes de este programa.

Aunque el alquiler era teóricamente la actuación estrella que se quería potenciar en materia de vivienda, a la hora de su plasmación presupuestaria ha sido la ayuda estatal directa a la entrada (compra) la destinataria del grueso de los fondos adicionales asignados a vivienda

Este programa se gestiona por la Dirección General de Arquitectura y Política de Vivienda del Ministerio de Vivienda, con la participación de las Comunidades Autónomas a quienes el Estado transfiere los correspondientes créditos. La subsidiación de intereses y la ayuda estatal directa a la entrada se gestionan directamente por el Ministerio.

BENEFICIOS FISCALES

Los beneficios fiscales por IVA correspondientes a la política de acceso a la vivienda y fomento de la edificación ascienden a 2.679,46 millones, originados por aquellas viviendas con un tipo de gravamen del IVA inferior al tipo medio. Dentro de los beneficios fiscales adscritos al IRPF tenemos reducciones por arrendamientos de vivienda (195,35 millones de euros) y 3.076,46 de deducción por inversión en vivienda habitual.

En total son 5.951,15 millones la previsión de beneficios fiscales destinados a la política de vivienda para el año 2005. Esto supone casi siete veces el gasto directo en política de vivienda.

El problema de estos beneficios fiscales es que una parte de los mismos (los originados por la aplicación de un IVA reducido) no pueden considerarse como tal, de acuerdo a las posibilidades comunitarias de articulación de los tipos de gravamen del IVA. Por otra parte, los beneficios fiscales asociados a reducciones y deducciones por vivienda en el IRPF, suponen teóricamente una ayuda a compradores e inquilinos. El problema es que, en el caso de la compra de vivienda, los propietarios han incorporado al precio de venta la deducción por inversión en vivienda habitual, apropiándose de sus beneficios.

Queda por comprobar a medio plazo la orientación real de las hasta ahora anunciadas y amagadas intenciones del Gobierno de modificar la fiscalidad de la vivienda.

7.4. La financiación de las Administraciones Territoriales

Las transferencias realizadas desde la Administración Central a las Administraciones Territoriales (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) es una de las partidas con mayores recursos dentro de los Presupuesto Generales del Estado. La cantidad asignada en 2005 a este destino (46.155,05 millones, el 5,5% del PIB) crece por encima del ritmo de actividad previsto para el próximo año (8,0% nominal; 4,6% real sobre dotaciones iniciales).

El contenido de las transferencias viene determinado por la aplicación de la normativa reguladora básica de financiación de las Administraciones Territoriales desarrollada en paralelo con el paulatino traspaso a los gobiernos territoriales de una parte de las tareas anteriormente desempeñadas por el Estado. Las modificaciones legales más recientes que afectan a la financiación territorial son las siguientes:

- 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.
- RD Legislativo 2/2004 Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Comunidades Autónomas

Las transferencias dirigidas en 2005 a las Comunidades Autónomas (34.282,75 millones; 4% del PIB) son superiores a las del año en curso en un porcentaje superior a la previsión de crecimiento del PIB (+8,2% nominal frente al 6,3%).

Transferencias totales a las Administraciones Territoriales

millones de euros	*2002*	*2003*	*2004*	*2005* millones	*2005* % *nominal*
Comunidades Autónomas	27.061,63	30.495,62	31.692,75	34.282,75	8,2%
Corporaciones Locales	10.830,65	11.461,76	11.056,49	11.872,30	7,4%
Total	37.892,28	41.957,38	42.749,24	46.155,05	8,0%

Las Comunidades Autónomas disponen de dos tipos de sistemas de financiación, el de régimen foral aplicado en País Vasco y Navarra y, el de

régimen común aplicado a las restantes. En el primero, son las Comunidades Autónomas quienes establecen y recaudan todos los impuestos para desarrollar las políticas de su competencias. El denominado "cupo" es el saldo entre el pago al Estado de los servicios prestados por éste en su territorio y algunas fuentes de financiación no traspasadas (1.286,03 millones y 544,62 millones del País Vasco y Navarra), sin tener en cuenta en su cálculo ningún concepto de solidaridad con el resto del territorio estatal.

En el de régimen común, se ha avanzado hacia un sistema de ingresos suma de impuestos propios de los Gobiernos autónomos, otros compartidos con el Estado y una asignación territorial de la cuota líquida en otros. Cuando estos ingresos son inferiores a las cuantías acordadas como coste de la prestación de las funciones de competencia autonómica, el Estado a través del Fondo de Suficiencia aporta la cantidad restante, que previamente ha recaudado en el conjunto del territorio con los impuestos propios y el tramo estatal de los impuestos compartidos[81]. En definitiva, el Fondo de Suficiencia juega el papel de instrumento de solidaridad territorial permitiendo a los ciudadanos de todos los territorios acceder a un nivel similar de bienes y servicios gracias a la aportación realizada por los ciudadanos españoles, con excepción de los residentes en el País Vasco y Navarra.

La recaudación de los impuestos no es conocida hasta la finalización del año fiscal, en algunos casos dos ejercicios presupuestarios, obligando a utilizar un sistema de anticipos en la distribución territorial de los tramos autonómicos de los impuestos compartidos y del Fondo de Suficiencia. De esta forma, en los PGE 2005 se incluye una partida como liquidación definitiva del ejercicio 2003 y un anticipo de los correspondientes a 2005.

Como se puede apreciar en la tabla adjunta, las transferencias del Estado por aplicación de los mecanismos del sistema de financiación (28.329,02 millones) crecen básicamente al atribuir un incremento medio al ITE nacional del 6,97%, la referencia de recaudación estatal utilizada para calcular la evolución del Fondo de Suficiencia. No hay información disponible para saber las causas por las que Andalucía (7,97%), Castilla – León (6,73%) y Cataluña (6,60%) tienen un porcentaje distinto.

[81] Detalle del funcionamiento del sistema de financiación autonómica en el capítulo titulado Liquidación definitiva ejercicio 2002 del sistema de financiación autonómica de régimen común.

Financiación Comunidades Autónomas					Evolución anual	
	2002	2003	2004	2005	Millones	%
Fondo de Suficiencia	**21.366,45**	**23.854,01**	**25.206,23**	**26.963,74**	1.757,5	6,97%
Andalucía		*6.441,95*	*6.840,13*	*7.385,16*	545,0	7,97%
Aragón		*803,62*	*846,79*	*902,51*	55,7	6,58%
Asturias		*787,92*	*830,24*	*884,88*	54,6	6,58%
Canarias		*2.334,31*	*2.459,71*	*2.621,57*	161,9	6,58%
Cantabria		*503,89*	*530,96*	*565,90*	34,9	6,58%
Castilla La Mancha		*1.712,45*	*1.816,90*	*1.936,45*	119,6	6,58%
Castilla León		*2.232,82*	*2.352,77*	*2.511,20*	158,4	6,73%
Cataluña		*1.973,66*	*2.080,74*	*2.217,97*	137,2	6,60%
Comunidad Valenciana		*1.911,87*	*2.014,57*	*2.147,14*	132,6	6,58%
Extremadura		*1.402,64*	*1.478,42*	*1.575,70*	97,3	6,58%
Galicia		*2.650,10*	*2.792,46*	*2.976,22*	183,8	6,58%
La Rioja		*275,26*	*290,05*	*309,13*	19,1	6,58%
Murcia		*803,07*	*852,04*	*908,11*	56,1	6,58%
Melilla		*9,06*	*11,39*	*12,14*	0,8	6,58%
Ceuta		*11,39*	*9,06*	*9,66*	0,6	6,62%
Liquidación definitiva ejerc anteriores	**68,82**	**689,92**	**452,10**	**1.365,35**	913,3	202,00%
Fondo de Garantía Liquidación	**740,88**	**614,23**			0,0	
Otras transferencias	**306,28**	**406,58**	**614,09**	**312,82**	-301,3	-49,06%
Otras aportaciones	**606,28**	**247,82**	**406,84**	**411,63**	4,8	1,18%
Transferencias O. Autónomos	**1.499,35**	**1.771,38**	**2.262,93**	**2.469,24**	206,3	9,12%
Transferencias Seguridad Social	**513,18**	**650,00**	**851,24**	**339,45**	-511,8	-60,12%
Total transferencias corrientes	***25.101,24***	***28.233,94***	***29.793,43***	***31.862,23***	2.068,8	6,94%
Fondo de Compensación Interterritorial	**894,70**	**955,77**	**1.011,21**	**1.061,81**	50,6	5,00%
Otras transferencias capital (1)	**1.150,66**	**1.300,23**	**898,30**	**1.358,71**	460,4	51,25%
Total transferencias capital	***2.045,36***	***2.256,00***	***1.909,51***	***2.420,52***	511,0	26,76%
Total Transferencias A. Central	27.146,60	30.489,94	31.702,94	34.282,75	2.579,8	8,14%
Información complementaria (imputación aproximada)						
IRPF 33%	**12.066,70**	**13.622,00**	**17.310,00**	**18.502,00**	1.192,0	6,89%
Total impuestos territorializados	16.951,80	20.534,00	23.146,00	25.684,00	2.538,0	10,97%
Impuesto valor añadido	**11.184,40**	**13.439,00**	**15.383,00**	**17.587,00**	2.204,0	14,33%
Impuestos Especiales	**5.767,40**	**7.095,00**	**7.763,00**	**8.097,00**	334,0	4,30%
Alcohol y bebidas derivadas	*260,70*	*377,00*	*374,00*	*317,00*	-57,0	-15,24%
cerveza	*67,80*	*78,00*	*98,00*	*101,00*	3,0	3,06%
productos intermedios	*6,00*	*7,00*	*8,00*	*9,00*	1,0	12,50%
hidrocarburos	*3.159,00*	*3.842,00*	*4.173,00*	*4.308,00*	135,0	3,24%
labores del tabaco	*1.701,30*	*2.088,00*	*2.288,00*	*2.455,00*	167,0	7,30%
determinados medios transporte	*0,00*	*2,00*	*0,00*	*0,00*	0,0	
electricidad	*572,60*	*701,00*	*822,00*	*907,00*	85,0	10,34%
Total IRPF e impuestos territorializados	29.018,50	34.156,00	40.456,00	44.186,00	3.730,0	9,22%
TOTAL recursos financieros sin impuestos propios de carácter exclusivo y transferencias de la Unión Europea	56.165,10	64.645,94	72.158,94	78.468,75	6.309,8	8,74%

Como elemento adicional, las Comunidades de Madrid y Baleares obtienen un saldo negativo en el Fondo de Suficiencia (154,98 millones y 194,88 millones respectivamente) al obtener un excedente con sus recursos propios después de asumir las obligaciones en las políticas de su competencia.

Para conocer el total asignado inicialmente a las Comunidades Autónomas por aplicación de los mecanismos sujetos a liquidación del sistema de financiación, se deben agregar a las cantidades del Fondo de Suficiencia, los ingresos del tramo autonómico del IRPF (18.502 millones) y la recaudación líquida territorial de los impuestos sobre el consumo (17.587 de IVA y 8.097 millones de impuestos especiales) obteniendo para 2005 una cantidad total de 52.647 millones (+8,8% nominal sobre 2004).

Las transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas no se limitan a los mecanismos incluidos en el sistema de financiación autonómica, se deben incluir la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial (1.061,81 millones) y las transferencias corrientes y de capital incluidas en distintas políticas del Estado, los Organismos Autónomos y la Seguridad Social, tal y como se recogidas en la tabla adjunta.

Políticas con partidas dirigidas a Comunidades Autónomas			**2005**	
	2003	**2004**	**millones**	***% nominal***
Financiación CC. AA.	26.562,94	26.817,00	29.541,9	10,2%
fomento de empleo	1.699,98	2.167,63	2.424,6	11,9%
Infraestructuras	623,16	638,01	598,2	-6,2%
otras prestaciones sociales	540,60	546,89	547,6	0,1%
subvenciones al transporte	262,05	285,38	310,5	8,8%
Vivienda	225,05	199,88	248,2	24,2%
Sanidad	178,38	178,71	199,6	11,7%
Educación	126,81	79,53	76,9	-3,4%
comercio, turismo y PYMES	78,13	61,90	72,0	16,3%
Agricultura	63,88	94,11	76,7	-18,5%
Investigación	26,46	201,78	194,3	-3,7%
Otros	108,00	424,00	422,6	-0,3%
Total	30.495,44	31.694,82	34.713,00	9,5%

El Fondo de Compensación Interterritorial es un instrumento adicional de financiación en el que la reciente legislación ha introducido algunas modificaciones, tanto sobre los criterios que determinan los beneficiarios como en el destino de los recursos. La principal novedad es el desglose del fondo en dos segmentos: fondo de compensación y fondo complementario. La dotación del primero se aprobará anualmente en los

PGE siendo como mínimo el 22,5% (+1,5 + 0,07% para las ciudades con Estatuto de Autonomía) de la inversión pública incluida en los PGE del Estado y los Organismos Autónomos correspondientes a inversiones reales nuevas de carácter civil[82]. Su destino será financiar gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados, sin enumerar el mecanismo de medida.

Los criterios de distribución del fondo entre las regiones elegidas son los siguientes: El 87,5% directamente proporcional a la población, el 1,6% por el saldo migratorio, el 1% por el paro, el 3% por la superficie, el 6,9% por la dispersión de la población en el territorio.

Las cantidades obtenidas se corrigen por la inversa de la renta por habitante de cada territorio y la insularidad. La cuantía y distribución de la misma se recoge en la tabla adjunta.

Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) millones euros			**2005**	
	2003	**2004**	**millones**	**% anual**
Andalucía	377,55	398,82	419,50	5,2%
Asturias	42,57	44,67	48,58	8,8%
Canarias	41,57	45,24	44,96	-0,6%
Cantabria	9,53	8,91	9,75	9,4%
Castilla la Mancha	71,77	70,06	82,75	18,1%
Castilla León	68,17	78,92	73,05	-7,4%
Comunidad Valenciana	58,07	61,99	70,46	13,7%
Extremadura	76,57	81,27	83,55	2,8%
Galicia	155,28	163,94	170,18	3,8%
Murcia	39,92	41,75	42,61	2,1%
Total Comunidades Autónomas	**941,00**	**995,57**	**1.045,39**	**5,0%**
Ceuta	7,39	7,82	8,21	5,0%
Melilla	7,39	7,82	8,21	5,0%
Total	955,78	1.011,21	1.061,81	5,0%

La suma de todos los recursos financieros de dentro y fuera del sistema de financiación autonómica (78.468,75 millones) crece en tasa anual con un ritmo bastante dinámico (+8,74% nominal; +6.309,80 millones). Los ingresos totales disponibles por las Comunidades Autónomas en sus presupuestos propios serán en la práctica superiores al agregar a las partidas mencionadas, la recaudación de sus impuestos propios y, las transferencias recibidas directamente desde la Unión Europea desde los Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión (1.644,00 millones).

[82] El importe se ponderará por la población relativa del conjunto de las Comunidades Autónomas beneficiarias respecto al total de la población del estado y por el índice resultante de un cociente entre la renta por habitante media nacional y la renta por habitante de las Comunidades Autónomas partícipes.

Entes Locales

La nueva realidad configurada por el Estado de las Autonomías con una profundo traspaso de competencias desde el Estado a las Comunidades Autónomas, no ha estado acompañada de un impulso similar en lo que coloquialmente se denomina "la segunda descentralización" entendida como profundización en la cesión desde el Estado e inicio un proceso similar desde las Comunidades Autónomas. Este proceso permitiría maximizar las ventajas del criterio de proximidad al administrado para satisfacer sus necesidades, una de las razones argumentadas para la puesta en práctica del Estado de las Autonomías.

Las Corporaciones Locales agrupan a los Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos. El avance de liquidación de la Intervención General de la Administración del Estado para el año 2003 recoge unos gastos de las Corporaciones Locales (37.891 millones, el 5,08% del PIB) ligeramente superiores a los ingresos (37.344 millones, el 5% del PIB) incurriendo en un ligero déficit (547 millones, 0,07% del PIB). La situación financiera de las Corporaciones Locales es bastante solvente no solo en ese año sino también en términos históricos, al acumular deuda por un valor equivalente al 3,1% del PIB, un porcentaje además en descenso desde 1995 (4,1% del PIB).

Gastos en operaciones no financieras Administraciones Públicas deducidas operaciones internas	2003 millones	% total
Estado + Organismos Autónomos.	71.090	24,2%
Seguridad Social	127.457	43,4%
Comunidades Autónomas	57.470	19,6%
Corporaciones Locales	37.891	12,9%
TOTAL ADMINISTRACIONES PUBLICAS	293.908	100,0%

El volumen de gasto ejecutado por las Corporaciones Locales en 2003 fue el 12,9% del realizado por el conjunto de las Administraciones Públicas, el menor en porcentaje comparado en una relación encabezada por la Seguridad Social en gasto directo (43,4% del total), seguida del Estado (24,2% del total) y de las Comunidades Autónomas (19,6% del total).

En el ejercicio precedente donde también estaba vigente el anterior sistema de financiación territorial, la recaudación propia de las Corporaciones Locales fue el 9,5% de los ingresos de todas las Administraciones Públicas, el equivalente al 3,6% del PIB (25.015 millones) obteniendo el resto de sus ingresos de las transferencias

realizadas por otras administraciones (12.876 millones), fundamentalmente del Estado. El origen principal de sus ingresos propios fueron los impuestos indirectos (59% del total), seguidos de los impuestos directos (21,3%) y otras fuentes (19,7%).

Esta participación de las Corporaciones Locales en el conjunto de las Administraciones Públicas, abre paso a quejas sobre la insuficiencia de los recursos manejados, en especial por los Ayuntamientos, impidiéndoles el correcto desarrollo de sus funciones. Esta deficiencia es utilizada en ocasiones para justificar el excesivo uso para su financiación de algunos instrumentos adicionales, como pueden ser los ingresos extraordinarios obtenidos con proyectos urbanísticos.

Ingresos impuestos y cuotas de las Administraciones Públicas ESPAÑA

2002	Impuestos Indirectos	Impuestos directos	cuotas sociales	otros ingresos	**Total**
Estado + Org 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 + Org Autónomos	5,1%	8,1%	0,9%	1,2%	**15,4%**
Seguridad Social	0,0%	0,0%	12,5%	0,4%	**12,9%**
Administración Central	5,1%	8,1%	13,4%	1,7%	**28,3%**
Comunidades Autónomas	4,3%	2,0%	0,0%	0,6%	**6,9%**
Corporaciones Locales	2,1%	0,8%	0,0%	0,7%	**3,6%**
Total Administraciones Públicas	11,6%	10,8%	13,4%	2,9%	**38,7%**

Estructura ingresos en cada Administración	Impuestos Indirectos	Impuestos directos	cuotas sociales	otros ingresos	**Total**
Estado + Org 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%**

El campo de competencias en políticas de gasto de los municipios está bastante bien delimitado y no se aprecian excesivos conflictos con el resto de las Administraciones. La principal queja en esta materia se concentra en la obligación de los Ayuntamientos de asumir políticas sociales residuales no asumidas por nadie, con el inconveniente adicional de no contar con la financiación provocada precisamente por la ausencia de reconocimiento de las mismas.

Una característica a la que añadir la pequeña dimensión de excesivos municipios que le impide alcanzar el tamaño mínimo necesario para poder desarrollar una serie de servicios. El 85,2% de los municipios (6.904 de 8.108) tiene menos de 5.000 habitantes y el 47,2% del total (3.827) tienen menos de mil habitantes.

Distribución municipios
por número de habitantes

Total	8.108	**De 5.001 a 10.000**	531
Menos de 101	945	**De 10.001 a 20.000**	339
De 101 a 500	2.882	**De 20.001 a 30.000**	128
De 501 a 1.000	1.096	**De 30.001 a 50.000**	76
De 1.001 a 2.000	985	**De 50.001 a 100.000**	73
De 2.001 a 3.000	527	**De 100.001 a 500.000**	51
De 3.001 a 5.000	469	**Más de 500.000**	6
Menos de 5.000	6.904	**Más de 5.000**	1.204

Fuente: INE en 1/1/2003

Los catorce años transcurridos desde la aprobación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Ley 39/1988) han permitido avances sustanciales en la financiación de las Corporaciones Locales y en definir su aportación a la configuración del sistema fiscal español. Conviene resaltar la consolidación de la cultura tributaria municipal demostrando un estrecho compromiso con la corresponsabilidad fiscal, muy superior al autonómico, al asumir los costes inherentes con la decisión de establecer impuestos fácilmente identificables por los ciudadanos como municipales, en especial el Impuesto de Bienes Inmuebles como elemento nuclear de la fiscalidad local (30% de los ingresos)[83]. Un ejercicio de responsabilidad con los objetivos colectivos extensible al compromiso de estabilidad presupuestaria como reflejan las cifras de deuda acumulada.

Los ingresos propios obtenidos por los municipios se han acompañado de una aportación del Estado, materializada en la Participación en los Ingresos del Estado (PIE), completando los ingresos propios de los municipios hasta alcanzar el nivel de suficiencia pactado inicialmente. La aportación incondicionada del Estado, es decir no dirigida a ninguna política especifica, ha jugado el papel de cierre en el sistema de financiación local, cumpliendo un papel muy similar al realizado en el ámbito autonómico hasta su reforma de 2002.

[83] Mayor detalle en Ideas para una nueva reforma de la financiación local. Javier Suárez Pandiello. Revista Economistas nº 91 (2002)

El transcurso del tiempo hacía necesaria la introducción de reformas en el sistema de financiación local por criterios de suficiencia, eficiencia y equidad y, la decisión del anterior Gobierno de modificar estructuralmente el Impuesto de Actividades Económicas, una de las fuentes de financiación local, actuó de desencadenante para afrontarla aunque el resultado final no ha sido todo lo profundo que algunas opiniones solicitaban.

El Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo) recoge la norma vigente después de introducir los cambios, que afectan tanto a las fuentes de financiación como a una mayor flexibilidad en el uso de la normativa tributaria por parte de los Ayuntamientos, con el objetivo de mejorar la suficiencia financiera para el cumplimiento de las funciones que la Ley les atribuye. De acuerdo al contenido de la nueva norma, la Hacienda de las Entidades Locales está constituida por los siguientes recursos:

a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás ingresos de derecho privado. Con la limitación que los ingresos procedentes de la enajenación o gravamen de bienes y derechos que tengan la consideración de patrimoniales no podrán destinarse a la financiación de gastos corrientes, salvo que se trate de parcelas sobrantes de vías públicas no edificables o de efectos no utilizables en servicios municipales o provinciales.

b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales, impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras entidades locales.

Las entidades locales, en los términos previstos podrán establecer **tasas** por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.

Constituye el hecho imponible de las **contribuciones especiales** la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas.

Las entidades locales exigirán los impuestos previstos en la Ley **(Impuesto sobre bienes Inmuebles, Impuesto sobre**

Actividades Económicas e Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana) utilizando los límites mínimo y máximo, marcados para el establecimiento del tipo de gravamen y las exenciones estipuladas por la Ley de Haciendas Locales. Fuera de los supuestos expresamente previstos en la Ley, las entidades locales podrán establecer recargos sobre los impuestos propios de la respectiva Comunidad Autónoma y de otras entidades locales en los casos expresamente previstos en las leyes de la Comunidad Autónoma.

c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas. La decisión del anterior Gobierno de exonerar de pago del Impuesto de Actividades Económicas a los sujetos pasivos que tengan una cifra de negocio inferior a un millón de euros, el 92,62% según los autores de la norma (2.118.863 contribuyentes), a la vez que elevaba el tipo de gravamen del resto de las empresas[84], fue acompañada de una modificación en este epígrafe a partir de la diferenciación de la fórmula de participación dependiendo de la población considerando que los más grandes generan una mayor demanda de servicos públicos.

