

**Los PGE 2012  
dentro del  
proceso  
de saneamiento  
de las cuentas  
públicas fijado  
en el Programa  
de Estabilidad  
2012-2015**

**Presupuestos  
Generales  
del Estado  
2012**

Miguel Ángel García Díaz, Luis Zarapuz Puertas, Carlos Martín Urriza



confederación sindical  
de comisiones obreras

**Miguel Ángel García Díaz**

magarcia@ccoo.es

**Luis Zarapuz Puertas**

lzarapuz@ccoo.es

**Carlos Martín Urriza**

cmartinu@ccoo.es

# Los PGE 2012 dentro del proceso de saneamiento de las cuentas públicas fijado en el Programa de Estabilidad 2012-2015<sup>1</sup>

Confederación Sindical de Comisiones Obreras  
Gabinete Económico Confederal

Abril de 2012

---

<sup>1</sup> Este trabajo es complemento del libro “Un balance de la economía española en la última década dentro del contexto de la zona euro” publicado en noviembre de 2011 en el que se realiza un análisis más exhaustivo de la economía española y de la Unión Económica y Monetaria Europea.

Edita: Confederación Sindical de Comisiones Obreras

Abril 2012

Producción: Paralelo Edición, S.A.

Depósito Legal: M-19412-2012

Impreso en papel FSC

## Contenido

1. Introducción .....	5
2. Resumen de ingresos, gastos y saldo de los PGE 2012 .....	24
2.1. Ingresos en los PGE 2012 .....	33
2.2. Políticas de gasto en los PGE 2012.....	42
Presentación del gasto por capítulos .....	42
Presentación del gasto por políticas .....	47
3. Presupuesto de la Seguridad Social.....	87
3.1. Avance de liquidación 2011 .....	87
3.2. Presupuesto 2012.....	100
4. Servicio Público de Empleo Estatal .....	106
5. Presupuesto liquidado de las comunidades autónomas .....	113
6. Algunas conclusiones .....	139



## 1. Introducción

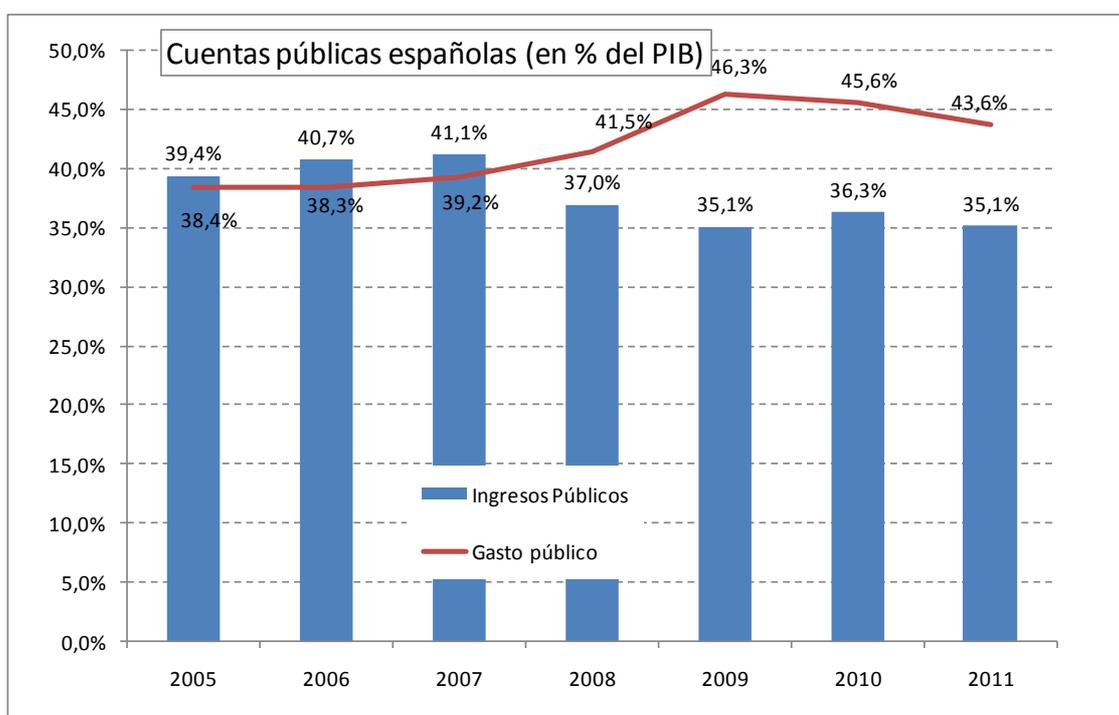
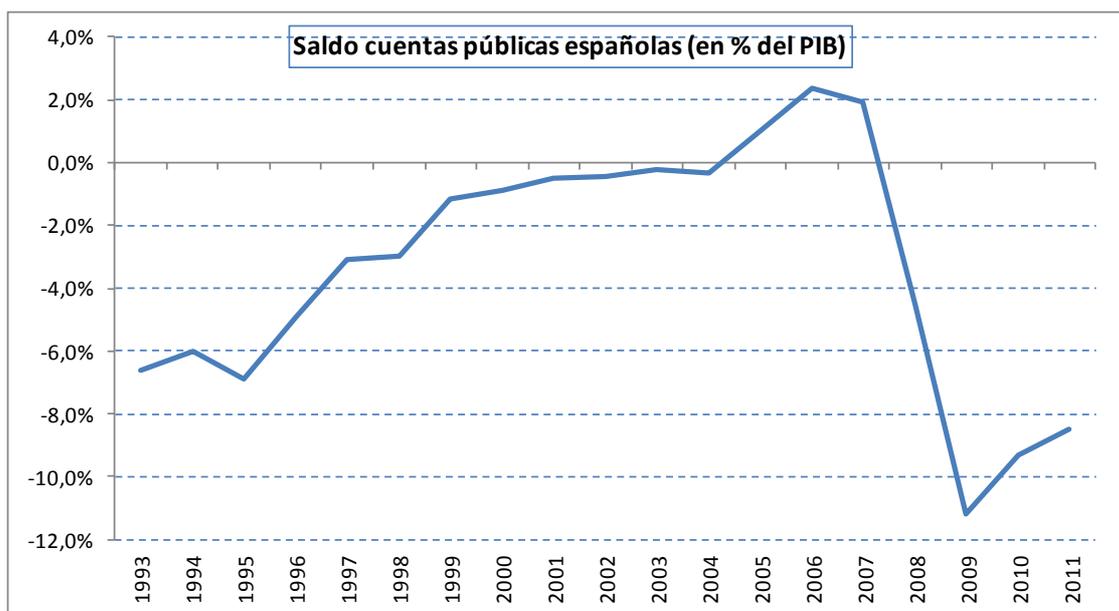
El contenido de las cuentas públicas de un territorio o administración afecta a múltiples áreas de las relaciones económicas y de la vida de las personas mediante cambios en la asignación de los recursos disponibles, el ritmo y tipo de actividad económica y la distribución de renta. En la mayor parte de los países avanzados, especialmente en la Unión Europea, esa presencia ha ido creciendo con el paso del tiempo hasta alcanzar una posición muy preeminente (casi el 50% de la producción); una condición que ha aumentado la importancia de los presupuestos públicos como herramienta de intervención en la economía mediante el uso de los recursos financieros y la recaudación de tributos.