Los municipios con una población superior a los 75.000 habitantes o capitales de provincia o de Comunidad Autónoma, participar en el IRPF, IVA e Impuestos Especiales (cerveza, vino, y bebidas fermentas y productos intermedios) según las siguiente escala[85]:

Cesión de rendimientos recaudatorios impuestos estatales nueva Ley de financiación de las Haciendas Locales.
En % total ingresos

Impuestos estatales	*Grandes municipios*	*Provincias*
IRPF	1,6875	0,9936
IVA	1,7897	1,0538
Impuestos especiales ...	2,0454	1,2044

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE 2005

Los municipios no podrán asumir, en ningún caso, competencias normativas de gestión, liquidación recaudación e inspección de los tributos en los que participa con el Estado y las Comunidades Autónomas. Se trata de una cesión parcial y estrictamente financiera de los tributos mencionados, que si bien es igual que la

[84] Una de las fuentes de mayor recaudación de las empresas con mayor volumen de facturación está dirigida a las empresas de telefonía en su vertiente de móviles.
[85] Artículo 111 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales.

de las Comunidades Autónomas en los impuestos especiales difiere sustancialmente en el IRPF, donde éstas últimas disponen de una amplia capacidad normativa.

Los municipios no considerados grandes con menos de 75.000 habitantes, alrededor de 8.000 de los 8.108 existentes, participan en una cantidad de los ingresos del Estado, ahora denominado Fondo Complementario de Financiación, que mantiene la estructura y cuantía del PIE en los años precedentes. Los criterios de participación en la cuantía total disponible son los siguientes [86]:

- El 75% de los recursos vienen dados en función del número de habitantes de derecho que figuren en el último Padrón Municipal ponderadas con unos coeficientes (del 1,4 al 1,0 para los de más 50.000 habitantes y los de hasta 5.000).

- El 12,5% de los recursos en función del esfuerzo fiscal medio de cada municipio obtenido en el segundo ejercicio anterior a la Ley de PGE ponderado por el número de habitantes de derecho.

- El 12,5% de los recursos en función del inverso de la capacidad tributaria en los términos que establezcan las leyes de PGE.

- En ningún caso el resultado puede ser inferior a lo percibido por la aplicación de la Ley de PGE 2003.

Como elemento adicional, las provincias y entes asimilados participan en un fondo de asistencia sanitaria de centros no psiquiátricos, calculado en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado.

d) Las subvenciones.

e) Los percibidos en concepto de precios públicos.

f) El producto de las operaciones de crédito.

g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.

h) Las demás prestaciones de derecho público.

[86] Artículo 118 y siguientes del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales.

El poco tiempo transcurrido ha impedido aplicar la reforma en totalidad debiendo conformarse a librar anticipos, impidiendo una evaluación detallada al no disponer de resultados definitivos. El grado de éxito de la reforma vendrá dado por las mejoras en la autonomía fiscal de los entes locales pero sobre todo, por el acierto en la dotación y distribución de los recursos financieros disponibles en el sistema relacionando las necesidades de gasto para cumplir con sus obligaciones y la capacidad fiscal propia atribuida. Una primera impresión no indica una mejora en suficiencia como mínimo de los municipios no incluidos en la fórmula mal denominada de impuestos compartidos, limitada a participación territorial en la recaudación líquida.

El modelo óptimo comenzaría por establecer la cuantía de recursos necesarios para posteriormente establecer los mecanismos de financiación, donde además de los actuales impuestos municipales podría jugar un papel destacado un sistema real de impuestos compartidos incluyendo capacidad normativa.

Las transferencias del Estado a las Corporaciones Locales en 2005 (11.872,10 millones) crecerán más de un punto por encima de la evolución prevista para el PIB (7,4% nominal).

Transferencias del Estado a las Corporaciones Locales

millones de euros	*2002*	*2003*	*2004*	**2005** millones	**2005** *% nominal*
Participación en los ingresos del Estado	10.082,43	10.691,13	10.377,52	10.937,11	5,4%
Otras transferencias corrientes	127,90	143,00	125,11	132,61	6,0%
Transferencias de capital	179,10	258,96	265,11	261,89	-1,2%
Otras	166	368,67	288,67	540,49	87,2%
Total	10.389,43	11.461,76	11.056,41	11.872,10	7,4%

Los municipios y provincias incluidos en el modelo de cesión de impuestos recibirán casi el sesenta por ciento del total (6.898,88 millones). Los municipios no incluidos en el sistema de cesión de impuestos serán el destino de un poco más de la cuarta parte del monto total (3.147,70 millones). Ambas cantidades son una entrega a cuenta de la liquidación definitiva a realizar cuando se conozca la recaudación final de las variables relacionadas con los diferentes sistemas.

El fondo de asistencia sanitaria contará con una dotación (479,05 millones) resultado de aplicar el ITE nacional previsto a la dotación del presente año. Completan la financiación, las ayudas al transporte público colectivo urbano en los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes no incluidos en las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona y aquellos

con menos de 20.000 habitantes con un número de unidades urbanísticas superior a 36.000 (55,40 millones).

También hay una dotación (54,17 millones) para compensar los beneficios fiscales concedidos en los tributos Locales por el Estado[87], una dotación (4,53 millones) a la ciudad de Ceuta para compensar el coste del transporte de agua, una dotación (6,01 millones) para tender obligaciones reconocidas para corregir desequilibrios financieros y, por último otro crédito (12,50 millones) para compensaciones que puedan reconocer los municipios.

[87] La mayor parte viene dada por la modificación en el IAE (Disposición Adicional décima de la Ley 51/2002 de 27 de diciembre de la Ley Reguladora de Haciendas Locales.

Flujos financieros de España con la Unión Europea

Las relaciones financieras del estado Español con la Unión Europea son suma de una serie de ingresos realizados por España en los diversos conceptos establecidos en el presupuesto comunitario (PNB, IVA y recursos tradicionales) y las transferencias recibidas por aplicación de las políticas agraria y estructural de la Unión Europea. Estos criterios fueron decididos en la Cumbre de Berlín de 1999 para el periodo de programación 1999-2006.

El Estado Español debe aportar en 2005 una cantidad (10.130 millones) equivalente al 1,20% de su PIB con una tasa de crecimiento del 9,2% nominal. El epígrafe relacionado con el peso del PNB dentro de la Unión Europea es el de mayor volumen (6.585,40 millones), seguido del IVA (2.090,65 millones) y los recursos tradicionales (1.254,00 millones). La progresiva pérdida de peso del componente IVA decidido para el actual periodo de programación hace aumentar el del PNB confiriendo un carácter menos regresivo al presupuesto.

Las transferencias recibidas por aplicación de la Política Agraria Comunitaria (PAC) a través del FEOGA en su versión garantía, son las de mayor volumen dentro del total de las recibidas (6.539,13 millones), si bien disminuyen respecto a las del año anterior (-3,9% nominal). Estos recursos están recogidos en la política de agricultura de los PGE 2005.

Los pagos de los fondos estructurales son superiores en su conjunto (7.044,00 millones) si bien se desagregan entre los distintos fondos comunitarios: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (4.200,00 millones), Fondo Social Europeo (1.706,95 millones) y FEOGA-orientación, IFOP y otros (1.138,00 millones). En su conjunto, disminuyen respecto al año anterior (-6,11% nominal) y la causa debe ser atribuida a la programación en el periodo. Las aportaciones del Fondo de Cohesión completan las transferencias recibidas (1.791 millones) con un aumento anual significativo (17,8% nominal) también consecuencia de la programación (el año anterior disminuyó el -15,5% nominal). Una buena parte de estos recursos son recibidos directamente por las Comunidades Autónomas de acuerdo a los marcos comunitarios aprobados en su momento.

El saldo resultante de la relación entre el sistema de aportaciones y la puesta en practica de las políticas supranacionales es favorable a España (5.631,00 millones, el 0,7% del PIB) aunque ha descendido sobre el año anterior (6.905,00 millones; 0,9% del PIB).

Saldo financiero ESPAÑA- UNION EUROPEA

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TOTAL RETORNOS	3.066	9.820	10.961	12.287	15.320	16.232	16.179	15.760
FEOGA garantía	1.650	4.527	5.482	6.169	5.933	6.525	6.804	6.539
FEOGA orientación, IFOP	160	938	517	630	981	1.485	1.473	1.138
FEDER	831	2.254	2.819	3.381	4.048	3.919	4.000	4.200
FSE	319	1.052	797	1.085	1.796	2.166	2.030	1.707
F. de cohesión	0	918	1.197	869	2.120	1.799	1.520	1.791
Otros	106	132	150	154	442	338	353	385
APORTACIÓN ESPAÑOLA	2.241	3.702	6.660	6.775	8.086	8.496	9.275	10.129
Recursos tradicionales	547	712	1.020	1.005	1.109	1.010	1.070	1.254
Recurso IVA	1.685	2.152	2.889	3.135	2.472	2.615	1.920	2.091
Recurso PNB	10	743	2.643	2.589	4.387	4.725	6.127	6.585
Aportación FED	0	94	108	46	117	146	158	199
SALDO	825	6.118	4.301	5.512	7.234	7.736	6.905	5.631
en % PIB	**0,3%**	**1,4%**	**0,7%**	**0,8%**	**1,0%**	**1,0%**	**0,9%**	**0,7%**

Evolución anual en términos reales

	2001	2002	2003	2004	2005
TOTAL RETORNOS	12,1%	24,7%	6,0%	-0,3%	-2,6%
FEOGA garantía	12,5%	-3,8%	10,0%	4,3%	-3,9%
FEOGA orientación, IFOP	22,0%	55,7%	51,3%	-0,8%	-22,7%
FEDER	19,9%	19,7%	-3,2%	2,1%	5,0%
FSE	36,2%	65,5%	20,6%	-6,3%	-15,9%
F. de cohesión	-27,4%	144,1%	-15,1%	-15,5%	17,8%
Otros	2,3%	187,8%	-23,5%	4,3%	9,0%
APORTACIÓN ESPAÑOLA	1,7%	19,3%	5,1%	9,2%	9,2%
Recursos tradicionales	-1,4%	10,4%	-9,0%	5,9%	17,2%
Recurso IVA	8,5%	-21,1%	5,7%	-26,6%	8,9%
Recurso PNB	-2,0%	69,4%	7,7%	29,7%	7,5%
SALDO	-57,6%	154,6%	24,8%	8,1%	25,8%

Fuente: Informe Económico y Financiero

8. Presupuesto del INEM

8.1. Liquidación definitiva 2003

El cierre definitivo de las cuentas del INEM para el ejercicio 2003 recoge un gasto de 16.822,3 millones y unos ingresos de 17.071,6 millones, obteniendo un excedente de 249,2 millones. El gasto comprometido durante el ejercicio fue equivalente al 2,3% del PIB, un porcentaje prácticamente idéntico al del año anterior.

El gasto real fue superior en el 2,3% sobre el del año anterior, aunque realizada la corrección obligada por la inclusión de una partida de gasto en 2002 correspondiente al año anterior[88], la evolución anual asciende al 5% (8% nominal). El capítulo de ingresos recoge también un crecimiento anual real bastante elevado, del 6,5% (9,5% nominal) obtenido en su totalidad por la recaudación de cuotas sociales.

INEM resumen 2003			
	ingresos	***gastos***	***saldo***
euros nominales	17.071,6	16.822,4	249,2
en % del PIB	2,30%	2,30%	
Evolución anual deducida la inflación (tasa interanual)			
sobre 2002	6,50%	2,3%	
Sobre 2002 corregido	6,50%	5,0%	
Elaboración propia a partir de datos INEM			

La recaudación alcanzada con la cuota por desempleo (14.533,00 millones) mantiene su protagonismo dentro del capítulo de ingresos con una aportación del 85,1% sobre el total y, mantiene como en ejercicios precedentes un muy dinámico ritmo de crecimiento (5,1% real sobre el año anterior). La cuota por formación (1.415,60 millones) sigue siendo la segunda fuente de ingresos pero con una aportación nominal muy alejada de la primera (8,3% del total). El Fondo Social Europeo mantiene su aportación al presupuesto de ingresos en un volumen muy similar al año precedente (556,20 millones). El epígrafe reintegros de operaciones corrientes procedentes de ejercicios cerrados completa los ingresos con una aportación parecida a la anterior (550,34 millones), en su mayor parte procedente de la no ejecución de proyectos de formación continua y políticas de Comunidades Autónomas (388 millones). Como curiosidad,

[88] En el ejercicio 2002 se contabilizaron de forma incorrecta 417 millones de gasto en prestaciones por desempleo correspondientes a 2001.

de no haberse utilizado esta partida el saldo del INEM hubiera cambiado de signo presentando un pequeño déficit de 301,14 millones.

El Instituto Nacional de Empleo no tiene ninguna aportación procedente de los ingresos generales por tercer año consecutivo.

Como elemento adicional de análisis, el instituto no ha utilizado ningún remanente de tesorería en 2003. El uso de un remanente generado en años anteriores ha sido interpretado por anteriores responsables del instituto como una aportación del Estado al INEM. Este argumento es como mínimo forzado teniendo en cuenta que los ingresos totales de los años anteriores fueron íntegramente cuotas sociales.

Ingresos INEM

	cuotas sociales			aportación	Otros	Fondo Social Europeo	TOTAL
	Total	desempleo	formación	Estado			
1982	1.446,0	1.417,8	28,2	1.502,5	0	0	2.948,6
1985	2.487,0	2.423,9	63,1	2.499,0	0,0	0,0	4.986,0
1990	5.426,5	4.815,9	610,6	2.488,8	0,0	318,5	8.233,9
1995	8.314,4	7.530,7	783,7	4.417,4	0,0	296,9	13.028,7
2000	12.652,5	11.524,4	1.128,1	263,4	329,4	652,7	13.897,9
2001	13.849,3	12.620,4	1.228,9	0,0	325,5	529,1	14.703,9
2002	14.790,1	13.474,0	1.316,1	0,2	329,1	510,9	15.630,3
2003	15.948,6	14.533,0	1.415,6	0,0	566,8	556,2	17.071,6

% anual real	cuotas sociales			aportación	Otros	Fondo Social Europeo	TOTAL
	Total	desempleo	formación	Estado			
2003	5,1%	5,1%	4,8%		67,9%	6,1%	6,5%

En % del PIB	cuotas sociales			aportación	Otros	Fondo Social Europeo	TOTAL
	Total	desempleo	formación	Estado			
2002	2,1%	1,9%	0,2%	0,0%	0,0%	0,1%	2,2%
2003	2,1%	2,0%	0,2%	0,0%	0,1%	0,1%	2,3%

Las políticas de gasto en 2003 concentran como es habitual, el mayor volumen de recursos financieros en las prestaciones por desempleo. Los 11.124,70 millones dedicados a este objetivo son el 66,1% del total del gasto, el equivalente al 1,5% del PIB, un porcentaje muy similar a ejercicios anteriores.

La Encuesta de Población Activa refleja en el año 2003 un aumento en el número de personas desempleadas, si bien el crecimiento fue muy inferior al del año anterior, tanto en número de personas (44.400 frente a 213.900) como en porcentaje (2,1% frente a 11,4%). A pesar del aumento en el número de personas en desempleo, la tasa de paro EPA disminuyó levemente (11,3% frente 11,4%) como consecuencia del

menor impacto de la evolución de la población activa (+481.000 frente a 575.300 del año anterior).

Las cifras del paro registrado en el INEM muestran una evolución similar en cuanto al número de personas (+36.092) manteniendo la tasa en el mismo porcentaje del año anterior (8,8%).

	Registro de parados del INEM					Encuesta de Población Activa		
	Total	Industria Construcción Servicios	sector primario	sin empleo anterior	Paro registrado INEM	Población activa	parados	Tasa de paro
1981	1.566.208	1.156.458	83.030	326.720	12,1%	12.993		11,1%
1985	2.641.998	2.139.900	71.800	435.300	19,1%	13.839		19,7%
1990	2.350.018	1.695.100	90.200	564.700	15,6%	15.019		16,3%
1995	2.448.961	1.956.928	67.000	425.000	15,7%	15.625	3.716	22,9%
2000	1.557.537	1.250.213	41.174	263.892	9,3%	16.795	2.487	13,5%
2001	1.529.884	1.251.513	40.110	238.261	8,6%	17.815	1.869	10,5%
2002	1.621.490	1.344.284	40.731	236.475	8,8%	18.340	2.083	11,5%
2003	1.657.582	1.381.649	38.504	237.429	8,8%	18.821	2.127	11,3%

Evolución en % anual

	Total	Industria Construcción Servicios	sector primario	sin empleo anterior	paro registrado INEM	Población activa	EPA parados	EPA Tasa de paro
2000	-5,7%	-4,5%	-15,6%	-10,0%	-7,8%	2,3%	-8,6%	-15,1%
2001	-1,8%	0,1%	-2,6%	-9,7%	-7,4%	6,1%	-24,8%	-22,3%
2002	6,0%	7,4%	1,5%	-0,7%	2,9%	2,9%	11,4%	9,3%
2003	2,2%	2,8%	-5,5%	0,4%	-0,4%	2,6%	2,1%	-1,5%

Evolución anual en miles

	Total	Industria Construcción Servicios	sector primario	sin empleo anterior	paro registrado INEM	Población activa	EPA parados	EPA Tasa de paro
2000	-94.082	-59.400	-7.589	-29.347		372,0	-235.,4	
2001	-27.653	1.300	-1.064	-25.631		1.019,7	-617,9	
2002	91.606	92.772	621	-1.787		525,3	213,9	
2003	36.092	37.365	-2.227	955		481,0	44.4	

En este contexto de ligero repunte en el número de personas en desempleo, el gasto dirigido a las prestaciones por desempleo (11.124,7 millones) en 2003 es inferior en términos reales al del ejercicio anterior (-0,7%). Realizada, no obstante, la oportuna corrección contable obligada por el irregular método utilizado por los responsables del organismo en 2001 y 2002, la comparación muestra un aumento del gasto relativamente importante en 2003 en relación al año anterior (3,2% real). Como se puede observar, esta evolución del gasto real en prestaciones por desempleo es muy similar a la sostenida por el número de personas en desempleo recogido por la Encuesta de Población Activa.

El número de beneficiarios de prestaciones al desempleo (1.206 miles de media mensual) muestra un crecimiento de 12.300 personas, si bien la distribución es muy distinta dependiendo del tipo de prestaciones. El número de beneficiarios de la prestación contributiva ha mantenido un crecimiento muy similar al del año anterior (+64,4 mil), mientras los perceptores del subsidio ordinario igualan las cifras del año precedente y, los del régimen especial agrario disminuyen (-22,5 mil en media mensual).

Las prestaciones contributivas absorben las tres cuartas partes del total del gasto (8.328,90 millones) después de experimentar un crecimiento significativo respecto al ejercicio anterior (7,7% real sobre gasto 2002 corregido). Este tipo de prestaciones con una cuantía relacionada con el salario percibido por el trabajador cuando estaba ocupado ha mantenido en 2003 por cuarto año consecutivo un crecimiento en su gasto, si bien el ritmo se ha desacelerado bastante respecto a los dos ejercicios precedentes (11,8% y 14,4% respectivamente en 2001 y 2002).

El aumento en el número de beneficiarios de la prestación ha sido, a la vista de su evolución (630,1 miles en media mensual; +11,4% respecto al año precedente), la única causa del incremento en el gasto en el desempleo contributivo. La explicación de este aumento en el número de beneficiarios superior al observado en el número de parados contabilizados pro la Encuesta de Población Activa, puede ser la rotación de trabajadores con una antigüedad en el puesto de trabajo suficiente para cumplir la carencia exigida para el acceso a la prestación contributiva (doce meses). De ser así, la incidencia sería transitoria como apunta la importante desaceleración en este ejercicio comparado con los dos anteriores.

Los subsidios ordinarios (1.836,6 millones), el siguiente destino en volumen de recursos de las prestaciones, mantuvieron una tendencia totalmente diferente, con una caída respecto al año anterior (-2,3% real), a pesar de haber aumentado ligeramente el número mensual medio de beneficiarios (358,9 miles; +1,3% anual). La explicación de este comportamiento en apariencia contradictorio estriba en el aumento de la cuantía nominal por debajo del índice de precios (2% frente al 3% de deflactor del consumo), es decir, acumula una pérdida de poder adquisitivo, si bien además se puede haber producido una disminución en el periodo de percepción del subsidio, una cuestión imposible de comprobar con la documentación disponible en este momento.

Gasto en prestaciones por desempleo (millones de euros corrientes)									
	Prestaciones contributivas			subsidios			REAS	Renta	TOTAL
	Prestación	Cuota	Total	Subsidio	Cuota	Total		Inserción	
2001	4.021,9	1.301,1	5.323,0	1.558,0	231,0	1.789,0	572,9		7.684,9
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 corregido			6.339,8			1.772,6	972,2	29,9	9.162,3
2002 corregido			7.540,8			1.831,4	974,8	208,6	10.507,3
2003	5.827,1	2.501,8	8.328,9	1.537,7	298,9	1.836,6	886,5	72,7	11.124,7
Evolución en términos reales									
	Prestaciones contributivas			subsidios			REAS	Renta	TOTAL
	Prestación	Cuota	Total	Subsidio	Cuota	Total		Inserción	
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%*
2003	3,3%	4,6%	3,7%	-6,7%	-4,4%	-6,4%	-11,4%	-66,0%	-0,7%
03 sobre 02 corregido			7,7%			-2,3%	-11,4%		3,2%

La conducta es extensible al subsidio agrario (202,1 miles de beneficiario; -11,4% real) y en mayor medida a la renta activa de inserción cuyo gasto descendió desde los 208,6 a 72,7 millones al dar cobertura tan solo a 15,2 miles de beneficiario de media mensual.

En su conjunto, las prestaciones por desempleo dieron cobertura a 1.206,3 miles de beneficiarios en media mensual. La tasa de cobertura utilizando los criterios habituales fue del 58,8% sin incluir el subsidio especial agrario, elevándose hasta el 64,9% cuando se incluye este último. La tasa de cobertura disminuiría hasta el 56,7% si la comparación se realiza con el criterio de paro utilizado en la Encuesta de Población Activa.

La siguiente política por volumen de recursos manejados es la de fomento de empleo (3.312,2 millones) con un crecimiento anual importante (8,5% real). El principal destino fueron la financiación de las bonificaciones en las cotizaciones de la Seguridad Social (2.077,92 millones) en distintos tipos de contratos, que dispusieron de un crecimiento anual sustancial (+11,4% real). El gasto en esta política es equivalente al 0,28% del PIB y al 0,8 puntos de la cuota por contingencias comunes. Del resto de los epígrafes incluidos en esta política de fomento de empleo destacan por el volumen de recursos los planes de contratación temporal en colaboración con las Corporaciones Locales (239,79 millones), la contratación temporal de trabajadores desempleados en programas de fomento de empleo agrario en Andalucía y Extremadura (152,88 millones) y las ayuda y subvenciones para la integración laboral de los minusválidos (142,56 millones).

Las políticas formativas fueron el destino del 9,3% del presupuesto del INEM (1.564,30 millones) incrementando bastante sus recursos sobre

los del año anterior (+12,8% real). La formación continua recibió un volumen superior (874,87 millones) que la formación dirigida a personas en desempleo (689,41 millones).

Gasto INEM por políticas (millones de Euros Corrientes)						
	Prestaciones desempleo	Fomento Empleo	formación profesional	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 corregido	*9.166,9*	*2.693,5*	*1.303,4*	*458,5*	*321,2*	*13.943,5*
2002 corregido	*10.507,3*	*2.976,0*	*1.351,4*	*480,9*	*298,1*	*15.613,7*
2003	11.124,7	3.312,2	1.564,3	480,3	341,0	16.822,4
Evolución anual en términos reales						
	Prestaciones desempleo	Fomento Empleo	formación ocupacional	escuelas taller	otros	TOTAL
2001 corregido	*8,1%*	*-8,4%*	*-3,3%*	*7,5%*	*6,6%*	*3,5%*
2002 corregido	*10,2%*	*6,2%*	*-0,3%*	*0,8%*	*-10,8%*	*7,7%*
2003	-0,7%	8,5%	12,8%	-2,7%	11,5%	2,3%
03 sobre 02 c	***3,2%***	***8,5%***	***12,8%***	***-2,7%***	***11,5%***	***5,0%***
En % del PIB						
	Prestaciones desempleo	Fomento Empleo	formación ocupacional	escuelas taller	otros	TOTAL
2001 corregido	1,40%	0,41%	0,20%	0,07%	0,05%	2,13%
2002 corregido	1,51%	0,43%	0,19%	0,07%	0,04%	2,24%
2003	1,50%	0,45%	0,21%	0,06%	0,05%	2,26%

Las escuelas taller fueron otro destino de las políticas del INEM aunque inferior a las mencionados anteriormente (480,3 millones). El gasto comprometido en 2003 disminuyó respecto al del año anterior (-2.7% real), mostrando una evolución reprobable si se tiene en cuenta que este es el único programa junto con los talleres de empleo que conjuga formación y empleo, el principal objetivo de este tipo de políticas.

El resto del gasto del instituto se completa con los gastos de funcionamiento e inversiones (288,6 millones). Las inversiones realizadas de manera directa (inversiones reales) o a través de terceros (transferencias de capital) que contaron con una dotación (31,9 millones) inferior a la del año precedente (-10,7%). Los gastos de personal (194,9 millones) también disminuyeron (-6% real) al igual que los gastos en compra de bienes y servicios (61,8 millones; -1,3%). Como elemento a tener en cuenta para valorar la evolución de estas partidas es la transferencia de las políticas activas en 2003 a Andalucía, Castilla la Mancha y Murcia.

Sistema de protección al desempleo y fuentes de financiación
En millones de Euros nominales

	TOTAL prestaciones desempleo	total cuotas Desempleo (1)	Prestación contributiva (2)	saldo contributivo +1 - 2	prestación asistencial (3)	subsidio agrario (4)	renta activa (5)	saldo = ap. Estado +1-(2-3-4-5)
1982	2.646,3	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
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	11.124,7	14.533,0	8.328,9	*6.204,1*	1.836,6	886,5	72,7	3.408,3

2001 y 2002 c corresponden a la ubicación de los pagos en concepto de prestación por desempleo en los año donde realmente se realizó el gasto.

La liquidación de las cuentas del INEM en 2003 muestra una estructura similar a ejercicios precedentes donde se pueden obtener algunas conclusiones en materia de financiación:

a) Un excedente de 249,2 millones.

b) La financiación de las políticas de gasto se realiza prácticamente de su totalidad (96,7%) con los ingresos obtenidos con la recaudación de las cuotas incluidas en la remuneración de los asalariados dentro de la distribución de la riqueza creada por la economía española.

c) Los ingresos por la cuota por desempleo permitieron pagar todas las prestaciones económicas dirigidas a personas desempleadas y obtener un excedente de 3.408,30 millones. La ausencia de un sistema de financiación que diferencia las distintas prestaciones permite el uso del saldo positivo al pago de otras políticas incluidas en el INEM.

8.2. Avance de liquidación 2004

La información correspondiente a los presupuestos de 2005 contiene un avance de liquidación de las cuentas del INEM correspondiente al presente año, una información no facilitada desde hace muchos años. Esta decisión mejora sensiblemente la transparencia de las cuentas del organismo, además de constituir una herramienta fundamental para el análisis de las mismas. Las importantes ventajas asociadas a esta decisión obligan a felicitar muy sinceramente a los

nuevos responsables del Ministerio de Trabajo y del INEM por la decisión adoptada, animándoles a mantenerla en el futuro próximo.

De acuerdo a la información facilitada, la principal desviación en las políticas de gasto en el presente ejercicio presupuestario se encuentra en las prestaciones económicas por desempleo (12.220 millones nominales), donde el gasto crecerá 1.313 millones por encima de la dotación inicial (+12,04%). El incremento en el gasto, no obstante, no es tan elevado cuando se realiza la comparación con el realizado en el año precedente (6,6% real, 9,8% nominal) debido a la infravaloración de la cifra inicial incluida por los anteriores gestores en el presupuesto enviado a las Cortes Generales.

Como se puede observar en la tabla adjunta, tanto la tasa de desempleo como el número de desempleados recogidos en la Encuesta de Población Activa, se han mantenido constantes en los últimos doce meses. En teoría, el número de beneficiarios de las distintas prestaciones debía seguir un comportamiento parecido. En la práctica no ha sido así y el gasto en prestaciones ha crecido por encima de este criterio.

El origen del aumento en el gasto está en las prestaciones contributivas donde aumenta tanto el número de beneficiarios como la cuantía media de las mismas. Como se aprecia en la tabla adjunta, en el primer semestre del presente año ha crecido el número de beneficiarios de la prestación contributiva (+6,9%), aunque el porcentaje ha sido sensiblemente inferior al registrado en los tres años precedentes (12,2%) lo cual señala a la evolución de la cuantía media de la prestación como una variable clave en el intenso aumento en el gasto previsto en el presente año.

El número de beneficiarios de los subsidios por desempleo refleja un aumento respecto al año anterior (1,9%) muy inferior al de la prestación contributiva. La valoración de esta evolución debe tener en cuenta la inclusión de los beneficiarios de la nueva Renta Agraria, una cuestión que explica en parte la caída en el número de beneficiarios del antiguo subsidio agrario (REAS) que pierde beneficiarios mensuales (8.700 en media mensual; -4,3%). Como elemento adicional en la explicación del aumento del gasto se debe tener en cuenta el incremento del 6,6% desde julio de la cuantía del subsidio consecuencia de la elevación del SMI así como de la repercusión de éste en el acceso (aumento de la prueba de rentas), el nuevo IPREM y los cambios en la fórmula de cálculo del subsidio (80% del IPREM).

Registro de parados del INEM							EPA	
	Total	**Industria Construcción Servicios**	**sector primario**	**sin empleo anterior**	Tasa paro registrado INEM	Población activa	parados	Tasa paro
2003 julio	1.662.330	1.381.582	39.409	241.340	8,9%	18.683	2.134	11,4%
2004 julio	1.689.774	1.454.030	41.047	233.988	8,9%	19.080	2.128	11,2%
Evolución en % anual								
	Total	**Industria Construcción Servicios**	**sector primario**	**sin empleo anterior**	Tasa paro registrado INEM	Población activa	EPA parados	EPA Tasa paro
2004 julio	1,7%	5,2%	4,2%	-3,0%	-0,5%	2,1%	-0,3%	-1,8%
Evolución anual en miles								
	Total	**Industria Construcción servicios**	**sector primario**	**sin empleo anterior**	Tasa paro registrado INEM	Población activa	EPA parados	EPA Tasa paro
2004 julio	27.444	72.448	1.638	-7.351		396,6	-5,5	

Beneficiarios mensuales de la prestación por desempleo en media anual *miles de personas al mes*						**Registro paro INEM**	
AÑO	Contributivas (A)	Asistenciales (B)	Renta Activa Inserción (C)	subsidio REAS (D)	**TOTAL PROTEGIDO (A+B+C+D)**	número parados	parados sin protección
2000	446,5	367,9		216,5	1.030,9	1.557,5	743,2
2001	501,0	357,2	7,8	233,5	1.099,4	1.529,9	663,9
2002	565,7	354,2	50,7	224,6	1.195,2	1.621,5	650,9
2003	630,1	358,9	16,3	202,1	1.207,5	1.657,6	652,2
2003 junio	618,9	365,5	17,7	201,7	1.203,8	1.677,1	675,0
2004 junio	661,5	372,5	34,1	192,9	1.261,1	1.707,2	639,0
Evolución anual en %							
2000	1,3%	-8,1%		2,8%	-2,0%	-5,7%	-8,3%
2001	12,2%	-2,9%		7,8%	6,7%	-1,8%	-10,7%
2002	12,9%	-0,8%	553,6%	-3,8%	8,7%	6,0%	-2,0%
2003	11,4%	1,3%	-67,8%	-10,0%	1,0%	2,2%	0,2%
2004 junio	6,9%	1,9%	92,8%	-4,3%	4,8%	1,8%	-5,3%
Evolución anual en miles							
2000	5,7	-32,5		5,9	-20,8	-94,1	-67,3
2001	54,5	-10,7		17,0	68,6	-27,7	-79,3
2002	64,7	-3,0	42,9	-8,9	95,8	91,6	-13,0
2003	64,4	4,7	-34,3	-22,5	12,3	36,1	1,3
2004 junio	42,6	7,0	16,4	-8,7	57,3	30,0	-36,0

El número de beneficiarios de la Renta Activa de Inserción mantiene el comportamiento oscilante demostrado desde su nacimiento. En esta ocasión durante los seis primeros meses del presente año ha duplicado el dato del mismo periodo del año anterior (34.100 al mes frente a 17.700), si bien sigue bastante lejos de las expectativas manejadas por los creadores de la figura.

El número total de beneficiarios de alguna prestación por desempleo asciende a 1.261.100 de media mensual, sobre un número de parados contabilizados en el Registro del INEM de 1.707.200 o 2.128.000 desempleados según la Encuesta de Población Activa. La tasa de cobertura más habitual (beneficiarios/registro paro INEM) habría aumentado un punto respecto al mismo periodo del año anterior (58,6%): Realizadas algunas correcciones que se ajustan a las

características especificas de las distintas prestaciones[89], la tasa de cobertura aumenta hasta el 66,4% (2,3 puntos superior a la del año anterior).

La evolución del número de desempleados en el periodo analizado no puede ser, como ya se ha comentado, la única causa esgrimida en el aumento del número de beneficiarios de las prestaciones por desempleo. También es un motivo determinante el elevado índice de rotación en los contratos que afectan a muchos trabajadores con una antigüedad en el empleo superior a la carencia exigida para el acceso a la prestación contributiva. La falta de estabilidad en el empleo puede provocar el paso por la prestación con objeto de buscar un nuevo lugar de trabajo.

La información disponible sobre prestaciones asistenciales recoge un incremento en el número de beneficiarios muy inferior al registrado en el segmento contributivo. En este tipo de prestaciones se puede producir un repunte en la segunda mitad del año provocada por el incremento en la prueba de rentas consecuencia de la subida del Salario Mínimo Interprofesional aprobada por el nuevo Gobierno de la nación. No obstante, la presión sobre el gasto total en subsidios se aminora sensiblemente al haber crecido la cuantía de la misma por debajo de la inflación (2% frente a un 3,2% previsto de IPC en 2004). Este hecho reduce la capacidad de compra de los beneficiarios con peor situación económica dentro del sistema. Conviene recordar la severidad de la prueba de rentas exigida para su cobro al no poder recibir rentas de cualquier tipo superiores a los 368,10 euros mensuales (el 75% del SMI).

El número de beneficiarios del Régimen Especial Agrario disminuye en el primer semestre del ejercicio, aunque aumentan los de la Renta Agraria, y los de la Renta Activa de Inserción no acaban de encontrar el ritmo necesario previsto inicialmente de forma que la previsión de gasto en este capítulo para el conjunto del año estará lejos del asignado (150 sobre 300 millones).

La previsión de gasto mencionada aumentaría ligeramente la relación del gasto en prestaciones por desempleo con el PIB (del 1,48% al 1,54%).

La previsión de gasto para el resto de las políticas se acerca bastante, a diferencia de las prestaciones económicas, a las dotaciones iniciales. Este comportamiento implica un crecimiento importante en los

[89] Los beneficiarios del subsidio agrario pagan su cuota a la Seguridad Social aunque sean beneficiarios de la prestación.

recursos destinados a las políticas de fomento de empleo (7,3% real; 10,5% nominal), con una concentración de recursos en las bonificaciones de cuotas sociales por conversiones y nuevas contrataciones (alrededor de los 2.200 millones sobre 3.660 millones del total de la política).

La formación profesional liquidaría unas dotaciones mayores que las del año anterior (1,5% real; 4,5% nominal) y las escuelas taller disminuirían sus recursos (-2,6% real; -1% nominal) a pesar de contar con una dotación inicial superior. Los gastos de funcionamiento del INEM tampoco utilizarían todos los recursos disponibles hasta llegar a un gasto inferior al del ejercicio precedente (-18,9% real; -16,1% nominal).

El INEM depende para su funcionamiento casi exclusivamente de la recaudación obtenida mediante cuotas sociales (94,2% del total en 2004). La evolución conocida hasta el mes de julio[90] apunta hacia unos ingresos para el conjunto del ejercicio bastante superiores a los previstos inicialmente (6,6% adicional) consecuencia de la incomprensible elaboración inicial del presupuesto recogiendo una cifra para 2004 muy similar a la esperada en el ejercicio anterior.

El avance de liquidación del conjunto del año facilitado estima un ritmo similar para el conjunto del año con un crecimiento bastante dinámico comparándolos con los del año anterior (3,4% real; 6,7% nominal). Una evolución coherente con el aumento en el número de cotizantes (+463.108 adicionales, 2,75% sobre año anterior), si bien se aprecia un estancamiento en las bases de cotización de los mismos que limita el resultado final en la cuota pagada.

El ingreso de la cuota por desempleo permite asumir todas las obligaciones en prestaciones de este tipo, obteniendo un excedente cercano a los 3.500 millones. Dado que la cuota por formación permite con la ayuda de las aportaciones del Fondo Social Europeo pagar las políticas de formación en su doble versión de ocupados y desempleados, el excedente conseguido con la cuota por desempleo será utilizado para la puesta en práctica de la casi totalidad de políticas de fomento de empleo y pagar los gastos de funcionamiento del INEM.

El avance de liquidación de ingresos (18.337 millones) y gastos (18.275 millones) del INEM arroja un saldo positivo de 62 millones, si bien dentro del capítulo de otros ingresos es probable esté incluida una partida de Remanente de Tesorería obtenida en ejercicios anteriores por valor de 157 millones.

[90] Consejo General del INSS y TASS.

8.3. Presupuesto para 2005

El presupuesto del INEM presentado para el próximo ejercicio 2005 está equilibrado en términos financieros con unos ingresos y gastos por valor de 19.162,99 millones (2,3% del PIB). En los ingresos, no obstante, está incluida una partida de Remanente de Tesorería (182 millones) considerada como un activo financiero, por lo que el presupuesto tiene un déficit por ese importe bajo el criterio de operaciones no financieras, el utilizado para el cálculo del saldo de las cuentas públicas.

Las cifras presentadas para 2005 son muy superiores a la dotación inicial del presente año (9,2% real; 11,9 % nominal). La comparación utilizando el avance de liquidación de 2004, el criterio más real al conocerse los recursos adicionales disponibles en la práctica, se reduce sustancialmente (2,3% real; 4,8% nominal). El origen de esta distancia estriba en la poco realista dotación utilizada por los anteriores gestores para la elaboración del presupuesto del año en curso, una decisión utilizada también en ejercicios precedentes.

Los criterios utilizados por los autores del presupuesto para fijar las dotaciones en 2005 son por tanto más creíbles y bajo condiciones normales tienen muchas más posibilidades a final de año de acercarse a los datos reales después de aplicar las distintas políticas competencia del INEM. **Se trata, por tanto, de una decisión muy positiva en aras de la transparencia en el análisis y manejo de las cuentas públicas que debe ser aplaudida en su verdadera medida**.

Dentro del apartado de políticas de gasto las prestaciones económicas por desempleo (12.475,61 millones) mantienen su habitual protagonismo dentro del INEM (65,1% del total de gasto), acrecentado después del proceso de transferencias de algunas de sus funciones a los ámbitos autonómicos. La evolución anual prevista calculada sobre la previsión de liquidación del presente año (-0,4% real; 2,1% nominal) es coherente con las previsiones de creación de empleo (+2%) y disminución en el número de desempleados, a la vez que la absorción del incremento del gasto derivado de las más elevadas bases de cotización de los nuevos beneficiarios. Los autores prevén un número similar de beneficiarios de la prestación contributiva (669.500 personas/mes), un descenso en el subsidio (541.300 personas/mes) y un aumento en la Renta Activa de Inserción (71.300 personas/mes).

Este razonamiento no coincide, sin embargo, con el comportamiento en los dos años precedentes, en los cuales ha aumentado el número de beneficiarios de la prestación a pesar de contar con una tasa de desempleo estancada, probablemente debido a la excesiva rotación e inestabilidad en el empleo.

Gasto INEM por políticas (millones de Euros Corrientes)						
	Prestaciones desempleo	fomento empleo	formación profesional	escuelas taller	gastos funcionamiento	TOTAL
2003	11.124,70	3.312,16	1.564,29	480,25	340,98	16.822,38
2004 inicial	10.907,19	3.703,81	1.687,30	505,01	311,67	17.114,98
2004 previsión	12.220,00	3.660,00	1.635,00	485,00	285,00	18.275,00
2005 inicial	12.475,61	3.782,82	2.082,58	504,27	316,60	19.161,88
Evolución anual en términos reales						
	Prestaciones desempleo	fomento empleo	formación ocupacional	escuelas taller	gastos funcionamiento	TOTAL
2004 inicial	*-4,8%*	*8,6%*	*4,7%*	*2,1%*	*-11,3%*	*-1,2%*
2004 previsión	6,6%	7,3%	1,5%	-2,0%	-18,9%	5,5%
2005 sobre inicial	*11,6%*	*-0,4%*	*20,4%*	*-2,6%*	*-0,9%*	*9,2%*
2005 sobre previsión	-0,4%	0,8%	24,3%	1,4%	8,4%	2,3%

En % del PIB						
	Prestaciones desempleo	fomento empleo	formación ocupacional	escuelas taller	Gastos funcionamiento	TOTAL
2003	1,49%	0,44%	0,21%	0,06%	0,05%	2,26%
2004	1,54%	0,46%	0,21%	0,06%	0,04%	2,31%
2005	1,48%	0,45%	0,25%	0,06%	0,04%	2,28%

Gasto en prestaciones por desempleo (millones de euros corrientes)									
	Prestaciones contributivas			subsidios			REAS	Renta	TOTAL
	prestación	Cuota	Total	Subsidio	Cuota	Total		inserción	
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
2004 previsión	6.461,5	2.649,7	9.111,2	1.704,4	321,9	2.026,3	868,1	165,0	12.170,6
2005 inicial	6.602,4	2.777,0	9.379,3	1.609,9	349,6	1.959,5	836,8	300,0	12.475,6

Evolución en términos reales									
	Prestaciones contributivas			subsidios			REAS	Renta	TOTAL
	prestación	Cuota	Total	Subsidio	Cuota	Total		inserción	
2004			6,2%			7,1%	-4,9%		6,2%
2005 sobre inicial			*17,4%*	*-4,0%*	*10,4%*	*-1,7%*	*-6,0%*	*-2,6%*	*11,6%*
2005 sobre previsión			0,4%	-7,8%	6,0%	-5,7%	-6,0%	77,4%	0,0%

El principal destino de esta política son las prestaciones contributivas donde se dirigen las tres cuartas partes de los recursos asignados, como suma del pago de la prestación y las correspondientes cuotas por contingencias comunes. Este tipo de prestaciones recogen el mayor incremento dentro de esta política (0,4% real sobre liquidación de 2004). Los subsidios donde están incluidos los beneficiarios de la nueva renta agraria disminuyen, sin embargo, su dotación real sobre el año anterior, en su versión ordinaria y en la específica del Régimen Especial Agrario. La Renta Activa de Inserción dispone el próximo año de más

recursos de los previsiblemente gastados en el presente año, aunque en este caso no se trata de un derecho subjetivo como las anteriores prestaciones permitiendo un uso un tanto discrecional de la misma.

La normativa del nuevo índice de referencia de estas prestaciones (IPREM) atribuye anualmente al Gobierno en la Ley de Presupuestos la capacidad de fijar su cuantía sin contar con ninguna obligación de actualización por una posible pérdida de poder adquisitiva provocada por una evolución superior de los precios. Las cifras recogidas en el presupuesto del INEM apuntan a un incremento del 2% en las cuantías de los subsidios, a la que habría que añadir una disminución en el número de beneficiarios para afrontar el ejercicio con esos recursos financieros.

En este momento, como es obvio, es imposible avanzar cuál será el grado de cumplimiento en el número de beneficiarios a final de año, pero la incertidumbre en el panorama económico internacional y la falta de control de precios en la economía española, permite apuntar el riesgo de los beneficiarios de los subsidios por desempleo, probablemente uno de los colectivos en peor situación dentro de la sociedad, de sumar nuevas pérdidas de poder adquisitivo como sucedió en el periodo 1995-2003.

Bonificaciones cuotas Seguridad Social por conversión de contratos temporales en indefinidos y nuevas contrataciones

	millones	% 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	2.077,92	0,28%	0,8%
2004	2.270,00	0,29%	0,9%
2005	2.270,00	0,27%	0,9%

Cuentas INEM y elaboración propia

Las políticas de empleo son el siguiente destino en volumen de recursos (3.782,82 millones) disponiendo de una cuantía ligeramente superior a la del año anterior deducida la inflación (0,8% real; 3,3% nominal). Las bonificaciones en la cotización por contingencias comunes a la Seguridad Social por conversión de contratos, nuevas contrataciones de personas encuadradas en aquellos grupos considerados con dificultades de acceso al empleo y jóvenes autónomos, son el destino de la mayor parte del gasto previsto en este apartado (2.270 millones). La cantidad nominal es idéntica a la inicial de 2004 (-2,5% real). De aplicarse la dotación completa, la deducción en costes laborales de los empresarios obtenida con esta política sería equivalente al 0,27% del PIB

y una minoración de nueve décimas sobre el total pagado en concepto de cuota por contingencias comunes.

La transferencia de las políticas activas de empleo a las Comunidades Autónomas ha limitado el número de políticas de este tipo gestionadas desde el INEM. Así dentro del resto del subcapítulo de fomento de la inserción y estabilidad laboral gestionado por el INEM merecen mención por su volumen de recursos:

- Los programas de fomento de empleo agrario a desarrollar en Andalucía y Extremadura (165,31 millones; +6% nominal).
- Los programas de integración de minusválidos en Ceuta, Melilla, País Vasco y enclaves laborales (22,51 millones; +1,26% nominal).
- Planes de contratación temporal con Corporaciones Locales (Z.R.D.) (21,51 millones; +6% nominal).
- Reserva gestión directa INEM para gastos derivados de políticas activas (20,81 millones; -31,80% nominal).

En el segmento de gestión de las Comunidades Autónomas del mismo subcapítulo destacan las siguientes políticas:

- Planes de contratación temporal con Corporaciones Locales (251,10 millones; +5,11% nominal).
- Ayudas y subvención contratación laboral de minusválidos y enclaves laborales (162,67 millones; +5,9% nominal).
- Planes contratación temporal con organismos públicos y entidades sin ánimo de lucro (96,83 millones; +5,33% nominal).
- Planes contratación temporal, agentes de empleo y desarrollo local (94,86 millones; -4,33% nominal).
- Actuaciones información, orientación y búsqueda de empleo (76,74 millones; -4,33% nominal).

La nueva estructura del presupuesto agrupando en un mismo capítulo las políticas de competencia autonómica pretende un uso más flexible permitiendo traspasar recursos entre las mismas en caso de considerarlo oportuno.

La política de formación ocupacional (2.082,58 millones) aumenta sus recursos de forma muy importante ampliándolos casi en una cuarta parte en relación a la dotación inicial del ejercicio precedente (+24,3% real; 25,1% nominal). Los recursos están diferenciados entre los gestionados en el ámbito nacional (1.209,75 millones, +17,76% nominal) y aquellos otros competencia de las Comunidades Autónomas (872,83 millones, +32,2% nominal).

La formación ocupacional dispondrá de algo menos de la mitad de los recursos dirigidos a formación (857,34 millones, +18,8% nominal sobre inicial en 2004) como consecuencia de una nueva distribución de la cuota en la que la formación de desempleados recibe el 40% y la de ocupados el 60%. Del total, la mayor parte van dirigidos a las Comunidades Autónomas (725,50 millones frente a 132,34 millones).

La formación dirigida a trabajadores ocupados tiene una dotación superior a la del anterior epígrafe (1.224,73 millones; +19,18 nominal sobre inicial en 2004), la mayor parte de la misma está ubicada en la gestión centralizada (1.029,75 millones frente a 147,33 millones correspondiente a los ámbitos autonómicos de gobierno).

El nuevo sistema de gestión de la formación continua pretende ajustarse al contenido de la Sentencia del Tribunal Constitucional, así como desarrollar el mecanismo de bonificación en las cotizaciones de Seguridad Social a las empresas. No obstante caben dudas fundadas de que se pueda ejecutar todo el gasto previsto para bonificaciones, dadas las dificultades de desarrollo de la formación bajo este sistema en las pequeñas y medianas empresas, un objetivo hasta la fecha no conseguido de manera satisfactoria.

Las Escuelas Taller dispondrán en 2005 de los mismos recursos nominales asignados inicialmente en el presente ejercicio (504,27 millones), pero como es posible una ejecución algo inferior, la partida del próximo año mejoraría los recursos disponibles (1,4% real; 3,9% nominal). La opinión generalizada sobre los buenos resultados obtenidos a través de esta política merecería una reflexión más profunda sobre la posibilidad de ampliar sus actuaciones en todos los territorios disponiendo de más recursos económicos.

La principal novedad en esta política estriba en su presentación en el presupuesto al integrar la mayor parte de los recursos en el capítulo de gestión de las Comunidades Autónomas en los epígrafes de ayudas salariales a CC. AA. para alumnos trabajadores (212,69 millones) y Subvenciones a CC. AA. para becas a alumnos y entidades promotoras (254,58 millones). El capítulo escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo gestionada directamente por el INEM estatal recibe una cantidad de recursos más modesta (37,73 millones).

Los gastos de funcionamiento del INEM establecidos para el próximo año son bastante similares a los del presente ejercicio (316,61 millones; +8,4 real sobre avance liquidación). De los mismos, los

destinados a gastos de personal son mayoría (217,82 millones; +6,5% real). Dentro de los gastos de personal se incluye el compromiso de contratar por el INEM a 500 interinos y 252 eventuales para reforzar el trabajo en prestaciones. Además se vuelve a presupuestar una partida igual a la del pasado ejercicio (77,26 millones) para la contratación de personal de refuerzo en las CC. AA.), bajo el epígrafe de "Modernización de los Servicios Públicos de Empleo". Los gastos en bienes y servicios le siguen en volumen (65,83 millones; -0,5% real sobre inicial 2004) y las inversiones cierran el escalafón con una disminución significativa en su dotación (31,70 millones; -10,1% real sobre inicial 2004).

Los ingresos previstos para 2005 ascienden a 19.162 millones, una cantidad bastante superior a la inicialmente incluida para el presente año (12,9% nominal). La evolución anual disminuye significativamente, sin embargo, cuando la comparación se realiza sobre el avance de liquidación de 2004 manejado en este documento (4,5% nominal; 2% real) alcanzando un porcentaje más coherente con las previsiones de empleo y salarios del cuadro macroeconómico.

Ingresos INEM

Millones de euros	cuotas sociales			aportación	Otros	FSE	TOTAL
	Total	Desempleo	formación	Estado			
2004 inicial	16.080,0	14.672,0	1.408,0	0,0	120,8	768,7	16.969,5
2004 previsión	17.012,0	15.513,0	1.499,0	0,0	556,0	768,7	18.336,7
2005 inicial	18.054,5	16.462,2	1.592,3	10,0	302,8	794,8	19.162,0

% anual real	cuotas sociales			aportación	Otros	FSE	TOTAL
	Total	Desempleo	formación	Estado			
2004 previsión	3,6%	3,6%	2,8%		-4,8%	34,2%	4,3%
2005 sobre inicial	9,5%	9,5%	10,3%		144,5%	0,9%	10,2%
2005 sobre previsión	3,5%	3,5%	3,6%		-46,9%	0,9%	2,0%

En % del PIB	cuotas sociales			aportación	Otros	FSE	TOTAL
	Total	Desempleo	formación	Estado			
2004	2,0%	1,9%	0,2%	0,0%	0,0%	0,1%	2,1%
2005	2,0%	1,8%	0,2%	0,0%	0,1%	0,1%	2,2%

Como es habitual desde hace bastante tiempo, las cotizaciones sociales (18.054,50 millones; +3,5% real) dominan el capítulo de ingresos (94,2% del total) y dentro de las mismas, la correspondiente al desempleo soporta el mayor peso (85,9% del total). La aportación del Fondo Social Europeo para cofinanciar proyectos dirigidos a la formación y empleo aumenta ligeramente (794,8 millones, +0,9% real). El epígrafe de otros recoge los ingresos y tasas procedentes por prestación de servicios por el INEM (120,76 millones) y se ha incluido también en la fórmula de análisis presentada en este documento la dotación denominada Remanente de Tesorería (182,00 millones). Esta partida cuyo origen es el excedente generado en algún ejercicio anterior, está

considerada en la documentación oficial como un activo financiero, categoría que la excluiría de las cantidades utilizadas para el cálculo del saldo del INEM.

Como novedad, más simbólica que otra cosa, aparecen 10,00 millones como aportación del Estado para financiar un Plan Integral de Empleo de Extremadura, del que se desconoce su contenido. La aparición de esta partida no invalida la consideración de que son las cuotas sociales pagadas por los trabajadores ocupados, coste laboral de los empresarios, las que siguen sosteniendo el conjunto del sistema de protección por desempleo ya sea en su vertiente de prestaciones económicas como en las de formación y orientación.

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)
2003	11.124,7	14.533,0	8.328,9	*6.204,1*	1.836,6	886,5	72,7	3.408,3
2004	12.220,00	15.513,0	9.111,2	*6.401,8*	2.026,3	868,1	165,0	3.342,4
2005	12.475,61	16.462,2	9.379,3	*7.082,9*	1.959,5	836,8	300,0	3.986,6

Presupuesto INEM. Recursos y aplicación por destinos

	prestaciones desempleo	fomento empleo	Formación	escuelas taller	Gastos de funcionamiento	Total
cuota desempleo	12.475,61	3.772,82			213,77	16.462,20
cuota formación			1.592,30			1.592,29
Fondo Social Europeo			490,29	304,48		794,77
Tasas				120,8		120,80
Remanente Tesorería				78,99	103,01	182,00
Aportación Estado		10,00				10,00
Total	12.475,61	3.782,82	2.082,58	504,27	316,78	19.162,06

Los ingresos previstos en 2005 por la cuota por desempleo permiten el pago de todas las obligaciones generadas como prestaciones económicas, generando un excedente muy abultado (3.986,60 millones). Este resultado mantiene la fórmula de financiación vigente desde hace algunos años: el excedente de cuotas por desempleo permite asumir las políticas de fomento de empleo y parte de los gastos de funcionamiento, las cuotas por formación pagan las políticas de su mismo nombre, el Fondo Social Europeo completa las políticas de formación incluyendo las Escuelas Taller y, los ingresos generales (impuestos) siguen sin realizar aportación al INEM, si bien el resultado final del próximo año puede necesitar de alguna partida si se producen desviaciones sobre las previsiones iniciales y no se elige la opción de permitir algún déficit del organismo.

9. Presupuesto de la Seguridad Social

9.1. Liquidación definitiva 2003 y avance liquidación 2004

La liquidación definitiva del año 2003 se ha hecho publica junto a la presentación de las cuentas de la Seguridad Social para el año 2005. El evidente retraso en la publicación, repetido por tercer año consecutivo, utilizando nueve meses para la entrega de la documentación detallada de las actividades no está justificada por la dificultad de la tarea y, sin embargo, entorpece enormemente el trabajo de análisis de las personas y organizaciones con interés en la materia.

La Memoria consolidada recoge un volumen de operaciones financieras y no financieras de derechos reconocidos (85.317,80 millones) muy superior a las obligaciones contraídas por el sistema (81.814,40 millones) obteniendo, por tanto, un elevado excedente (3.503,40 millones) que se ve reducido levemente –hasta los 3.120,30 millones- al restar los derechos cancelados por considerarse incobrables (383,20 millones).

Esta presentación seguro que coincide con las obligaciones marcadas por la contabilidad pública pero es bastante compleja de entender para la mayoría de la población, si se pretende conocer la evolución de la actividades habituales de la Seguridad Social en el ejercicio presupuestario. En primer lugar, por las operaciones financieras y, en segundo lugar, por incluir una partida en el consolidado del sistema, tanto en los ingresos como en los gastos (2.664,80 millones) denominada *transferencia de la Seguridad Social* difícil de entender precisamente al tratarse de un consolidado donde deben desaparecer todas las operaciones internas del sistema.

Una presentación de la ejecución del presupuesto diferenciando las operaciones no financieras de las financieras y sin incluir la partida mencionada, puede ser más útil para los objetivos de este trabajo. **Los ingresos por operaciones no financieras deducidos los derechos definitivamente cancelados** (82.117,10 millones) **siguen siendo muy superiores a los gastos en las distintas políticas** (73.514,40 millones) **originando un excedente muy abultado (8.608,45 millones), el equivalente al 1,15% del PIB y** superior en algo más de cuatro décimas al alcanzado el año anterior.

En este ejercicio, se realizaron aportaciones al Fondo de Reserva por valor de 5.488,92 millones elevando la cuantía del mismo al final del año hasta los 12.024,89 millones. Con esta aportación, el saldo de la Seguridad Social por operaciones financieras y no financieras alcanza el saldo antes mencionado de 3.120,30 millones.

Cifras definitivas consolidadas de la Seguridad Social por operaciones financieras y no financieras

	ingresos	gastos	Saldo inicial total operaciones	Operaciones financieras	Saldo inicial operaciones no financieras	Derechos cancelados	Saldo definitivo op. no financieras	Saldo definitivo
1981	12.255,2	12.600,2	-345,0	-29,5	-374,5		-374,5	-345,0
1985	21.189,9	21.520,4	-330,6	17,7	-312,8		-312,8	-330,6
1990	40.642,8	40.568,3	74,5	42,3	116,8		116,8	74,5
1995	65.439,8	65.962,2	-522,4	-2.651,3	-3.173,6	0,0	-3.173,6	-522,4
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
2003	**85.317,8**	**81.814,4**	**3.503,4**	**5.488,2**	**8.991,7**	**-383,2**	**8.608,3**	**3.120,3**

Fuente: Memoria Seguridad Social

Consolidado Seguridad Social
resumen ingresos y gastos por operaciones no financieras

		Ingresos	Gastos	saldo
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	93.936,6	6.354,7
	caja	99.408,2	93.936,6	5.471,6
2002	derechos	80.294,2	72.858,9	7.435,3
	caja	79.936,0	72.858,9	7.077,1
2003	derechos	82.500,3	73.518,4	8.985,9
	caja	82.117,1	73.518,4	8.608.7

Elaboración propia

El positivo saldo alcanzado se debe un año más al magnífico comportamiento de la recaudación por cuotas sociales (8,4% nominal; 5,3% real) con una evolución muy superior al ritmo de crecimiento de la economía (2,5%) debido a la profusa incorporación de trabajadores (+401.171 nuevos afiliados en diciembre; tasa interanual del 4,28%), una cuarta parte de los mismos inmigrantes. Las transferencias recibidas del Estado disminuyen casi a la mitad debido al completo traspaso de la asistencia sanitaria a las Comunidades Autónomas. Las cuotas sociales profundizan aún más su protagonismo dentro del presupuesto de ingresos de la Seguridad Social (92,6% del total) cumpliendo el resto de

las fuentes de financiación un papel acompañante. Los ingresos por cuotas aumentaron en 2004 su porcentaje en relación al PIB (del 10,1% al 10,3%), si bien casi siete décimas se corresponden con bonificaciones pagadas por el INEM para el fomento del empleo y cuotas de personas en desempleo, no asumidas por los empresarios como coste laboral.

La limitación del gasto en asistencia sanitaria al realizado por las Mutuas de Accidentes de Trabajo, Instituto Social de la Marina y la prestación sanitaria en Ceuta y Melilla, cambia la estructura de las políticas de gasto de la Seguridad Social, aumentando el protagonismo ya existente de las pensiones contributivas (81,9% del total). El resto de las políticas tienen un volumen de recursos muy inferior siendo la más cercana la Incapacidad Temporal (7% del total del gasto) que finalizó el ejercicio con un aumento del gasto (8,4% nominal) superior a la suma de la evolución de los salarios y el empleo en el mismo periodo (3,5% y 2,6% respectivamente). El superior aumento en el gasto en la citada prestación no modifica la relación con el PIB de años anteriores (0,7%).

Un elemento reseñable es el continuo desplazamiento desde el INSS a las Mutuas de Accidentes de la gestión de las contingencias por enfermedad común. En 2003 ya acumulaban el 54% del total (8,7 millones).

Prestación por INCAPACIDAD TEMPORAL					
		2001	**2002**	**2003**	**% nominal**
INSS	pago delegado	1.287,43	1.533,85	1.821,07	18,7%
	pago directo	813,75	815,62	820,93	0,7%
	Total	2.101,18	2.349,47	2.642,00	12,5%
ISM	pago delegado	13,80	15,66	16,18	3,3%
	pago directo	22,10	21,17	18,46	-12,8%
	Total	35,90	36,83	34,64	-5,9%
Mutuas		2.141,21	2.368,17	2.477,57	4,6%
Total gasto		**4.278,29**	**4.754,47**	**5.154,21**	**8,4%**
afiliados Seguridad Social		15.748.752	16.188.390	16.589.561	2,5%
población protegida Mutuas		7.844.853	8.274.073	8.682.687	4,9%
En % sobre total		49,8%	51,1%	54,3%	
contingencias comunes		6.813.777	7.084.346	7.129.156	0,6%
cuenta propia		1.031.076	1.189.727	1.553.531	30,6%

La incidencia más resaltable en este ejercicio presupuestario fue la necesidad de actualizar las pensiones en ocho décimas adicionales para paliar la desviación respecto a la previsión de inflación utilizada como referencia para aplicar la subida a principio del año (2,8% frente al 2%). El resto del aumento en el gasto por pensiones contributivas hasta alcanzar el total contabilizado (60.151,39 millones, tasa interanual del

5,8% nominal; 2,7% real) estuvo condicionado por el mayor número de pensiones en vigor (saldo de +62.100; +0,79%) y la mayor cuantía de las dadas de alta sobre las que se dan de baja (+2,1%). El efecto de este factor es superior a lo habitual por el aumento en la base reguladora de la pensión de viudedad (46 al 48%) en el camino de cumplir el compromiso adquirido en el Acuerdo de pensiones de 2001 suscrito por el Gobierno, CC. OO. y CEOE (el 52% de la base reguladora).

El avance de liquidación para el presente año (2004) elaborado con la información oficial facilitada y la evolución hasta el mes de octubre de algunas variables concluye unos resultados muy similares a los del año precedente. Los ingresos previstos (87.183,16 millones) serán muy superiores a los gastos (79.176,00 millones) obteniendo un elevado superávit (8.006,05 millones) equivalente al 1,01% del PIB. Las aportaciones realizadas al Fondo de Reserva han sido hasta el mes de octubre de 6.719,87 millones, acumulando en el mismo un saldo de 18.930,47 (2,4% del PIB) que invertido íntegramente en Deuda Pública genera una rentabilidad del 3,692%.

Fondo de Reserva del sistema de pensiones. Millones nominales

	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	2.430,20	5.844,44	10.198,02
2002	3.575,00	5.979,00	160,65	6.139,65	6.487,90	16.685,92
2003	5.493,92	11.472,92	551,98	12.024,89	8.608,50	25.294,42
2004	6.719,87	18.192,79	737,68	**18.930,47**	*diferencia*	*7.101,63*

(1) Saldo operaciones no financieras deducidos los derechos cancelados

(2) Los responsables de la Seguridad Social consideran que la diferencia disminuye a 698 millones utilizando el resultado presupuestario del ejercicio anterior ajustado

(2000) 475,34 millones; (2001) 1.988,79 millones; (2002) 4.603,80 millones (2003) 4.886.52 millones; (2004) 6.918,84 millones

Los ingresos por cotizaciones siguen creciendo con un ritmo muy favorable (5,8% nominal; 2,7% real) aunque inferior al de años precedentes, probablemente más por el aumento del número de cotizantes al sistema que del crecimiento en las bases de cotización.

Los datos a final de agosto reflejan un ritmo de entrada de cotizantes todavía elevado (+2,47%) que ha permitido alcanzar los 17.073.043 de cotizantes. El régimen general (+3,0%) y el de autónomos (3,9%) son la causas del mismo, mientras el resto de los regímenes continúan el descenso iniciado hace varios años. Dentro de los cotizantes, el número de trabajadores inmigrantes sigue creciendo a buen ritmo (+12,57% sobre 2003) hasta alcanzar 1.055.656 personas, de las cuales 803.742 proceden de países no comunitarios. Las personas con pasaporte

no español eran a final del mes de agosto el 6,2% del total de cotizantes a la Seguridad Social.

En el momento de cierre de este trabajo no se dispone de datos detallados sobre la evolución de las bases de cotización en 2004. Las bases medias de cotización del régimen general han crecido a buen ritmo en el periodo 1999-2003 (4,3% nominal) a pesar de las informaciones sobre la inflexión a la baja que están teniendo las bases de los trabajadores con nueva entrada en el sistema. Dada la importancia del asunto en cuanto afecta al mercado laboral y al futuro de las pensiones, sería conveniente disponer de información mucho más detallada que permitiera conocer en profundidad las tendencias salariales en el mercado de trabajo español y su distribución territorial y por tramos de renta.

A la espera de disponer de la misma, es interesante mencionar las diferencias de la base media de cotización por regímenes. La del Régimen General (1.288,06 euros al mes en 2003) era 1,6 veces superior a la del régimen de Autónomos y 2,3 veces mayor que la del Régimen Especial Agrario y del Hogar.

Contratos en vigor con bonificaciones de cuotas

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 agosto
Ley 64/1997	872.741	1.028.724	877.147	472.909	259.617	236.861	224.435
Ley 50/98 y RDL 5/99		402.824	307.424	99.517	35.765	29.115	26.070
Ley 55/99			452.845	418.494	124.277	66.580	59.238
Ley 12/2001				478.639	874.232	984.164	1.047.803
Otros				9.070	26.701	739	3.153
Total contratos	872.741	1.431.548	1.637.416	1.478.629	1.320.592	1.317.459	1.360.699

Dentro del total de cuotas ingresadas por la Tesorería de la Seguridad Social una parte de las realizadas por el INEM, se prevé 2.270 millones en 2004, se corresponde con la bonificación de cuotas sociales en determinados contratos de trabajo (1.360.699 contratos afectados). La distribución por tipos de contratos de este pago cuyo coste es equivalente al 0,28% del PIB y aproximadamente 0,9 puntos de la cuota por contingencias comunes, se recoge en la tabla adjunta.

Las aportaciones del Estado a la Seguridad Social mediante transferencias ascenderán a 4.557,72 millones (2,5% real en tasa anual) para hacerse cargo de todas las prestaciones universales con excepción de los complementos de mínimos de pensiones, cuya aportación es equivalente al 22,6% del total de gasto en este capítulo.

El resto de ingresos propios (1.779,95 millones) disminuyen respecto al año anterior (-4,3% real). Las partidas más importantes en este epígrafe son las tasas, recargos de mora y apremio (717,00 millones) y los intereses por rendimientos de capital (887 millones) una parte de los cuales corresponde a la remuneración del Fondo de Reserva (425,00 millones).

El total de gastos consolidados del sistema de Seguridad Social previstos para el año 2004 (79.176,71 millones) será superior al del año precedente (+7,7% nominal; +4,6% real) en un porcentaje superior a la actividad económica. Este es el primer ejercicio en el cual se puede realizar una comparación anual homogénea al haber finalizado totalmente el traspaso a las Comunidades Autónomas de la asistencia sanitaria anteriormente denominada *territorio INSALUD*.

El aumento del gasto en pensiones contributivas (64.668,00 millones[91]; +7,5 nominal, +4,4% real) es la principal causa explicativa de la evolución del gasto total del sistema.

La principal novedad introducida en el presente ejercicio presupuestario ha sido el incremento hasta el 52% de la base reguladora de las pensiones de viudedad finalizando la subida iniciada en 2002 desde el 45%. La otra incidencia, ésta sobrevenida, es la subida adicional en las pensiones para mantener su poder adquisitivo como consecuencia de la importante desviación en el IPC, medido como tasa interanual en noviembre, sobre la previsión inicial utilizada por el Gobierno para realizar la subida a principio de año. La elevación de la tasa interanual de los precios en noviembre hasta el 3,5% obliga a destinar recursos adicionales por un importe de 930 millones para el pago de los atrasos acumulados desde el mes de enero. A principios del año próximo es necesario destinar una cantidad similar para consolidar ésta desviación antes de realizar la revalorización correspondiente al año 2005 (+2% inicialmente al utilizarse el objetivo de inflación del Banco central Europeo)[92].

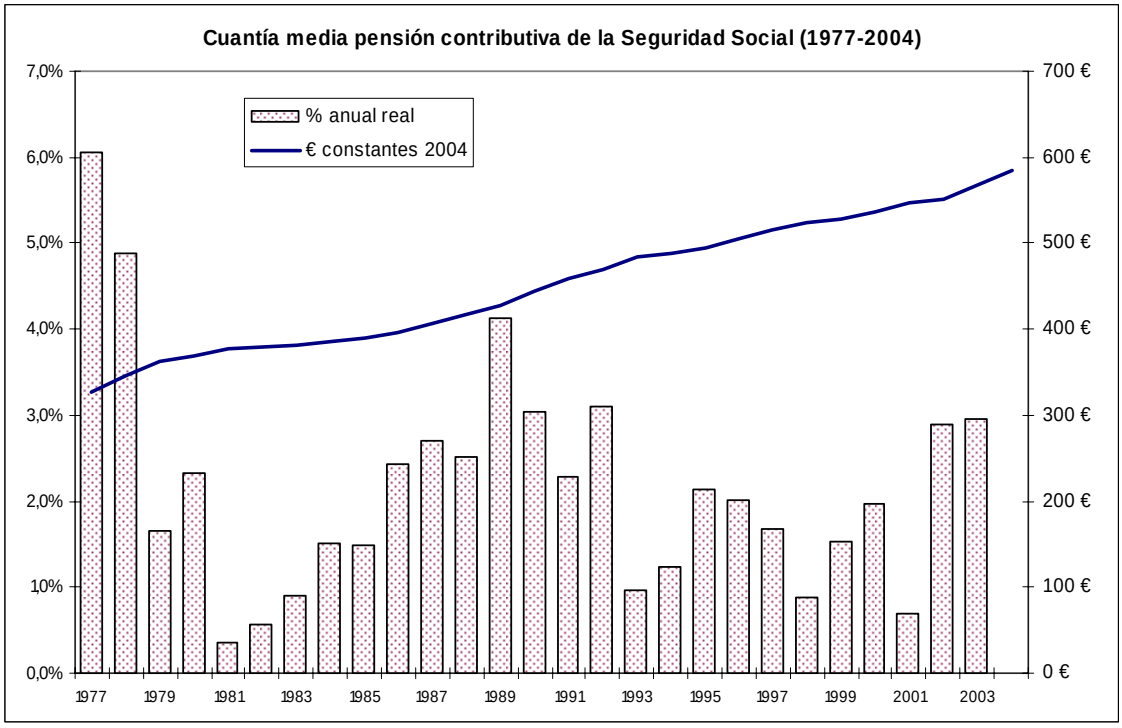
La aplicación de la cláusula de garantía es un elemento muy positivo para todos los pensionistas del sistema público al permitirles mantener el poder adquisitivo de las pensiones fuera sin depender de la decisión discrecional del Gobierno de turno, pero la falta de control sobre la inflación obliga a utilizar unos recursos, que no haberse producido esta circunstancia podrían utilizarse en otros destinos, por ejemplo la mejora

[91] Avance oficial de liquidación facilitado por el INSS.
[92] Cada décima de desviación en los precios implica un coste adicional de 62 millones en atrasos y 65 millones para su consolidación en la masa de pensiones.

de las pensiones mínimas, sin tener que acumular más gastos futuros en el sistema. Como ejemplo, el aumento de las pensiones mínimas aprobado por la Comisión de Seguimiento del acuerdo social suscrito por Gobierno, Patronal, CC.OO. y UGT tiene un coste de 383,43 millones anuales cuando la desviación de los precios en el ejercicio 2004 necesita de más de 900 millones anuales.

El número de pensiones contributivas rozará los ocho millones al final del presente ejercicio después de registrar el menor crecimiento interanual en el último cuarto de siglo (+0,78%, +61.900 personas de saldo neto), concediendo un margen de tranquilidad al sistema. La mitad del saldo neto corresponde a pensiones de viudedad (31.700 pensiones) aumentando dos décimas su presencia (27,4% del total) a costa de las pensiones por jubilación, que a pesar de la ligera pérdida mantienen el mayor protagonismo dentro del mismo (58,3% del total).

Número de pensiones contributivas Seguridad Social (en miles)						
clases	I. P.	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F familiar	TOTAL
1977	801,5	2.019,4	847,4	115,1	15,7	3.799,1
1980	1.024,4	2.190,2	1.026,6	137,8	19,1	4.398,1
1990	1.581,4	2.844,6	1.570,9	163,6	26,5	6.187,0
1995	1.677,4	3.313,6	1.837,2	168,6	42,7	7.039,5
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	806,7	4.617,0	2.121,9	268,6	41,6	7.855,7
2004 previsión	823,2	4.632,2	2.153,8	264,0	40,7	7.913,8
2005 inicial	839,9	4.647,5	2.185,4	262,7	40,2	7.975,7
Participación por epígrafes	I. P.	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F familiar	TOTAL
1977	21,1%	53,2%	22,3%	3,0%	0,4%	100,0%
1980	23,3%	49,8%	23,3%	3,1%	0,4%	100,0%
1990	25,6%	46,0%	25,4%	2,6%	0,4%	100,0%
1995	23,8%	47,1%	26,1%	2,4%	0,6%	100,0%
2000	10,3%	59,2%	26,5%	3,4%	0,6%	100,0%
2001	10,2%	59,2%	26,7%	3,3%	0,6%	100,0%
2002	10,2%	58,9%	26,8%	3,5%	0,5%	100,0%
2003	10,3%	58,8%	27,0%	3,4%	0,5%	100,0%
2004	10,4%	58,5%	27,2%	3,3%	0,5%	100,0%
2005	10,5%	58,3%	27,4%	3,3%	0,5%	100,0%
% anual	I..P.	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F familiar	TOTAL
2000	-0,8%	1,1%	1,8%	2,7%	0,0%	1,16%
2001	-0,3%	1,0%	1,5%	-1,9%	-3,7%	0,86%
2002	0,9%	0,5%	1,6%	7,0%	-2,0%	1,01%
2003	1,5%	0,5%	1,4%	-1,6%	-1,3%	0,80%
2004	2,0%	0,3%	1,5%	-1,7%	-2,1%	0,74%
2005	2,0%	0,3%	1,5%	-0,5%	-1,2%	0,78%
Evolución miles	Invalidez	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F familiar	TOTAL
2000	-6,2	51,3	36,1	6,8	0,0	88,0
2001	-2,1	44,5	30,1	-4,9	-1,6	66,0
2002	6,8	20,9	33,2	17,8	-0,9	77,8
2003	11,8	25,0	30,2	-4,3	-0,5	62,2
2004	16,5	15,2	31,9	-4,5	-0,9	58,1
2005	16,7	15,3	31,7	-1,3	-0,5	61,9



TASA DE SUSTITUCIÓN por CLASES. Cuantía media ALTAS/BAJAS

ALTAS	IP	Jubilación	Viudedad	orfandad	prestaciones familia	Total
1980	108,49	127,19	68,22	60,94	64,80	102,88
1985	220,33	270,77	127,94	123,06	114,13	214,48
1990	343,19	352,42	199,45	172,64	147,00	300,33
1995	482,18	535,58	298,97	221,86	172,12	449,69
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	691,70	772,96	427,10	217,39	248,74	616,49
2004	720,12	840,68	468,26	251,27	262,50	665,23
BAJAS	**IP**	**Jubilación**	**Viudedad**	**orfandad**	**Prestaciones familia**	**Total**
1980	84,86	89,33	56,48	37,23	47,79	78,79
1985	185,98	169,22	106,58	70,50	103,69	153,54
1990	284,40	262,23	166,29	107,35	131,72	236,02
1995	402,95	373,78	247,23	157,11	157,77	334,94
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	664,12	542,32	345,22	218,88	220,87	471,78
2004	690,60	556,57	371,76	237,25	229,96	498,24

La cuantía media de la pensión contributiva (583,70 euros mensuales) tiene en 2004 un crecimiento bastante alto igual que el año anterior (+6% nominal; +3% real). **La causa principal es la mejora en el porcentaje de la base reguladora utilizada para el cálculo de las pensiones de viudedad que en los últimos tres años ha aumentado la pensión media de esta clase hasta los 437,15 euros mensuales (+24,5% nominal; 14,5% real).**

Pensión media contributiva de la Seguridad Social.
Evolución en términos reales utilizando el deflactor del consumo)

1999-2004	Incapacidad	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F familiar	TOTAL
acumulado	14,5%	8,7%	17,4%	12,3%	20,0%	10,4%
tasa anual	*2,7%*	*1,7%*	*3,3%*	*2,4%*	*3,7%*	*2,0%*

La elevada tasa de crecimiento en esta clase de pensión está acompañada, no obstante, de un también reseñable aumento en las cuantías de las pensiones por jubilación e incapacidad permanente durante el presente año (+2,0% y +5,0% real respectivamente) hasta fijar su cuantía media en los 657,00 y 693,59 euros mensuales.

Cuantía media nuevas pensiones en (euros constantes)

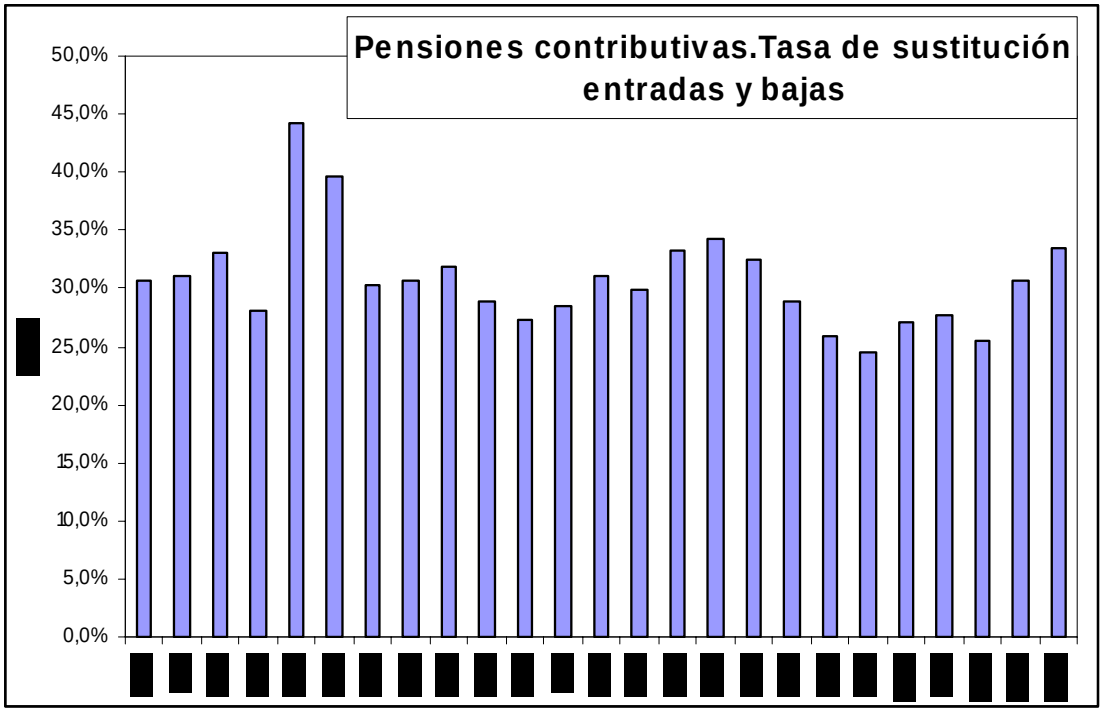
tasa anual real	Incapacidad Permanente	jubilación	viudedad	orfandad	Prestaciones de familia	Total
1980-2003	***2,1%***	***1,9%***	***2,0%***	***-0,4%***	***-0,1%***	***1,8%***
1995-2004	1,6%	2,2%	2,1%	-1,5%	1,8%	1,5%
1998-2004	1,7%	2,6%	2,7%	1,9%	2,5%	2,2%

La pensión media del sistema ha mantenido en el periodo 1999-2004 una tasa de crecimiento bastante dinámica (10,4% acumulado y +2% anual en términos reales), a pesar de no haber contado con un excesivo proceso de recambio entre los beneficiarios debido a la menor incorporación de pensionistas en los últimos años.

La cuantía media de las pensiones con entrada en el sistema en 2004 supera como es lógico la media del conjunto de pensiones en vigor (665,23 frente a 583,70 euros mensuales) con una tasa anual de crecimiento muy alta por segundo año consecutivo (7,9% nominal; 4,8% real). Un elemento muy a tener en cuenta para el futuro del sistema. El impacto de la más generosa regulación en el cálculo de la pensión por viudedad afecta al resultado (+9,6% nominal; +6,4% real) pero la presión de las nuevas pensiones por jubilación tampoco es un elemento a despreciar para explicar el resultado agregado (+8,7% nominal; +5,6% real).

Utilizando un periodo más amplio (1998-2004) la cuantía media de las entradas al sistema ha mantenido una tasa anual acumulativa (2,2%

real) inferior a la de los dos últimos años, pero de mantenerse la tendencia mostrada en el último bienio este ratio, tan importante para valorar la salud futura del sistema aumentaría sensiblemente.



La comparación de las cuantías medias de las entradas con las pensiones dadas de baja en el sistema en el mismo ejercicio da como resultado en 2004 una tasa de sustitución del 33,5%, la más elevada desde 1995.

Las pensiones no contributivas (1.735,83 millones) completan el capítulo de pensiones con un ligero incremento anual en los recursos utilizados (0,3% real). En esta cantidad no están incluidas las correspondientes a País Vasco y Navarra (133,17 millones) que se incluyen en el epígrafe de otras prestaciones al liquidarse dentro del procedimiento de compensación contemplado en los sistemas específicos de financiación de estas Comunidades Autónomas.

La suma de gasto en pensiones contributivas y no contributivas de la Seguridad Social equivale al 8,4% del PIB ganando una décima respecto al año anterior.

La prestación por incapacidad temporal es la siguiente en volumen de gasto dentro del sistema de Seguridad Social (5.573,02 millones) con una tasa de crecimiento anual (8,1% nominal; 5% real) superior a la evolución en el número de cotizantes y salarios (5,6% nominal; 2,6%

real). De cumplirse esta estimación, el crecimiento en el gasto de esta prestación superaría por tercer año consecutivo la evolución coherente con el número de cotizantes y las bases de cotización.

El gasto en prestación por maternidad (1.151,42 millones) aumenta durante el presente año más de lo previsto inicialmente (+3,4% real sobre 2003) en coherencia con el mayor número de nacimientos y la superior integración de la mujer al trabajo remunerado.

No se dispone de información fiable sobre posibles desviaciones importantes en el resto de las prestaciones integradas en el sistema de Seguridad Social. Conviene resaltar, la falta de información en tiempo y forma de las prestaciones bajo competencia de las Mutuas de Accidentes de Trabajo, quienes a pesar de su carácter público formando parte del sistema de Seguridad Social y gestionar un porcentaje significativo del total del presupuesto (10,2%) mantienen un proceso excesivamente independiente, ajeno al resto del sistema.

INGRESOS DEL SISTEMA de SEGURIDAD SOCIAL (Contingencias comunes + accidentes de trabajo)

Millones nominales		TOTAL COTIZACIONES					APORTACIONES ESTADO			OTROS	TOTAL CONSOLIDADO	PIB
		TOTAL	ocupados	Trabajadores en desempleo								
				Total	*trabajad*	*INEM*	*TOTAL*	*transferencia*	*préstamo*			
2000	derechos	60.441,8	58.268,0	2.173,8	194,7	1.979,1	29.655,3	29.655,3	0,0	1.937,6	92.034,8	*609.319*
	caja	60.034,3	57.860,5	2.173,8	194,7	1.979,1	29.655,3	29.655,3	0,0	1.937,6	91.627,3	*609.319*
2001	derechos	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	100.291,2	*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	99.408,2	*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	*698.589*
	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	*698.589*
2003	derechos	76.429,55	73.098,73	3.330,82	347,00	2.983,82	4.317,53	4.317,53		1.759,71	82.506,79	*744.754*
	caja	76.046,35	72.715,53	3.330,82	347,00	2.983,82	4.317,53	4.317,53		1.759,71	82.123,59	*744.754*
2004	inicial	76.403,52	73.470,05	2.933,47	358,05	2.575,42	4.681,59	4.681,59		1.136,96	82.222,06	*791.674*
	previsión	80.845,49	77.290,49	3.555,00	433,71	3.121,29	4.881,11	4.557,72		1.779,95	87.506,55	*791.674*
2005	inicial	83.220,00	79.664,89	3.555,11	433,72	3.121,39	4.935,81	4.935,81		1.943,98	90.099,79	*841.549*
2005 / 2004 inicial		8,9%	8,4%	21,2%	21,1%	21,2%	5,4%	5,4%		71,0%	9,6%	6,3%
2005 / 2004 previsión		*2,9%*	*3,1%*	*0,0%*	*0,0%*	*0,0%*	*1,1%*	*8,3%*		*9,2%*	*3,0%*	*6,3%*

% anual real (deflactor consumo)	TOTAL COTIZACIONES					APORTACIONES ESTADO			OTROS	TOTAL CONSOLIDADO	PIB
	TOTAL	ocupados	Trabajadores en desempleo								
			Total	*trabajad*	*INEM*	*TOTAL*	*transferencia*	*préstamo*			
2001 (caja)	6,0%	6,0%	5,9%	40,6%	2,5%	3,5%	3,5%		-17,5%	4,7%	2,9%
2002 (caja)	3,2%	2,9%	12,9%	15,8%	12,5%	-76,0%	-76,0%		-12,0%	-22,4%	2,4%
2003	4,8%	4,3%	16,0%	-1,0%	18,4%	-46,9%	-46,9%		13,3%	-0,2%	2,3%
2004 previsión	3,2%	3,2%	3,6%	21,3%	1,6%	9,8%	2,5%		-1,8%	3,5%	2,8%
2005 sobre inicial	6,3%	5,8%	18,2%	18,2%	18,2%	2,9%	2,9%		66,8%	6,9%	3,0%
2005 sobre previsión	0,4%	0,6%	-2,4%	-2,4%	-2,4%	-1,3%	5,7%		6,6%	0,5%	3,0%

En % del PIB	TOTAL COTIZACIONES					APORTACIONES ESTADO				TOTAL
	TOTAL	ocupados	Trabajadores en desempleo						OTROS	CONSOLIDADO
			Total	*trabajad*	*INEM*	*TOTAL*	*transferencia*	*préstamo*		
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%	11,4%
2003	10,3%	9,8%	0,4%	0,1%	0,4%	0,6%	0,6%	0,0%	0,2%	11,1%
2004	10,2%	9,8%	0,4%	0,1%	0,4%	0,6%	0,6%	0,0%	0,2%	11,1%
2005	9,9%	9,5%	0,4%	0,1%	0,4%	0,6%	0,6%	0,0%	0,2%	10,7%

En % sobre total	TOTAL COTIZACIONES					APORTACIONES ESTADO				TOTAL
	TOTAL	ocupados	Trabajadores en desempleo						OTROS	CONSOLIDADO
			Total	*trabajad*	*INEM*	*TOTAL*	*transferencia*	*préstamo*		
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	92,6%	88,6%	4,0%	0,0%	0,0%	5,2%	5,2%	0,0%	2,1%	100,0%
2004	92,4%	88,3%	4,1%	0,5%	3,6%	5,6%	5,6%	0,0%	2,0%	100,0%
2005	92,4%	88,4%	3,9%	0,5%	3,5%	5,5%	5,5%	0,0%	2,2%	100,0%

Gasto consolidado de la Seguridad Social. OPERACIONES NO FINANCIERAS

millones de euros nominales	**Prestaciones económicas**								**asistencia sanitaria**	**Serv. sociales**	**Admón general**	**TOTAL**	
	Total	pensiones contributivas	PNC	Incapacidad temporal	mater-nidad	hijo a *cargo*	otras	Admón					PIB
1999	53.505,02	46.852,50	1.391,94	3.333,21	638,88	650,90	232,59	405,00	25.625,95	1.599,89	1.117,00	81.847,87	565.482
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	61.596,96	53.374,62	1.618,14	4.278,29	847,47	794,68	191,50	492,26	29.381,23	1.658,83	1.299,53	93.936,55	653.289
2002	65.906,64	56.852,50	1.676,76	4.754,48	943,38	814,47	365,04	500,00	5.020,24	640,00	1.292,00	72.858,88	698.589
2003	70.150,28	60.151,39	1.735,83	5.154,19	1.080,85	852,92	494,10	681,00	1.231,50	324,08	1.808,53	73.514,39	744.754
2004 inicial	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	791.674
2004 previsión	75.472,19	64.668,00	1.793,45	5.573,00	1.151,42	867,98	900,00	646,07	1.356,61	614,78	1.605,40	79.176,71	791.674
2005	80.488,59	68.904,88	1.863,44	5.925,18	1.234,94	931,78	980,74	647,63	1.396,09	593,00	1.623,13	84.100,81	841.549
2005 / 04 inicial	7,2%	7,1%	0,0%	11,5%	11,6%	-0,1%	4,1%	0,2%	2,9%	-3,5%	1,1%	6,9%	
2005 / 2004 previsión	6,6%	6,6%	3,9%	6,3%	7,3%	7,4%	9,0%	0,2%	2,9%	-3,5%	1,1%	6,4%	6,3%

% anual real deflactor consumo	**Prestaciones económicas**								**asistencia sanitaria**	**Serv. sociales**	**Admon general**	**TOTAL**	
	Total	pensiones contributivas	PNC	Incapacidad temporal	mater-nidad	hijo a *cargo*	otras	Admon					PIB
2000	6,1%	5,4%	7,8%	9,8%	11,9%	10,9%	87,3%		3,1%	-3,7%	-0,2%	4,9%	4,3%
2001	1,3%	0,9%	0,7%	9,1%	10,6%	2,7%	-59,0%		3,8%	0,5%	8,8%	2,1%	2,9%
2002	3,4%	2,9%	0,1%	7,4%	7,6%	-1,0%	84,2%		-83,5%	-62,7%	-3,9%	-25,1%	2,4%
2003	3,3%	2,7%	0,5%	5,2%	11,2%	1,7%	31,4%		-76,2%	-50,8%	35,9%	-2,0%	2,3%
2004 previsión	4,5%	4,4%	0,3%	5,0%	3,4%	-1,2%	76,8%	-7,9%	7,0%	84,2%	-13,8%	4,6%	2,8%
2005 / 04 inicial	4,5%	4,5%	-2,4%	8,8%	8,9%	-2,5%	1,6%	-2,2%	0,4%	-5,9%	-1,4%	4,3%	
2005 / 2004 previsión	4,0%	4,0%	1,4%	3,7%	4,6%	4,7%	6,3%	-2,2%	0,4%	-5,9%	-1,4%	3,6%	3,0%

Gasto consolidado de la Seguridad Social

% sobre PIB	**Prestaciones económicas**								**asistencia sanitaria**	**Serv. sociales**	**Admon general**	**TOTAL**
	Total	pensiones contributivas	PNC	Incapacidad Temporal	mater-nidad	hijo a *cargo*	otras	Admón				
2000	9,6%	8,4%	0,3%	0,6%	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%		4,5%	0,3%	0,2%	14,4%
2002	9,4%	8,1%	0,2%	0,7%	0,1%	0,1%	0,1%		0,7%	0,1%	0,2%	10,4%
2003	9,4%	8,1%	0,2%	0,7%	0,1%	0,1%	0,1%		0,2%	0,0%	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%
2005	9,6%	8,2%	0,2%	0,7%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	10,0%

participación por epígrafes	**Prestaciones económicas**								**asistencia sanitaria**	**Serv. sociales**	**Admon general**	**TOTAL**
	Total	pensiones contributivas	PNC	ILT	mater-nidad	hijo a *cargo*	otras	Admon (1)				
1999	65,4%	57,2%	1,7%	4,1%	0,8%	0,8%	0,3%		31,3%	2,0%	1,4%	100,0%
2000	66,1%	57,5%	1,7%	4,3%	0,8%	0,8%	0,5%		30,8%	1,8%	1,3%	100,0%
2001	65,6%	56,8%	1,7%	4,6%	0,9%	0,8%	0,2%		31,3%	1,8%	1,4%	100,0%
2002	90,5%	78,0%	2,3%	6,5%	1,3%	1,1%	0,5%		6,9%	0,9%	1,8%	100,0%
2003	95,4%	81,8%	2,4%	7,0%	1,5%	1,2%	0,7%		1,7%	0,4%	2,5%	100,0%
2004	95,5%	81,8%	2,3%	6,9%	1,5%	1,1%	1,1%	0,8%	1,7%	0,8%	2,0%	100,0%
2005	95,7%	81,9%	2,2%	7,0%	1,5%	1,1%	1,2%	0,8%	1,7%	0,7%	1,9%	100,0%

9.2. Presupuesto de la Seguridad Social en 2005

El presupuesto consolidado del sistema de la Seguridad Social para 2005 tiene previstos unos ingresos por operaciones no financieras de 90.099,79 millones (10,7% del PIB) y unos gastos de 84.100,81 millones (10,0% del PIB) con un excedente de 5.999,00 millones (0,7% del PIB). Los autores trasladan su intención de destinar al Fondo de Reserva la mayor parte del excedente (5.351,00 millones) hasta acumular aportaciones en el citado fondo por valor de 23.543,79 millones (2,8% del PIB).

El capítulo de ingresos está construido desde la prudencia al prever una recaudación por cuotas sociales (83.220,00 millones) con una tasa anual de crecimiento sobre el avance de liquidación del presente año (+2,9% nominal; 0,4% real), inferior a la prevista para la economía española o, de la suma de la creación de empleo (+2%) y aumento de los salarios nominales (2,67% con deslizamientos).

El cumplimiento de las previsiones oficiales de crecimiento de la economía española generaría ingresos por cuotas sociales superiores a los previstos (un mínimo de 1.500 millones). La posibilidad de recaudar por encima de las previsiones iniciales crece gracias a la decisión de elevar en 2005 la base máxima de cotización en un 3% (de 2.731,56 a 2.813,40 euros), un punto por encima del objetivo de inflación, y disponer de un aumento adicional de la base mínima aplicado a mitad de 2004 (6,6%) en coherencia con la subida extraordinaria del Salario Mínimo Interprofesional (hasta 490,80 euros; 572,69 prorrateado en doce pagas). La Ley de Presupuestos recoge que la base mínima se incrementará en 2005 en la misma medida que el SMI, el cual para poder cumplir con holgura la promesa electoral del partido en el Gobierno (600 euros a final de la legislatura) debería crecer el próximo año por encima del objetivo de inflación aunque a fecha de elaboración de este trabajo no hay ninguna decisión al respecto.

La principal medida puede ser caso de aprobarse definitivamente una enmienda[93], la bonificación del 45% en la cuota por contingencias comunes cuando se trate de trabajadores contratados para el cuidado de personas dependientes y discapacitados en el hogar familiar. Esta bonificación puede entenderse como una fórmula de desarrollo de los cuidados a las personas dependientes sin contar con un marco de

[93] Enmienda presentada por el PSOE, IU, ERC y CC.

regulación previo y/o, también como una fórmula ventajosa de regulación de inmigrantes asociada al contenido del Proyecto de Reglamento de la Ley de Extranjería. Sería conveniente conocer el coste previsto por su aplicación y la fórmula de financiación del Ministerio de Trabajo.

Del total de ingresos previstos por cuotas, una parte proviene de de la cuota por contingencias comunes de las personas que perciben la prestación contributiva por desempleo y subsidio para mayores de cincuenta y dos años (3.121,29 millones del INEM y 433,72 millones de los trabajadores beneficiarios de la prestación). El INEM realiza otra aportación adicional como bonificación de la cuota empresarial por contingencias comunes en algunos tipos de contratos (2.270 millones). De esta forma, el INEM realiza aportaciones en concepto de cuotas sociales equivalentes al 0,64% del PIB sobre un total del 9,9% del PIB que supone la recaudación por la cuota por contingencias comunes y accidentes de trabajo, siendo **los empresarios lo que asumen el resto como parte del coste laboral (9,2% del PIB).**

El Estado tiene dotados recursos para realizar transferencias a la Seguridad Social (4.935,81 millones) por un importe superior a las del año anterior (8,3% nominal; 5,7% real) para dar cobertura a la mayor parte de las prestaciones de carácter universal integradas en el sistema. Los complementos a mínimos por pensiones son la excepción, con una cobertura parcial de su coste (27,93% del total) aunque el porcentaje sea algo superior al del presente año (22,64% del total) a pesar de haber aumentado el gasto en 383,43 millones por el incremento especial de las cuantías de las pensiones mínimas.

Transferencias Estado a la Seguridad Social			*2005*	
	2003	*2004 inicial*	millones	% anual
asistencia sanitaria INGS	262,96	220,20	167,65	-23,9%
Complemento Mínimos pensiones	606,35	906,35	1.206,35	33,1%
Pensiones no contributivas	1.932,54	1.996,62	1.863,44	-6,7%
Prestaciones familiares no contributivas	898,89	945,20	1.078,00	14,0%
LISMI	127,94	112,89	98,80	-12,5%
Síndrome toxico	23,36	18,69	21,00	12,4%
Ayudas Especiales Jubilación Anticipada	131,00	112,84	211,79	87,7%
Al IMSERSO servicios sociales Ley 24/1997	241,61	216,12	187,71	-13,1%
servicios Instituto Social de la Marina	68,56	91,06	99,25	9,0%
Total	**4.293,21**	**4.619,97**	**4.933,99**	6,8%

La decisión del Gobierno de ralentizar la cobertura con impuestos del gasto en complemento de mínimos es coherente con el abultado excedente alcanzado por la Seguridad Social contando solo con sus

propias cuotas, en un horizonte de crecimiento del gasto en pensiones donde para asumir las obligaciones futuras será necesario destinar un porcentaje de cuotas sobre PIB como la actual. El rápido cumplimiento de la separación de fuentes de financiación obligaría a tomar una delicada decisión de disminuir cuotas, elevar drásticamente las prestaciones o, aumentar mucho el Fondo de Reserva, alternativas algunas muy atractivas a corto plazo pero con serias repercusiones futuras, dificilmente controlables con el paso del tiempo.

Los ingresos se completan con *las tasas y otros ingresos* (814,82 millones) donde la principal partida son los recargos, intereses y multas (695,14 millones) y *los ingresos patrimoniales* (1.064,08 millones) que recogen los intereses afectos a las inversiones realizadas donde destacan las asociadas al Fondo de Reserva (800,00 millones), en ascenso con el aumento de las aportaciones realizadas en un marco estable de tipos de interés.

Los gastos totales del sistema de Seguridad Social (84.100,81 millones; 10% del PIB) incrementan sus dotaciones en similar proporción a la prevista para la actividad económica (6,2% nominal; 3,6% real[94]).

El principal destino de las políticas de gasto del próximo año son las pensiones contributivas (68.904,88 millones) con un aumento anual de su dotación ligeramente superior al total del sistema (6,6% nominal; 4,0% real). El incremento permite cubrir el superior número de pensiones (0,78% en 2005; +61.856 pensiones), bastante reducido comparado con épocas pasadas y futuras, la revalorización de la cuantía en igual porcentaje al objetivo de inflación del Banco Central Europeo (2% inicial después de aplicar la cláusula de garantía del año anterior[95]), y otros efectos (3,80%). En los mismos, se encuentra el mayor valor de las pensiones con entrada en el sistema respecto a las dadas de baja, tasa de sustitución, y la subida extraordinaria de las cuantías mínimas.

En 2005 por iniciativa del Gobierno y del Comité de Seguimiento de "la Declaración para el dialogo social, competitividad, empleo estable y cohesión social" compuesto por el propio Gobierno, CEOE, CC.OO. y UGT, las pensiones mínimas contributivas con y sin cónyuge a cargo aumentarán su cuantía por encima del objetivo de inflación (6,5% y 5% nominal respectivamente). En 2004 había 2.233.285 personas percibiendo alguna cantidad en concepto de complementos a mínimos, 77.959 menos que en

[94] El PIB crece en términos reales el 3% por aplicar un deflactor inicial (3,2%) siete décimas superior al del consumo (2,5%).

[95] La subida del 2% se aplica después consolidar la desviación en el IPC noviembre sobre noviembre utilizada como instrumento para mantener el poder adquisitivo en el año 2004.

año anterior, que se beneficiarán de la medida mejorando su poder adquisitivo en un porcentaje a determinar por el IPC del próximo año. El coste anual adicional de esta subida extra es, según los autores, de 383,43 millones incrementando el gasto en complementos a mínimos hasta los 4.318,45 millones (0,51% del PIB).

Las cuantías iniciales de las pensiones mínimas en 2005 dependerán también de la evolución del IPC en 2004 (noviembre sobre noviembre), ya que la subida prevista para el próximo año se aplicará después de aplicar la cláusula de mantenimiento de poder adquisitivo en el presente ejercicio.

Comparación pensión y Base de Cotización máxima

	pensión máxima (14 pagas)			BC máxima (12 pagos)			%
	mes	año	% anual	mes	año	% anual	Pensión máxima / BC
1986	1.129,60	15.814		1.488,05	17.857		88,6%
1990	1.245,01	17.430	7,0%	1.752,19	21.026	5,7%	82,9%
1995	1.608,48	22.519	5,3%	2.176,81	26.122	3,5%	86,2%
2000	1.826,84	25.576	2,9%	2.450,87	29.410	2,0%	87,0%
2001	1.903,74	26.652	4,2%	2.499,91	29.999	2,0%	88,8%
2002	1.953,10	27.343	2,6%	2.574,90	30.899	3,0%	88,5%
2003	2.029,27	28.410	3,9%	2.652,00	31.824	3,0%	89,3%
2004	2.086,10	29.205	2,8%	2.731,50	32.778	3,0%	89,1%
2005	2.127,33	29.783	2,0%	2.813,40	33.761	3,0%	88,2%

La cuantía máxima de la pensión contributiva de la Seguridad Social al igual que la de clases pasivas, fijada para 2005 es de 2.127,33 euros al mes a percibir en catorce pagas. La relación con la base máxima de cotización establecida para el próximo año es del 88,2%. Como se puede apreciar en la tabla adjunta, la tasa de crecimiento de ambas variables es inferior en 2004 a la evolución del IPC lo que obligará a introducir correcciones en el futuro.

Las pensiones por jubilación absorberán en 2005 el mayor porcentaje del gasto (66,2%) aunque reflejan un leve descenso en los tres últimos años que asumen las de viudedad gracias a la mejora en la formula de cálculo de la base reguladora, la segunda clase por volumen de gasto (20,4% del total). Las de incapacidad permanente (11,7%), orfandad (1,4%) y favor familiares completan el cuadro (1,3%).

Desde la perspectiva del número de pensiones, casi ocho millones en 2005, su tasa de crecimiento volverá a ser en 2005 bastante reducida (+0,78%). Las de jubilación también son la clase de pensión con mayor peso aunque con un porcentaje inferior que el protagonizado en el gasto total (58,3% del total), seguidas de las de viudedad en un situación inversa a las anteriores por la menor cuantía media de las mismas

(27,4% del total). El número de pensiones de orfandad y favor familiares han disminuido en los últimos años y lo volverán a hacer en el próximo.

Gasto en pensiones contributivas Seguridad Social por clases (millones nominales euros)						
millones	Incapacidad	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F. familiar	Total
2000	6.180,2	34.483,7	9.510,4	745,3	157,5	51.077,0
2003	7.196,0	40.186,7	11.697,4	894,0	177,3	60.151,4
2004	7.532,4	42.545,7	13.125,4	919,8	183,8	64.307,0
2005	8.362,9	45.361,3	13.979,6	997,3	203,8	68.904,9
% real anual	Invalidez	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F. familiar	Total
2001	0,2%	0,9%	1,2%	-0,2%	-1,1%	0,9%
2002	2,2%	2,4%	4,9%	6,4%	1,2%	2,9%
2003	3,0%	2,1%	5,0%	2,3%	1,8%	2,7%
2004	1,6%	2,8%	8,9%	-0,1%	0,6%	3,8%
% clase	Incapacidad	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F. familiar	Total
2000	12,1%	67,5%	18,6%	1,5%	0,3%	100,0%
2001	12,0%	67,6%	18,7%	1,4%	0,3%	100,0%
2002	11,9%	67,2%	19,0%	1,5%	0,3%	100,0%
2003	12,0%	66,8%	19,4%	1,5%	0,3%	100,0%
2004	11,7%	66,2%	20,4%	1,4%	0,3%	100,0%

Número de pensiones contributivas Seguridad Social (en miles)						
miles	Incapacidad	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	806,7	4.617,0	2.121,9	268,6	41,6	7.855,7
2004	823,2	4.632,2	2.153,8	264,0	40,7	7.913,8
2005	839,9	4.647,5	2.185,4	262,7	40,2	7.975,7
% clase	Incapacidad .	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F familiar	TOTAL
2000	10,3%	59,2%	26,5%	3,4%	0,6%	100,0%
2001	10,2%	59,2%	26,7%	3,3%	0,6%	100,0%
2002	10,2%	58,9%	26,8%	3,5%	0,5%	100,0%
2003	10,3%	58,8%	27,0%	3,4%	0,5%	100,0%
2004	10,4%	58,5%	27,2%	3,3%	0,5%	100,0%
2005	10,5%	58,3%	27,4%	3,3%	0,5%	100,0%
% anual	Incapacidad .	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F familiar	TOTAL
2001	-0,3%	1,0%	1,5%	-1,9%	-3,7%	0,86%
2002	0,9%	0,5%	1,6%	7,0%	-2,0%	1,01%
2003	1,5%	0,5%	1,4%	-1,6%	-1,3%	0,80%
2004	2,0%	0,3%	1,5%	-1,7%	-2,1%	0,74%
2005	2,0%	0,3%	1,5%	-0,5%	-1,2%	0,78%

Cuantía PNC				
	euros/mes	euros/año	% nominal	% real
1991	156,26	2.187,7		
1995	206,57	2.892,0	4,4%	0,1%
2000	246,93	3.457,0	7,3%	3,2%
2001	253,60	3.550,4	2,7%	0,0%
2002	263,50	3.689,0	3,9%	-0,1%
2003	270,88	3.792,3	2,8%	0,2%
2004	276,30	3.868,2	2,0%	-1,2%
2005	284,59	3.984,3	3,0%	1,0%
Prueba de rentas (1 beneficiario) = cuantía de la prestación en 14 pagas				
Prueba rentas (2 beneficiarios) = cuantía +70% cuantía				

Las cuantías de las pensiones no contributivas crecerán en 2005 el 3%, un punto por encima del objetivo de inflación (2%) utilizado como referencia de la subida general de las pensiones. Para hacer frente a las nuevas cuantías y un número de beneficiarios inferior al del año precedente, el crédito estimado (1.996,62 millones; 0,2% del PIB) crecerá ligeramente en términos reales (3,9% nominal; 1,4% real). En esta previsión no se incluye el coste de las pensione son contributivas en País Vasco y Navarra cuyo coste asciende a 133,18 millones, compensado posteriormente dentro de los mecanismos disponibles en el Concierto Económico.

El trabajador recibe la prestación económica por incapacidad temporal cuando se producen situaciones de enfermedad común, profesional o accidente de trabajo. La dotación asignada para el próximo año (5.925,18 millones) crece sobre el avance de liquidación al mismo ritmo que el previsto para la economía (6,3% nominal; 3,7% real). Dentro del total, hay una partida especifica (274,28 millones) dirigida a las Comunidades Autónomas para incentivar el control de la prestación en un intento de cubrir la disfunción creada al no coincidir la administración pagadora (Seguridad Social) con aquella de la que dependen los médicos de primaria quienes son los encargados de la emisión de la altas y bajas (Comunidades Autónomas). Hasta la fecha se ha detectado una sensible falta de sintonía entre administraciones perjudicando el adecuado control de la prestación. Esta cuestión debería hacer reflexionar en profundidad a todos los afectados para encontrar una solución que impida otras soluciones alternativas que predican modificaciones estructurales en la cuantía y duración de la prestación o en la concesión de las latas y bajas.

El resto del gasto de la incapacidad temporal se distribuye entre el INSS (3.082,66 millones), las Mutuas (2.805,08 millones) y el Instituto Social de la Marina (37,45 millones).

Las prestaciones económicas por hijo a cargo dispondrán en 2005 de 931,78 millones (+7,4% nominal; +4,7% real) por el aumento del 2% con carácter general y del 5% para aquellas dirigidas a los hijos mayores de 18 años con minusvalía superior al 65%. La prestación por hijo a cargo está dirigida a personas con un nivel de ingresos muy bajo, inferior a 8.665,61 euros anuales y tiene una cuantía muy pequeña (291,00 euros anuales; 24,25 euros mensuales). La ausencia de unas prestaciones dignas en esta materia es, sin duda, una de las deficiencias más importantes del Estado del Bienestar español con intensas repercusiones demográficas y laborales.

Completan el total de políticas no contributivas, las ayudas equivalentes por jubilación anticipada (406,47 millones) y síndrome tóxico (21 millones), todas a desaparecerán con el paso del tiempo y, por tanto, la dotación debe ser considerada como transitoria.

El gasto en asistencia sanitaria (1.396,10 millones) crece ligeramente respecto al año anterior (2,9% nominal; 0,4% real) y su destino prioritario son las actividades desarrolladas por las Mutuas de Accidente de Trabajo (1.136,69 millones; 81,4% del total). El Instituto Social de la Marina gestiona una pequeña parte (75,32 millones) y el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGS) el resto de los recursos (184,03 millones) dirigidas fundamentalmente a la asistencia sanitaria de los ciudadanos de Ceuta y Melilla.

Prestaciones no contributivas

euros nominales	*PNC*	*FAS*	*LISMI*	*Total*
1992	363,5	673,5	628,0	1.665,0
2000	1.662,8	149,2	217,1	2.029,1
2003	1.932,5	88,5	125,0	2.146,0
2004	1.996,6	84,9	112,9	2.194,4
2005	1.996,6	67,9	98,8	2.163,4
% real	*PNC*	*PAS*	*LISMI*	*Total*
2002	-0,1%	-16,3%	-15,6%	-2,2%
2003	4,5%	-14,2%	-14,0%	2,3%
2004	0,1%	-7,1%	-12,5%	-0,9%
2005	-2,0%	-21,5%	-14,2%	-3,3%

Incluye País Vasco y Navarra

Número de beneficiarios

número	*PNC*	*FAS*	*LISMI*	*Total*
1992	129.147	342.547	332.407	804.101
2000	462.128	76.374	99.465	637.967
2003	475.820	48.390	70.282	594.492
2004	474.983	37.000	65.000	576.983
% anual	*PNC*	*PAS*	*LISMI*	*Total*
2002	0,6%	-13,1%	-13,0%	-2,8%
2003	0,7%	-13,7%	-7,5%	-1,6%
2004	-0,2%	-23,5%	-7,5%	-2,9%

No incluye País Vasco y Navarra

Los servicios sociales incluidos en el presupuesto de la Seguridad Social están gestionados por el Instituto de Migraciones y Servicios Social (IMSERSO) en el ámbito territorial en que existe gestión directa, por las Comunidades Autónomas en aquellas competencias y servicios transferidos, y por el Instituto Social de la Marina y por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en las actividades de su competencia. El capítulo de servicios sociales bajo gestión de la Administración Central (593,00 millones) disminuye en 2005 su dotación anual respecto al presente año (-3,5% nominal; -5,9% real) para la ejecución de las pocas políticas que restan bajo su tutela.

El IMSERSO desarrolla competencias relacionadas con las personas con minusvalía, ancianos y otros colectivos[96]. El presupuesto disponible para 2005 (356,47 millones) se dedica entre otras funciones a la gestión

[96] Las tareas relacionadas con la emigración y refugiados pasan en 2005 a la secretaria de Estado de Migraciones dependiente también del Ministerio de Trabajo.

de las prestaciones de integración a minusválidos, LISMI (98,8 millones) una prestación a extinguir en teoría que cuenta cada vez con menos beneficiarios a medida que pasan a percibir la pensión no contributiva. En la práctica, la diferencia en la prueba de rentas entre las distintas prestaciones y la situación personal no convierte en una opción tan clara la desaparición de la primera. El resto del gasto en servicios sociales se dirige a la cofinanciación del turismo de la tercera edad, centros de discapacitados, teleasistencia y actuaciones de prevención y seguridad e higiene en trabajo.

Los gastos de administración del sistema de Seguridad Social (2.270,76 millones) equivalen al 2,7% del gasto total y disminuyen en términos reales respecto al año en curso (0,08% nominal; -2,6% real). Del total del gasto, algo más de la mitad corresponde a las Mutuas de Accidentes de Trabajo (el 55% del total por valor de 1.247,72 millones) y algo menos de una tercera parte se asigna como gasto de administración de las prestaciones económicas donde se incluyen las pensiones (el 28,5% por valor de 647,63 millones). Esta partida de administración es equivalente al 0,8% del gasto gestionado como prestaciones económicas.

Consolidado Seguridad Social
resumen ingresos y gastos

		Ingresos	Gastos	saldo
2004	avance	87.183,2	79.176,7	8.006,5
2005	*inicial*	*90.099,8*	*84.100,8*	*5.999,0*

El saldo de ingresos y gastos por operaciones no financieras previsto para 2005 asciende a 5.999,00 millones. La estructura del presupuesto presentado refleja, además, que la recaudación por cuotas sociales (contingencias comunes + accidentes de trabajo) permite asumir todas las obligaciones de las prestaciones contributivas y el global de los gastos de administración, obteniendo un excedente de 5.532,00 millones[97]. Este saldo aumentaría hasta los 9.850 millones (1,17% del PIB) si hubiera finalizado el periodo transitorio de separación de fuentes de financiación y el Estado asumiera la completa financiación de los complementos a mínimos de las pensiones, tal y como está recogido en la Ley General de la Seguridad Social.

[97] Puede quedar pendiente de ubicar el gasto sanitario de las Mutuas de Accidentes de Trabajo (1.136,69 millones)

Consolidado Seguridad Social. SEGMENTO CONTRIBUTIVO

		ingresos	**Gastos**					Excedente (+) o déficit (-)		
millones euros		Total cuotas	pensiones contributivas	Incapacidad laboral	maternidad	Admón	Total gastos	saldo	Complemento mínimos pensiones	saldo sin Complemento mínimos
2000	derechos	60.442	51.078	3.784	739	1.153	56.754	3.688	3.904	7.591
	caja	60.034	51.078	3.784	739	1.153	56.754	3.280	3.904	7.184
2001	derechos	66.390	53.375	4.278	847	1.300	59.800	6.590	4.102	10.692
	caja	65.945	53.375	4.278	847	1.300	59.800	6.145	4.102	10.247
2002	derechos	70.829	56.853	4.754	943	1.292	63.842	6.987	4.187	11.174
	caja	70.471	56.853	4.754	943	1.292	63.842	6.629	4.187	10.816
2003	derechos	76.430	60.151	5.154	1.081	1.809	68.195	8.235	4.133	12.368
	caja	76.046	60.151	5.154	1.081	1.809	68.195	7.851	4.133	11.984
2004	previsión	80.845	64.668	5.573	1.151	1.605	72.998	7.848	4.003	11.851
2005	***inicial***	***83.220***	***68.905***	***5.925***	***1.235***	***1.623***	***77.688***	***5.532***	***4.318***	***9.850***

10. Conclusiones

Un entorno favorable y factores irrepetibles ayudaron decisivamente a la economía española en la última década

Durante un periodo amplio de tiempo (1995-2004), la economía española ha disfrutado de una alta tasa de crecimiento y una intensa creación de empleo. Esto es un hecho positivo para la sociedad española, que, además, ha permitido a los Gobiernos de la anterior década señalar que las medidas de política económica adoptadas en sus mandatos fueron elementos claves para su consecución. La estabilidad fiscal alcanzada, tras haberse superado casi en su totalidad un déficit anual del 6%, es sin duda un factor de crecimiento aunque las cifras oficiales, por el excesivo uso de la contabilidad creativa, no sean tan contundentes, como se han querido presentar ante la opinión pública. Considerar las reformas tributarias aprobadas como clave de bóveda del éxito, con el IRPF como estandarte destacado, genera aún más dudas, no por negar el descenso de las aportaciones de los ciudadanos al citado impuesto sino por la pérdida de suficiencia de las distintas Administraciones y la falta de equidad en la distribución de las rebajas entre los ciudadanos. En estos años se ha producido una importante subida de la presión fiscal (2,8 puntos del PIB), si bien ha sido de carácter regresivo al estar apoyada en su mayor parte en la imposición indirecta (1,7 puntos del PIB) y las cuotas sociales (0,6 puntos).

La economía española ha disfrutado, por otra parte, del impacto positivo de algunos factores en un contexto histórico irrepetible. El más destacado ha sido, sin duda, formar parte desde su inicio de la moneda única, lo que ha traído estabilidad monetaria y cambiaria, a la vez que una caída espectacular en los tipos de interés (desde el 14% al 2%), una circunstancia ésta última difícilmente repetible. Para valorar su importancia, desde hace algunos años se disfruta de tipos de interés negativos deducida la inflación y de un tipo de cambio apreciado que permite a los españoles comprar en mejores condiciones y absorber, por lo menos parcialmente, la subida en el precio del petróleo; de haberse mantenido la peseta como moneda de referencia, la inflación y el saldo con el exterior de la economía española no hubieran permitido alcanzar esta favorable posición.

La compra de vivienda realizada por muchas familias, en un escenario de aumento disparatado de los precios, se explica en buena

parte — y también por la ausencia de una política de alquiler— por este motivo. Otra cuestión bien distinta es el elevado riesgo futuro derivado del alto endeudamiento de las economías domésticas españolas (99% de la renta bruta disponible) tanto en una situación expansiva como recesiva. Una aceleración en el ritmo de actividad económica traería consigo una elevación de los tipos de interés con el consiguiente encarecimiento en las cuotas mensuales a pagar en concepto de amortización de los créditos hipotecarios. Una recesión con destrucción de empleo sería aún peor, al perder muchas familias una parte de los ingresos necesarios para hacer frente a sus pagos, en muchos casos asumidos en el límite de los recursos disponibles en el momento de solicitar el préstamo. La tercera posibilidad, la inflación con bajo crecimiento –estanflación- sería todavía más dañina.

Conviene ser conscientes, por tanto, de la imposibilidad de volver a disfrutar de factores positivos tan influyentes, al igual que nunca será posible recuperar cuota de mercado mediante la devaluación de la moneda siendo obligado realizar los ajustes pertinentes en salarios, empleo o/y excedentes empresariales.

Un crecimiento aceptable en las circunstancias de 2004 acompañado de múltiples factores de preocupación

La previsión oficial de crecimiento de la economía española para el año en curso (2,8%) puede no cumplirse a pesar de la buena voluntad de las autoridades económicas, por el fuerte aumento en el precio del petróleo y la incertidumbre asociada a la inestabilidad internacional. De finalizar el ejercicio en un cifra alrededor del 2,6%, el crecimiento de la economía española se mantendrá por cuarto año consecutivo por debajo del tres por ciento (2,8%, 2,2%, 2,5% de 2001 a 2003). Sin embargo, este comportamiento es aceptable en un entorno europeo donde algunos de los países más grandes y avanzados han mantenido y, en algunos casos siguen sufriendo, crecimientos muy débiles.

El diferencial favorable de la economía española en los últimos ejercicios está, no obstante, disminuyendo a marchas forzadas y a la vez las deficiencias del tejido productivo se hacen cada vez más evidentes. A la vista del deterioro, la pregunta clave es conocer si la economía española está en condiciones de aumentar su dinamismo en el futuro (para seguir acortando las distancias con los países más avanzados de la Unión Europea) o, si por el contrario, su capacidad de generar riqueza quedará estancada.

Los resultados en algunas variables macroeconómicas españolas son preocupantes. El continuo diferencial de inflación con la media comunitaria (un año más por encima de un punto: 13,4 puntos acumulados desde 1993), el insostenible déficit con el exterior cuyo saldo negativo de la balanza por cuenta corriente puede alcanzar el 5% del PIB en 2004, el todavía elevado desempleo unido a una intensa temporalidad en el empleo y, por último, el ya excesivo nivel de endeudamiento de las economías domésticas, constituyen todos ellos, elementos muy a tener en cuenta cuando se analizan las posibilidades futuras de crecimiento de la economía y la cohesión de la sociedad española.

El elevado endeudamiento de las familias españolas y la evolución del precio de la vivienda permiten valorar muy negativamente la gestión en los últimos años de la mayor parte de las administraciones en esta materia. El Gobierno de la nación ha apostado de forma decidida por incentivar exclusivamente la vivienda libre, tanto con una política de suelo apoyada en el uso más fácil del mismo por parte de los promotores como en el terreno fiscal donde concentra las ayudas en la compra de vivienda. Las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos no han podido, o no han querido, subvertir este orden y el resultado ha sido un espectacular aumento en el número de viviendas construidas casi en su totalidad libres. Aunque parezca contradictorio, el férreo control ejercido desde la oferta ha provocado un brutal aumento en el precio final. Una minoría de la población española se ha beneficiado de una etapa, que si bien ha permitido a muchos españoles comprar una vivienda gracias a los bajos tipos de interés ha sido a cambio de endeudarse más y por más tiempo. El aumento teórico de su patrimonio no puede ser consuelo para quién tiene una sola vivienda y debe utilizarla como residencia habitual, ya que la pérdida de empleo o la subida en el precio del dinero puede castigar muy duramente su calidad de vida.

En un intento de resumir, los malos resultados observados en las variables mencionadas muestran una economía cercana al límite de sus posibilidades después de haber agotado la mayor parte de los incentivos disfrutados en la última década. Los negativos resultados internos están acompañados, además, de algunos peligros exógenos. El barril de petróleo ha superado en algunos momentos los cincuenta dólares desencadenando los conocidos efectos negativos imposibles de absorber en su totalidad por el buen cambio del euro. En este momento, no se dispone de argumentos razonables para esperar un descenso inmediato y pronunciado en su precio. La economía norteamericana sigue mostrando síntomas contradictorios sin consolidar un ritmo elevado de crecimiento, a pesar de haber utilizado las autoridades económicas la mayor parte de los instrumentos disponibles. Las ya celebradas elecciones presidenciales

deben abrir paso a la adopción de decisiones en política económica incluyendo las relacionadas con los excesivos saldos negativos en materia fiscal y comercial.

Las dificultades económicas latentes del gigante norteamericano están acompañadas de una falta de estabilidad política en el marco internacional, al no haberse logrado un equilibrio estable de poderes después del desmoronamiento de la Unión Soviética. El paso de la guerra fría a los diversos conflictos locales y la insuficiente capacidad de las instituciones internacionales para hacer cumplir la legalidad no ayudan a mejorar la confianza de ciudadanos y agentes económicos.

Este panorama internacional de difícil solución a corto plazo limita las posibilidades de que el factor externo sirva de elemento básico en el que apoyar el crecimiento de la economía española en el próximo año. Una adversidad a la que sumar la ausencia de una política económica común en la Unión Europea para hacer frente a las decisiones de Estados Unidos, un tipo de cambio apreciado que perjudica la capacidad exportadora de los países europeos más avanzados y una más que posible subida del tipo de interés en la zona euro para compensar el incremento en los precios. Esta suma de variables obliga, por tanto, a concentrar aún más la atención en la resolución de los problemas internos. Los deficientes resultados de las variables macroeconómicas a nivel nacional reflejan los problemas y las insuficiencias ya conocidos: falta de cultura en la estabilidad de precios en especial de una parte del empresariado, incapacidad del tejido productivo para competir con terceros en amplias áreas de actividad, excesiva concentración de empresas en proyectos apoyados en bajos costes laborales y precios desorbitados en el precio de un bien básico como es la vivienda. La relación de factores de influencia se ha ampliado en los últimos años con uno nuevo con fuerte incidencia: la emigración.

Los factores extraordinarios ya mencionados, a los que sumar un periodo amplio con petróleo barato (18 dólares el barril), ayudaron de manera decisiva a conseguir buenos resultados macroeconómicos en un periodo amplio de tiempo. Este fuerte impulso, no obstante, ha ido perdiendo fuelle y aunque los efectos positivos derivados de una moneda fuerte y respetada permanecerán en el tiempo, éstos han disminuido su intensidad en los últimos tres años. Sin embargo, en este periodo, el fenómeno de la inmigración ha jugado un papel protagonista: pues a medida que se fue diluyendo el primer y gran impulso positivo de la integración española en la Unión Económica y Monetaria, la intensa de entrada de trabajadores inmigrantes supuso un nuevo empuje. El número de afiliados a la Seguridad Social supera el millón, el número de

irregulares los ochocientos mil y como dato representativo, en 2003, la sociedad española fue el destino de casi la mitad del total de los inmigrantes recibidos en la Unión Europea (600.000 sobre 1.300.000).

La decisión de abandonar su país al no disponer de unas mínimas perspectivas de labrarse un futuro digno es una opción triste y dura. La situación no mejora con la llegada a su destino. La falta de empleo está habitualmente acompañada de pésimas condiciones de vivienda y la ausencia de una infraestructura familiar que conceda cobertura en situaciones desfavorables. Esta deplorable situación de los inmigrantes a su llegada a España tiene lugar en un mercado de trabajo con la mayor tasa de desempleo europea y la más elevada de temporalidad en el empleo. Las cifras reflejan un largo camino a recorrer por la población española para alcanzar los ratios medios europeos de ocupación. La realidad demuestra que la mayor necesidad y la falta de protección de los inmigrantes determinan unas relaciones laborales con peores condiciones de trabajo y menores salarios, elementos ambos que permiten explicar en buena parte –quizás de forma decisiva- el diferencial de crecimiento del PIB y del empleo de España con el entorno comunitario en los últimos años. Las peores condiciones soportadas por los inmigrantes permiten a las empresas ubicadas en los sectores de actividad con menos valor añadido asumir más empleo sin aumentar la producción ni reducir los beneficios, o posiblemente incluso aumentando estos últimos. Este hecho profundiza la pregunta, muy repetida en los últimos tiempos, sobre la solvencia de un modelo de crecimiento, que mezcla la baja productividad con la economía sumergida, para construir un futuro viable.

La vertiente laboral y macroeconómica de la inmigración está acompañada de otra social, más importante si cabe, que afecta al bienestar de todas las personas: las que estaban antes y las que han llegado. La integración, evitando la xenofobia, de un volumen tan grande de personas en una sociedad con una sola cultura —pero más diversa— no es un asunto fácil. En este complicado contexto no son válidas las posturas bienintencionadas ni ingenuas, por más que se asienten en los deseos de quienes las expresan. No parece una solución adecuada lanzar un mensaje imposible de cumplir, ya sea directamente mediante "fronteras abiertas y papeles para todos" o, de manera indirecta, a través de las reiteradas regularizaciones extraordinarias que, como se ha demostrado, son más una forma de mantener el problema que de solucionarlo.

La integración de millones de personas es un trabajo largo y complejo que necesita estrategia política, actitud positiva por ambas partes y recursos económicos suficientes. La política de inmigración

necesita adecuar la entrada a las posibilidades y necesidades de la sociedad española. Además, es necesaria una regularización razonable pero también una política de vivienda efectiva, que además evite la formación de guetos, una política educativa que permita acomodar a niños y mayores sin entorpecer el ritmo de educación de los estudiantes, servicios sociales adecuados y suficientes y, por último, una protección efectiva en el trabajo que impida los abusos en las condiciones en que se desarrolla y en los salarios percibidos.

Unos PGE de transición en 2005 para afrontar los objetivos de la política económica del nuevo Gobierno

En el contexto mencionado de una economía con una tasa de crecimiento mejorable pero todavía no preocupante y un gran número de problemas latentes, el nuevo Gobierno afirma que la economía española necesita un modelo de crecimiento económico equilibrado y duradero que potencie su competitividad en un entorno cada vez más abierto. Para lograrlo articula su política económica en tres ejes: la estabilidad presupuestaria, el impulso a la productividad y la transparencia y la calidad del marco regulatorio buscando una mejora en la competencia.

En la búsqueda de las dos primeras juega un papel decisivo la política presupuestaria de las tres administraciones, central, autonómica y local, y en la tercera el Gobierno de la nación asume la mayor parte del protagonismo dictando el marco legal oportuno.

Los PGE para el año 2005 concretan la política fiscal de ingresos y gastos elegida por el Gobierno de la nación para alcanzar sus objetivos. El más conocido, un crecimiento del PIB del 3%, algo superior al esperado en el presente año, sin mejorar la tasa de creación de empleo del ejercicio en curso (+2% anual medido a tiempo completo) al prever una mejora en la productividad aparente del factor trabajo.

El superior ritmo de actividad previsto se apoya, siempre siguiendo a los autores, en una estructura más sana que reduce el protagonismo del consumo y la construcción, mientras aumenta la inversión en bienes de equipo y mejora el deteriorado saldo con el exterior (del -0,7% a -0,4% del PIB). El cuadro macro se completa con un objetivo de inflación del 2% coincidente con la decisión del Banco Central Europeo; es decir, se evita, como es habitual desde hace bastantes años, utilizar el concepto de previsión.

Una de las tareas de cualquier Gobierno es generar confianza por lo que no es criticable su apuesta por objetivos ambiciosos, pero el cuadro macroeconómico oficial contiene algunas contradicciones. La principal es esperar un aumento en la tasa de inversión en bienes de equipo compatible con una disminución del saldo negativo con el exterior, cuando el comportamiento ha sido el contrario al no haber podido todavía alcanzar una base productiva nacional suficiente que limite su excesiva dependencia en este campo. La situación conocida no permite una conclusión distinta para el próximo año. De no observarse algún cambio súbito, una circunstancia un tanto difícil, habrá problemas para alcanzar la previsión de crecimiento en el PIB salvo que la construcción siga manteniendo su excesivo y poco sano protagonismo dentro de la economía española.

La elevada posibilidad de que el precio del petróleo se mantenga por encima de los 38 dólares el barril, la cifra utilizada para llegar a la previsión de crecimiento, añade un impedimento adicional al cumplimiento del objetivo oficial. Algunos expertos de la Comisión Europea atribuyen una caída de dos décimas del PIB a la subida de tres dólares en el precio del petróleo al repercutir previamente en una subida de una décima en la inflación nacional. De ser así, un aumento del PIB del 2,5% en 2005 sería un objetivo más realista para la economía española.

Escenario macroeconómico. España	**2005**
consumo total	3,3
consumo privado	3,2
consumo público	3,5
Formación Bruta capital	4,0
Construcción	3,2
Bienes de equipo	5,1
Otros	
Variación existencias	
DEMANDA INTERNA	3,4
Exportaciones	6,4
Importaciones	7,3
SALDO EXTERIOR Aportación al PIB	-0,4
PIB pm Evolución % real	**3,0**
PIB pm Evolución % nominal	6,3
PIB en millones	841.549
inversión bruta en % PIB	
Deflactor PIB	3,2
Objetivo de Inflación anual	2,0
coste laboral unitario	3,1
Empleo CN tiempo completo	2,0
Asalariados	2,2
Tasa de paro EPA	10,8
Productividad aparente trabajo	
PAFT CN tiempo completo	1,0
déficit público (en % del PIB)	0,1
deuda bruta AA. PP.	46,7

La duda en el cumplimiento de los objetivos es extensible a la inflación (2% en tasa anual) que, si bien se considera un objetivo sólo por la decisión del BCE, se utiliza de manera profusa en el presupuesto del Estado y se propone como elemento de referencia para otras materias como, por ejemplo, la negociación colectiva. El punto de partida en 2004, un IPC superior al 3%, y la intensa incertidumbre que rodea al precio de petróleo, no avalan esa previsión. Y ciertamente, la falta de confianza de los agentes sociales y económicos puede repercutir negativamente en distintos ámbitos.

El impacto producido por el rápido e intenso aumento en el precio del petróleo es un factor de inestabilidad ante el cual se debería reaccionar evitando una espiral inflacionista, pues esta situación en última instancia perjudica siempre más a las personas en peor situación para defender sus intereses. Esta reflexión, no obstante, no implica que deban ser solamente las rentas salariales las que soporten en su poder adquisitivo la subida del petróleo siendo necesario encontrar fórmulas donde todos los factores —trabajo y excedentes empresariales— asuman una parte de los mismos. En este contexto, la respuesta a las reivindicaciones corporativas sólo podrá darse una vez analizada con detalle su situación, y de ser necesaria alguna actuación, ésta ha de canalizarse en deducciones en el IRPF, puesto que es una forma razonable para comprobar el efecto concreto que la reducción supone en cada uno de los afectados.

El presupuesto del Estado para 2005 se construye a partir del objetivo de estabilidad presupuestaria, concretado en un ligero superávit utilizando el criterio de Contabilidad Nacional (0,2% del PIB), cifra con signo distinto en contabilidad pública (-0,2% del PIB). Para obtener este resultado, se han utilizado unas cifras de ingresos elaboradas de forma un tanto peculiar, ya que: prevén un elevado aumento en la imposición directa, un crecimiento inferior en la imposición sobre el consumo y aún menor en las cuotas sociales, que resultan incluso infravaloradas. En estas dos últimas fuentes de ingresos, se utiliza una previsión de crecimiento sobre el avance de liquidación del presente año inferior a la prevista para el PIB. Este comportamiento contrasta con la experiencia reciente donde los capítulos de ingresos más regresivos (impuestos indirectos y cuotas sociales) han crecido en mayor medida que el resto.

La única modificación normativa relevante en la imposición directa afecta a la actualización de la tarifa del IRPF utilizando el objetivo de inflación (2%) para evitar la "progresividad en frío". Analizada la decisión con detalle, la incidencia no es tan importante como han anunciado las autoridades económicas al no incluir en paralelo la actualización de los gastos deducibles del impuesto (trabajo, personal y familiar). De haberse introducido estos últimos, la incidencia de esta medida en la recaudación hubiera sido muy superior (más de 1.000 millones frente a los 175 millones presupuestados).

Conviene recordar, de todos modos, que en el IRPF, un impuesto con tarifa progresiva donde el tipo de gravamen aumenta más que proporcionalmente con los ingresos, la no actualización implica, a diferencia de lo afirmado habitualmente, un aumento de progresividad y, y son los contribuyentes con más renta los más interesados en una

medida de estas características. Dado que la presión fiscal española es muy inferior a la media comunitaria y el IRPF no está sobrado de equidad, la decisión elegida de preservar la recaudación, incluso aumentarla evitando la total actualización del impuesto, no es una opción rechazable, al margen de que sea criticable que se oculte a los ciudadanos (contribuyentes) el verdadero alcance de la medida, atribuyéndose el Gobierno virtudes que no son reales en la práctica.

El mayor esfuerzo anunciado por el Gobierno en la lucha contra el fraude podría ayudar a conseguir los ambiciosos objetivos de la imposición directa. Esta lucha precisa una buena dosis de voluntad política y medios humanos y legales suficientes para concentrar la actividad inspectora en los contribuyentes con mayores posibilidades de incumplir sus obligaciones fiscales. La ausencia de modificaciones legales y el escaso aumento de la dotación presupuestaria en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria pueden frenar en la práctica estas buenas intenciones.

El presupuesto de ingresos presentado mantiene la costumbre de años anteriores de utilizar cifras claramente infravaloradas, en especial en cuotas sociales, una cuestión que junto a los márgenes mencionados en los impuestos permiten considerar alcanzable la previsión total de ingresos del presupuesto para 2005, si bien a cambio de seguir profundizando en una estructura regresiva en la distribución de los esfuerzos.

El presupuesto consolidado de gastos de 2005, sin contar con las desviaciones al alza en su ejecución, es restrictivo si se le compara con el avance de liquidación del año en curso elaborado en este trabajo, ya que su tasa de crecimiento (4,6%) es inferior a la esperada para el PIB (6,3% nominal). Esta afirmación contradice la presentación oficial que, al utilizar el criterio de las dotaciones iniciales, consigue una tasa de aumento anual similar a la previsión de crecimiento del PIB.

El presupuesto de gastos tiene unas características y recursos financieros muy similares al del presente año, si bien desde el Gobierno se ha querido resaltar un importante esfuerzo en capítulos muy apreciados por la opinión pública como son las infraestructuras, I+D+i, vivienda y enseñanza.

El análisis detallado de este y otros aspectos rebaja las expectativas al comprobarse un incremento bastante moderado en inversiones reales y transferencias de capital (2,7% nominal sobre el

avance de liquidación en 2004), inferior incluso a la previsión del PIB (6,3% nominal).

La dotación en vivienda crece bastante sobre la del presente año (32,5% nominal), pero la reducida dimensión del incremento (200 millones, el equivalente al 0,024% del PIB) augura un reducido impacto, dudando incluso de poder aplicar el limitado plan de ayuda al alquiler presentado antes del verano por la Ministra del ramo. El incremento en el volumen de recursos es inferior en el capítulo de enseñanza (92 millones, 0,011% del PIB), entre otras cuestiones, porque son las Comunidades Autónomas quienes deben asumir las mejoras en una educación pública deteriorada, entre otras causas, por el repentino aumento en el número de alumnos.

La reflexión es extensiva a las políticas de investigación y desarrollo con un aumento equivalente al 0,083% del PIB. En este capítulo, se profundiza en el uso de préstamos del Estado obligando en demasiadas ocasiones al receptor a disponer de cofinanciación privada para poder desarrollar los proyectos. Una opción no rechazable en sí misma, pero para la que se necesita un periodo suficiente de adaptación.

El mayor impulso en las políticas de gasto está en las pensiones, en parte por el aumento en las cuantías de las pensiones mínimas por encima del objetivo de inflación (6,5% y 5% para las con y sin cónyuge a cargo) pero, sobre todo, por la evolución dinámica del propio sistema como suma del mayor número, de la mayor cuantía de las nuevas y del mantenimiento del poder adquisitivo de todos los beneficiarios según recoge la ley en vigor.

Conviene resaltar el esfuerzo realizado por los responsables del INEM para, por primera vez en décadas, facilitar un avance de la liquidación del año en curso y unas cifras creíbles para el año próximo. Este avance, unido a la habitual amplia información disponible sobre la Seguridad Social, no es extensible al conjunto del presupuesto donde queda mucho por hacer para alcanzar un grado adecuado de transparencia.

La pregunta sobre cómo se ha podido incrementar el gasto sin subir los impuestos y manteniendo la estabilidad presupuestaria, tiene parte de su respuesta en un aumento de los activos financieros del Estado del 26,9% sobre el año anterior (+1.351 millones, el 0,16% del

PIB)[98]. Una partida no incluida en el cálculo del saldo del presupuesto en ninguno de los criterios contables, aunque aumenta el volumen nominal de deuda pública en circulación. Tampoco se incluyen las inversiones en carreteras proyectadas por el Ministerio de Defensa a desarrollar con "el modelo alemán" (a pagar en varios plazos) que aumentan el gasto sin incluirlo en el saldo presupuestario (2.504,85 millones, 0,0458 del PIB).

La alegada mejora en transparencia puede cuestionarse, por tanto, no sólo por aumentar el uso de la primera fórmula e incluir la segunda, sino por seguir manteniendo fuera del presupuesto, como hicieron anteriores gobiernos, un volumen muy elevado de proyectos de inversión (9.349 millones, 1,11% del PIB) desarrollados por las sociedades públicas empresariales del Estado (ADIF, AENA, Puertos y Sociedades de Agua). Este sistema contiene riesgos financieros ciertos y dificultades de control parlamentario, pero adicionalmente la decisión de seguir utilizándola produce sorpresa después del reconocimiento público realizado por el Vicepresidente Económico de la falta de garantías sobre la rentabilidad de los proyectos en términos de mercado y, por tanto, de las dudas razonables en la posterior aparición de déficits y la imposibilidad de recuperar préstamos por parte del Estado.

Esta práctica no es privativa del Gobierno de la Nación y es conocida su utilización desde hace varios ejercicios por el Gobierno Autonómico de la Comunidad Valenciana, tal y como refleja el aumento de su deuda. El proyecto de presupuestos de Cataluña para 2005 recogen proyectos no considerados para el cálculo del déficit por una cuantía muy elevada (3.514 millones de euros[99]) a realizar por empresas públicas dependientes de la administración autonómica[100]. El uso de esta fórmula es extensible a otros lugares, como por ejemplo, en el presupuesto de la Comunidad de Madrid (1.454 millones[101]). La falta de un trabajo detallado en esta dirección impide disponer de una relación detallada de todas las

[98] Los activos financieros totales ascienden a 14.634,02 millones (0,44% del PIB) pero 6.181,00 se destinan en su mayor parte al Fondo de Reserva de la Seguridad Social y 670,26 millones a la compra de Deuda Pública por el FOGASA.

[99] Diferencia entre el presupuesto de la Administración Pública de la Generalitat consolidado sin activos financieros (21.724 millones) y presupuesto del sector público de la Generalitat consolidado también sin activos financieros (25.238 millones). Fuente página web de la Generalitat de Catalunya.

[100] Entre las mismas se encuentran IFERCAT para la construcción de la línea 9 de metro de Barcelona, e ICF equipaments para la construcción de escuelas, comisarías y centros sanitarios, dos sociedades con escasas posibilidades de cubrir con sus ingresos propios el volumen actual de inversiones.

[101] El total de gasto de los entes públicos y sociedades mercantiles es de 2.677 millones, de los cuales 1.223 millones están financiados por partidas incluidas en el presupuesto de la Comunidad Madrid. Fuente: Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid.

Comunidades Autónomas pero hay información suficiente para pensar que la lista con seguridad es larga.

La supresión de la Ley de Acompañamiento debe saludarse de forma positiva puesto que se mejora la transparencia en las tareas de gobierno y el debate parlamentario. Sería deseable que en sucesivos años se mantuviera esa decisión incluso cuando se disponga de mayorías suficientes y estables en el Parlamento, ahuyentando así la idea que el motivo de esta decisión venga dada por la situación particular de esta legislatura.

La suma de comentarios realizados sobre los presupuestos de 2005, que en su mayoría demuestra un elevado grado de continuidad con los del año en curso, dan pie a calificarlos de transición, a la espera de que, para los siguientes, el Gobierno haya dispuesto del tiempo necesario para introducir cambios significativos, si los considera oportunos, entre otras cuestiones, como resultado del proceso de diálogo social en marcha con agentes sociales y económicos.

La necesidad de abordar las deficiencias de la economía española

El grado de consenso sobre las deficiencias de la economía española es bastante elevado. La mejora de la productividad es uno de los elementos clave para elevar el potencial de crecimiento y ofrece mayores posibilidades de repartir la riqueza entre salarios y empleo, a la vez que mejora la posición de las empresas y consigue un mayor control de la inflación. Los problemas asociados a la pérdida de competitividad no se han detectado, por otra parte, sólo en España, pues la deslocalización de actividades productivas también se conoce en los países más avanzados de la Unión Europea. Competir mediante una mejora continua en el valor añadido de los bienes y servicios es un elemento decisivo en toda la Unión Europea, tal y como se recoge en las directrices aprobadas en Lisboa hace cinco años. Las acusadas diferencias entre los países, aumentadas con la reciente entrada de los nuevos miembros, amenazan con estrechar el planteamiento al concentrar, de forma errónea, el esfuerzo nacional en evitar la competencia interna.

Coincidir en la descripción del problema no significa, desafortunadamente, coincidir en la forma de resolverlo cuando se supera el estadio de la declaración de intenciones o la enumeración de soluciones genéricas. Una fórmula para provocar un aumento activo de la productividad —no hay que olvidar que existe una fórmula pasiva a partir de la destrucción de empleo— es elevar las inversiones en

infraestructuras físicas, tecnológicas y humanas, mientras en paralelo, se mejora la organización del trabajo.

El sector privado cuenta, desde hace algunos años, con elementos favorables para afrontar sus inversiones de reposición y ampliación de capacidad si lo considera oportuno. Los reducidos tipos de interés mantienen el coste del dinero en tasas reales negativas y los costes laborales españoles siguen siendo inferiores a la media de los quince países anteriores a la ampliación, a la vez que la cualificación de los trabajadores ha crecido bastante, en especial la de las nuevas generaciones. A pesar de disponer de estas ventajas comparativas, la experiencia está demostrando que el primer límite es la excesiva aversión al riesgo de una parte del empresariado español, reticente a asumir su necesario protagonismo para mejorar la cuota de mercado nacional y exterior. Los proyectos empresariales siguen persiguiendo en demasiadas ocasiones una rentabilidad elevada a corto plazo y concentran su actividad en la producción de servicios con bajo valor añadido.

En este contexto, mejorar las condiciones para abordar nuevas inversiones por parte de las empresas pasa por trabajar en una doble vertiente, además de modificar su mentalidad ante el riesgo. Una primera es articular planes conjuntos con la iniciativa pública en ramas o subramas de actividad donde se puedan desarrollar proyectos de investigación y desarrollo y también de infraestructuras. La colaboración se puede extender a la enseñanza reglada y la formación continua, para relacionar más su contenido con las necesidades productivas. Una segunda vertiente tiene por objeto la organización del trabajo enriqueciendo el contenido de la negociación colectiva, que en demasiadas ocasiones se limita casi exclusivamente a la remuneración salarial. Se ha demostrado que la mayor participación de los trabajadores a través de la representación sindical en los proyectos empresariales facilita la toma de las decisiones que favorecen la viabilidad futura de la empresa. Una profundización en este campo puede generar, sin renunciar al lógico conflicto entre partes, una mayor capacidad para encontrar soluciones más rápidas y estables. Los avances en este campo necesitan mayor colaboración empresarial pero también un esfuerzo sindical para llegar a las empresas y desplegar en las mismas una participación más cercana, informada y cualificada.

Los avances en el marco privado deben extenderse a la estabilidad en el empleo y a la formación de los trabajadores, dos factores relacionados entre sí e imprescindibles ambos para desarrollar proyectos empresariales serios y solventes. La experiencia en el puesto de trabajo

disminuye los accidentes de trabajo y la estabilidad genera ventajas como el acceso a créditos hipotecarios o de consumo.

El empleo indefinido ha aumentado de manera importante desde la firma del Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo (AIEE) en 1997. El impulso de la contratación estable se mantiene incluso durante la actual etapa de desaceleración. Sin embargo, ni el Acuerdo ni las posteriores reformas han impedido el crecimiento del empleo temporal que aunque lo ha hecho por debajo del indefinido, ha crecido de forma considerable. La rebaja de la tasa de temporalidad global ha sido muy ligera, por este motivo, aunque apreciable en el sector privado.

El abuso en la contratación temporal penaliza social y económicamente a los trabajadores pero también frena el tránsito hacia una producción de bienes y servicios con mayor valor añadido. El empleo estable, y la consiguiente acumulación de experiencia y posibilidades de integración en el proyecto empresarial, es un elemento fundamental para apoyar un nuevo modelo de competencia. La tasa de temporalidad alcanza casi a un tercio de los asalariados, situándose muy por encima de la media de la UE-15. Desde todas las perspectivas de análisis, es evidente que las empresas españolas hacen un uso excesivo de la contratación temporal.

Aunque es lo que habitualmente se asume, no parece que los costes de despido del contrato indefinido sean por varios motivos, la principal explicación del exceso de contratos temporales:

1. La reforma de 1997 rebajó el coste del despido facilitando el aumento del empleo indefinido pero no ha reducido el empleo temporal de forma significativa. Tampoco lo hicieron las sucesivas reformas que incrementaron el coste laboral del contrato temporal, primero aumentando las cotizaciones sociales y después estableciendo una indemnización de nueve días a la finalización del contrato temporal.

2. Un 30% de temporalidad (en algunas ramas es incluso superior) parece un colchón a todas luces excesivo ante un eventual ajuste de la demanda.

3. El sector de la construcción reúne el mayor volumen de trabajadores temporales con una tasa de temporalidad superior al 50% debido a la existencia del contrato fijo de obra, que al contar con una mayor indemnización reduce la diferencia en costes entre el contrato temporal e indefinido. El elevado

volumen de empleo temporal puede aquí explicarse fundamentalmente por la interpretación laxa que ha hecho la jurisprudencia del contrato de obra y por el tipo de estructura empresarial muy atomizada que aplica un modelo de subcontratación en cascada.

4. El Sector Público concentra 600.000 temporales y su tasa de temporalidad ha aumentado desde 1997 a pesar del apoyo institucional a la estabilidad en el empleo, debido a la limitación vigente durante varios años para cubrir al cien por cien la tasa de reposición de efectivos y una falta de planificación en los centros de mayor tamaño.

5. No se suelen aplicar sanciones graves a los empresarios que realizan contratos temporales en fraude de ley. La única consecuencia suele ser la conversión del contrato en indefinido. Ante este "peligro" es normal que la labor de la Inspección de Trabajo tenga tan poca repercusión.

En la esfera pública, las insuficiencias de la economía española imponen mejoras en el uso de los recursos para aumentar su eficiencia pero también un mayor volumen de los mismos. En este sentido, las declaraciones de distintos miembros del actual Gobierno, o cercanos al mismo, afirmando la voluntad de gastar más sin aumentar la actual relación de ingresos públicos en relación al PIB (40%) simulan un juego parecido a la famosa pregunta sobre que fue antes el huevo o la gallina. Es cierto que un aumento en la productividad mejorará los ingresos nominales públicos permitiendo dar cobertura a mayores necesidades sin aumentar la recaudación en relación a la riqueza creada, pero si el problema señalado por la mayoría estriba en la falta de productividad, parece obligado realizar inicialmente un mayor esfuerzo en el gasto público para estimular la productividad y no utilizar el camino inverso.

Limitar el aumento de recursos públicos, tal y como recogen los PGE de 2005, a las políticas de enseñanza, I+D+i, o vivienda, es insuficiente para encarar las deficiencias mencionadas. El problema, por otra parte, no viene dado solamente por la clara insuficiencia de los recursos financieros de las citadas políticas, sino por no haber estado precedidos de planes globales, una carencia ampliable a la política de infraestructuras físicas.

El problema de la vivienda necesita un planteamiento mucho más ambicioso del abordado hasta la fecha por el Gobierno. La política debe agrupar actuaciones dirigidas a la compra y al alquiler con un impacto

suficiente para reducir el esfuerzo de quienes utilizan la vivienda como residencia habitual. A menudo se habla de la cultura española por la propiedad como un elemento condicionante de cualquier política, sin embargo, no se debe olvidar que esta preferencia es consecuencia de decenas de años donde las únicas ayudas públicas a la vivienda han estado ligadas a la compra. Una vía para conseguir los objetivos marcados es la promoción de medidas amplias e intensas, suficientemente presupuestadas, que hagan atractivo el alquiler aumentando su presencia hasta porcentajes comunitarios. La experiencia en las últimas décadas con políticas concentradas en la compra de vivienda ha demostrado de forma machacona su incapacidad para evitar desmesurados aumentos en el precio de la vivienda, que en última instancia han generando continuas transferencias de renta a favor de un colectivo minoritario de personas o entidades. Las políticas aplicadas han primado asegurar buenos ratios de crecimiento económico y rentabilidad en las inversiones, antes que preservar el derecho de los ciudadanos a acceder a una vivienda digna a precios razonables.

La política de vivienda es competencia de las Comunidades Autónomas pero el Gobierno de la nación tiene márgenes para desarrollar una tarea decisiva, no solo legislando sobre temas tan candentes como el suelo sino también impulsando y financiando políticas especificas incluyendo el alquiler. Como ejemplo, puede subvencionar una parte del precio del alquiler en un porcentaje inverso al nivel de renta y cargas familiares del inquilino, con objeto de asegurar un pago equivalente al treinta por ciento de la renta del beneficiario. Para esto debe aportar los recursos financieros, aunque la gestión posterior la realicen las administraciones autonómicas como aportaciones finalistas ajenas al sistema de financiación.

El plan aprobado por el Ministerio de Vivienda está lejos de alcanzar el mínimo necesario para incidir en un problema tan grave como el actual que afecta a muchas personas y contamina a la economía española. La reducida dotación disponible en 2005 (879 millones) a pesar del espectacular aumento porcentual (30%), impide su puesta en práctica con garantías de éxito.

La inversión en investigación y desarrollo en España sigue siendo la mitad de la media comunitaria, con especiales carencias en el segmento privado. En esta posición puede ser una buena idea articular un plan a medio plazo identificando los destinos con mayores posibilidades y las mejores fórmulas de cooperación. El problema de la iniciativa pública no estriba, por otra parte, en la dimensión del segmento militar, aunque sí lo puede ser que se dirija en exceso a procesos de simple fabricación; la

principal deficiencia está en el reducido tamaño del componente civil y la falta de sinergias con la iniciativa privada.

La enseñanza juega un papel fundamental en la igualdad de oportunidades de los ciudadanos e incide en la mejora de la competitividad de la economía, siendo por ambos motivos otro de los campos donde trabajar. Las posibilidades de actuación del Gobierno de la nación se circunscriben a la fijación de las leyes marco, una tarea importante sin duda, pero la posibilidad de introducir mejoras en la práctica cotidiana recae casi exclusivamente en las Comunidades Autónomas. Uno de los principales problemas de la enseñanza pública es la incorporación en un periodo muy breve de tiempo de un número importante de alumnos, en su mayoría hijos de inmigrantes, con unas condiciones específicas que en algunos casos necesitan de apoyo complementario. Este importante problema, además de incrementos en el número de becas, exige a las Comunidades Autónomas recursos adicionales, que garanticen la educación pública de calidad a todos los alumnos, evitando las ventajas comparativas de los centros privados concertados.

Las infraestructuras físicas constituyen otro de los pilares básicos para mejorar la competitividad de un país. El esfuerzo realizado en los últimos veinticinco años en este terreno ha sido extraordinario aumentando la calidad a niveles ni siquiera soñados en la transición democrática. Las deficiencias, no obstante, todavía subsisten y es conveniente realizar un ejercicio previo de análisis sobre las necesidades huyendo de modas o quejas poco sólidas, como es la proliferación de solicitudes de Trenes de Alta Velocidad o autovías de alta capacidad en recorridos, cuando existen alternativas más eficientes. La eficiencia en el gasto debe establecer prioridades que equilibren el servicio de los usuarios, la calidad medioambiental y el esfuerzo financiero.

Los avances en las políticas mencionadas pueden colaborar a corregir deficiencias en la economía española que impulsen una mejor posición en la economía mundial y, por tanto, una mayor riqueza. Este objetivo debería estar unido a la mejora de la cohesión social, no sólo para avanzar en la justa aspiración de mejora en la calidad de vida de los ciudadanos sino porque la cohesión social también incide, y mucho, en el crecimiento económico.

La protección social española ha mejorado mucho en el último cuarto de siglo hasta alcanzar un nivel bastante digno en múltiples parcelas, superando incluso en algunas la media comunitaria. El nivel alcanzado en el Estado de Bienestar tiene, sin embargo, algunas

carencias muy sentidas por la población y necesita un continuo seguimiento de algunas prestaciones para asegurar su adaptación a las nuevas necesidades cuidando su viabilidad financiera futura.

La ausencia o, el nivel irrisorio en la protección de las familias, con independencia de su modalidad, es una de las carencias más importantes. En este sentido es preciso mejorar las prestaciones económicas por hijo a cargo dotándolas de una cobertura y una cuantía suficiente, el número y calidad de las escuelas infantiles, el acceso a la vivienda ya citado y, crear un sistema de protección a las personas dependientes de carácter universal. El avance en estas prestaciones se puede plantear en el horizonte de una década aplicándolo de forma progresiva.

La solución a esta grave deficiencia debe estar acompañada de un seguimiento exhaustivo del sistema público de pensiones. El sistema mantiene un crecimiento continuado en el número y cuantía real de las prestaciones sin por ello renunciar a una salud financiera envidiable gracias al intenso crecimiento de la economía española y las reformas realizadas, pero de cara al futuro hay retos que se deben afrontar en este momento.

El mejor sistema de pensiones es aquel capaz de pagar una prestación suficiente al menor coste y con la mayor seguridad posible durante un muy amplio periodo de tiempo. El paso de los años ha permitido desbaratar algunas conclusiones catastróficas vertidas por personas y organizaciones de forma bastante interesada; pese a algunos malos augurios, en el año 2000 no sólo el déficit no fue abultado sino que se alcanzó superávit. Después del fiasco reconocido abiertamente por el Banco Mundial, OCDE y Fondo Monetario Internacional, los malos presagios han sido trasladados al año 2050, momento en el cual las mismas fuentes anuncian un insoportable saldo negativo que quebrará el sistema por la suma de envejecimiento de la población y falta de mano de obra en edad de trabajar que limitará la capacidad de crear riqueza. La suma de más obligaciones y bajo crecimiento del PIB creará según estas fuentes, un problema irresoluble para el sistema público de pensiones.

La previsión demográfica se ha quedado sin base argumental con la estimación de población hasta el año 2070 realizada por el INE a partir del censo de 2001, donde se recoge un importante incremento. La nueva proyección no elimina, sin embargo, el riesgo asociado a una población envejecida y la obligación de crear riqueza con un reparto equilibrado de la misma. El sistema de pensiones debe tener en cuenta este factor de

igual forma que debe evaluar la cuantía media de las pensiones y la evolución de los salarios y la estabilidad en el empleo. La suma de factores debe determinar las reformas a realizar para combinar el pago de más y mejores pensiones garantizando la viabilidad financiera del sistema, con una adecuada transferencia de renta desde los trabajadores en activo hacia aquellos que han finalizado su vida laboral remunerada compatible con un crecimiento de la economía.

Alcanzar este objetivo es más factible si se adoptan medidas que actúen sobre el sistema en su conjunto, lo cual desaconseja las decisiones estructurales sobre prestaciones o fuentes de financiación apoyadas en resultados coyunturales, como puede ser un excedente financiero puntual. Es obvio que algunas decisiones, como es la mejora de las cuantías mínimas de las pensiones, tiene un carácter electoralista dificilmente resistible para cualquier gobierno, pero la mejor defensa del sistema de pensiones estriba en combinar el necesario incremento de las prestaciones más bajas con aquellas otras medidas que permitan dotarle de la viabilidad financiera suficiente para asegurar el pago dentro de cincuenta años de mejores prestaciones a un número beneficiarios, que a ciencia cierta sabemos será muy superior al actual.

Las mejoras necesarias en cohesión social deberían incluir mejoras muy importantes en la administración de justicia, uno de los servicios públicos peor valorados por la ciudadanía a pesar de su carácter básico y fundamental. La justicia es muy lenta y acumula retrasos en temas decisivos para las personas y empresas, lo cual con el paso del tiempo ha mellado el grado de confianza en la misma. Una opinión ampliable a la seguridad ciudadana donde hay que realizar un esfuerzo intenso para mejorar unos niveles de protección manifiestamente mejorables.

Márgenes tributarios y corresponsabilidad fiscal

Un modelo con estas características necesita aumentar los ingresos públicos bien incrementando la presión fiscal o bien, en su defecto, incurriendo en déficit. La estabilidad presupuestaria, sin utilizar interpretaciones extremas como el *déficit cero*, tiene ventajas conocidas. En el marco de la Unión Europea, esta estabilidad refuerza la solidez de la moneda única permitiendo disponer de tipos de interés razonables y un tipo de cambio favorable; en el de la española, disminuye el servicio de la deuda abriendo otras posibilidades de gasto y no carga sobre las generaciones futuras más obligaciones de las necesarias para mejorar su nivel de vida.

En este terreno, para afrontar los nuevos retos, hay voces que reclaman el uso de un mayor margen de endeudamiento solicitando modificaciones en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Reiterando la poca solidez de asociar estabilidad presupuestaria a *déficit cero*, no se debe olvidar la amplia diferencia en presión fiscal entre España y la media de los quince países más desarrollados de la Unión Europea. A la vista de los múltiples campos donde la iniciativa pública debe mejorar su presencia y los citados márgenes tributarios, parece lógico que la actual generación asuma con el pago de impuestos sus obligaciones presentes y futuras, no traspasando a las próximas generaciones obligaciones excesivas que limiten severamente su margen de maniobra.

La distribución del poder político y administrativo dentro del estado español ha llevado consigo una intensa descentralización en las políticas de gasto, en especial en el ámbito autonómico. Las Comunidades Autónomas han asumido plenamente esta función en capítulos tan relevantes como sanidad, educación, servicios sociales o vivienda. Esta presencia, sin embargo, no ha estado acompañada con la interiorización del papel a cumplir en la recaudación de impuestos eludiendo asumir la cuota correspondiente de corresponsabilidad fiscal.

El actual debate sobre la financiación de la asistencia sanitaria es una muestra de este problema. En 2002 finalizó el proceso de transferencia de la asistencia sanitaria con el traspaso a las diez Comunidades Autónomas incluidas hasta entonces en el territorio INSALUD. Esta decisión coincidió con la puesta en práctica de un nuevo sistema de financiación autonómico suscrito de forma unánime. Tan sólo dos años después hay un clamor de voces quejándose por su insuficiente financiación.

La asistencia sanitaria tiene una demanda con elasticidad infinita, nunca satisfecha en su totalidad al ser la buena salud el objetivo de todas las personas. El nivel de educación y de renta aumenta la presión de la demanda, entre otras cuestiones, al valorar las personas cada vez más su salud. Las Comunidades Autónomas asumen esta responsabilidad y para desarrollar esta función y el resto de sus competencias se han dotado de un sistema de financiación con ingresos propios con plena capacidad normativa: Impuestos sobre el Patrimonio, Impuesto de Transmisiones y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones, Impuesto sobre el Juego, 33% del IRPF, cuatro céntimos en el Impuesto Minorista sobre Hidrocarburos. El Fondo de Suficiencia completa los ingresos en aquellos territorios donde la recaudación obtenida con los tipos de

gravamen iniciales es inferior a la cantidad establecida para el desempeño de sus políticas de gasto.

La amplia relación de figuras tributarias autonómicas, propias y compartidas con el Estado y las Corporaciones Locales, recoge impuestos directos e indirectos que permite a los diferentes gobiernos utilizar su autonomía fiscal configurando un patrón tributario propio. A pesar de haber transcurrido dos años es curioso observar la nula utilización del tramo autonómico del IRPF (33% del mismo) con excepción de ampliar las deducciones fiscales y, por tanto, incurriendo en una pérdida de recaudación.

El Gobierno de la nación tiene bajo su responsabilidad la elaboración de las normas generales y la prestación de una serie de bienes y servicios, básicamente los tradicionales de defensa, el orden y la justicia, a los que sumar las inversiones encuadradas en su función incentivadora del desarrollo regional, para lo cual tiene también sus ingresos propios. La Seguridad Social con el criterio de *caja única* en ingresos y gastos asume la solidaridad entre generaciones, entre sectores, niveles de renta y territorios. El sistema se completa con las Corporaciones Locales quienes hasta la fecha han utilizado sus fuentes propias de ingreso de forma bastante amplia para, junto con las transferencias del Estado, alcanzar la suficiencia y desarrollar sus obligaciones.

Con esta estructura, la demanda autonómica de nuevas fuentes de financiación para afrontar las políticas de su competencia, obliga al Estado a desprenderse de una parte de sus ingresos o, como alternativa, a elevar el tramo estatal de impuestos. Ante la disyuntiva planteada ¿por qué aumentar el tramo estatal del IRPF y no hacerlo con el autonómico? ¿Por qué el Estado debe elevar la presión fiscal de su tramo del IRPF para ampliar el porcentaje de cuota líquida de los impuestos indirectos destinada a las Comunidades Autónomas? Se podría aducir como argumento un supuesto exceso de ingresos del Estado para cumplir con sus obligaciones, pero las deficiencias enumeradas en materias de su competencia (justicia, defensa, seguridad ciudadana, infraestructuras, I+D+i, vivienda, etc …) no confirman este planteamiento, siempre y cuando no se cuestionen estas funciones y la potestad del Estado para desempeñarlas.

De coincidir en este juicio, todas las administraciones deben colaborar, cada una con sus herramientas, a reducir las deficiencias constatadas. Cada ámbito de gobierno debe contar con los recursos suficientes, también el central, quien para desarrollar su tarea

redistributiva es el encargado de recoger las aportaciones de todos los ciudadanos según su renta, una condición no cumplida en este momento por el País Vasco y Navarra con la aplicación de los sistemas forales de financiación.

El Estado de las Autonomías es una realidad política y social en el estado español que ha contribuido al acercamiento del gobierno a los ciudadanos. Durante el último cuarto de siglo, el esfuerzo ha estado concentrado en alentar una profunda descentralización de las políticas de gasto a favor del ámbito autonómico. Conseguido con creces este objetivo, sería conveniente abrir una nueva etapa donde prime la mejora de la eficiencia. El modelo de estado debe desde el reconocimiento de un territorio común, el estado español, equilibrar el ejercicio de las competencias de las Administraciones Territoriales con las del Gobierno de la nación.

La corresponsabilidad fiscal es uno de los apartados donde trabajar, pues ofrece la posibilidad de que los ciudadanos examinen a sus gobernantes, cualquiera que sea el ámbito político y administrativo al que pertenezcan. Así, cualquier propuesta de mejora en el suministro de bienes y servicios debe incluir su coste y la forma de conseguir los ingresos incluyendo en la misma la distribución de los esfuerzos entre los ciudadanos eludiendo falsas suspicacias o justificaciones sin contenido. De esta forma, se evitaría la inflación de promesas que en ocasiones, en especial en periodos electorales, alcanza el nivel de una ridícula subasta. La reforma del Senado para configurar una cámara de representación territorial es un segundo elemento en el que trabajar, con una propuesta concreta que contenga la lógica y justa participación política de las Comunidades Autónomas en aquellos temas de su competencia pero también proteja el desempeño de las funciones propias del Congreso de los Diputados. Por último, la corresponsabilidad precisa una "segunda descentralización" a realizar fundamentalmente desde las Comunidades Autónomas hacia las Corporaciones Locales, cediendo a éstas últimas parte las competencias y los ingresos correspondientes para su desempeño.

El contenido de los PGE para 2005 es una estupenda oportunidad para recordar la obligación de todas las Administraciones Públicas de avanzar en la consolidación del modelo de estado desde la lealtad institucional. De otra forma, disminuirán sensiblemente las ventajas para los ciudadanos, a cuyo servicio debe estar la política y todos quienes la ejercen.