La organización política y administrativa española se conforma en un modelo muy descentralizado con tres niveles de gobierno (central, autonómico y local) y cuatro Administraciones públicas (central, Seguridad Social, autonómica y local). Este hecho determina que la actuación pública sea suma de las acciones de todas ellas, incluidas las relaciones que mantienen entre sí mediante transferencias internas.

El proceso de descentralización ha transferido competencias muy significativas a las Administraciones territoriales, especialmente a las comunidades autónomas, de manera que, junto a la relación de políticas de gasto, se han configurado los necesarios sistemas de financiación de los diferentes niveles de gobierno.

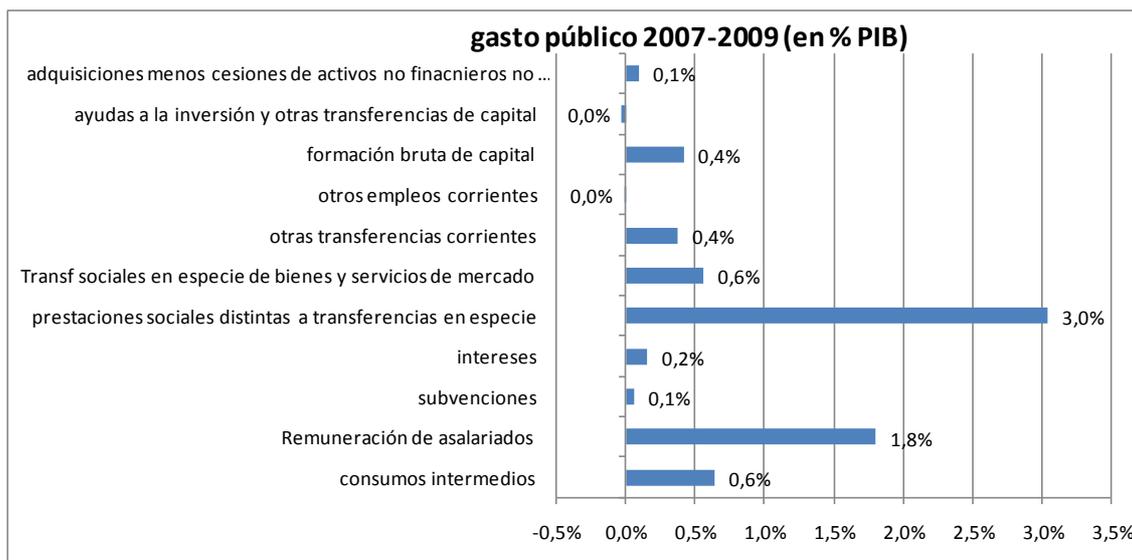
Los Presupuestos Generales del Estado (PGE) incluyen la suma de actuaciones en el marco de los ingresos y gastos públicos del nivel central de gobierno (el que se ocupa de los intereses comunes al conjunto del territorio) donde se incluye la Seguridad Social. Las Cortes Generales, como representación del poder legislativo y de la soberanía de todos los ciudadanos que componen el país, son las encargadas de la aprobación de la propuesta realizada por el poder ejecutivo. Los PGE, por tanto, tienen mucha repercusión e importancia por su contenido y el valor absoluto de las partidas que forman parte de ellos, pero no deja de ser sólo una parte de las cuentas públicas españolas, aunque contenga una porción de la financiación de los otros dos ámbitos de gobierno, y sus políticas, en última instancia, se apliquen en todo el Estado.

España pertenece a la Unión Monetaria Europea desde su creación (1999) con las ventajas e inconvenientes aparejadas a esta decisión. Después de muchos años donde la política fiscal tuvo un protagonismo secundario, en la actualidad, el saneamiento de las cuentas públicas es uno de los objetivos prioritarios de los países que comparten el euro con la obligación de alcanzar un déficit máximo del 3% del PIB en 2013, salvo los países rescatados que tienen un calendario algo diferente, aunque a cambio deben cumplir también con políticas fiscales muy estrictas controladas por el propio Eurogrupo.



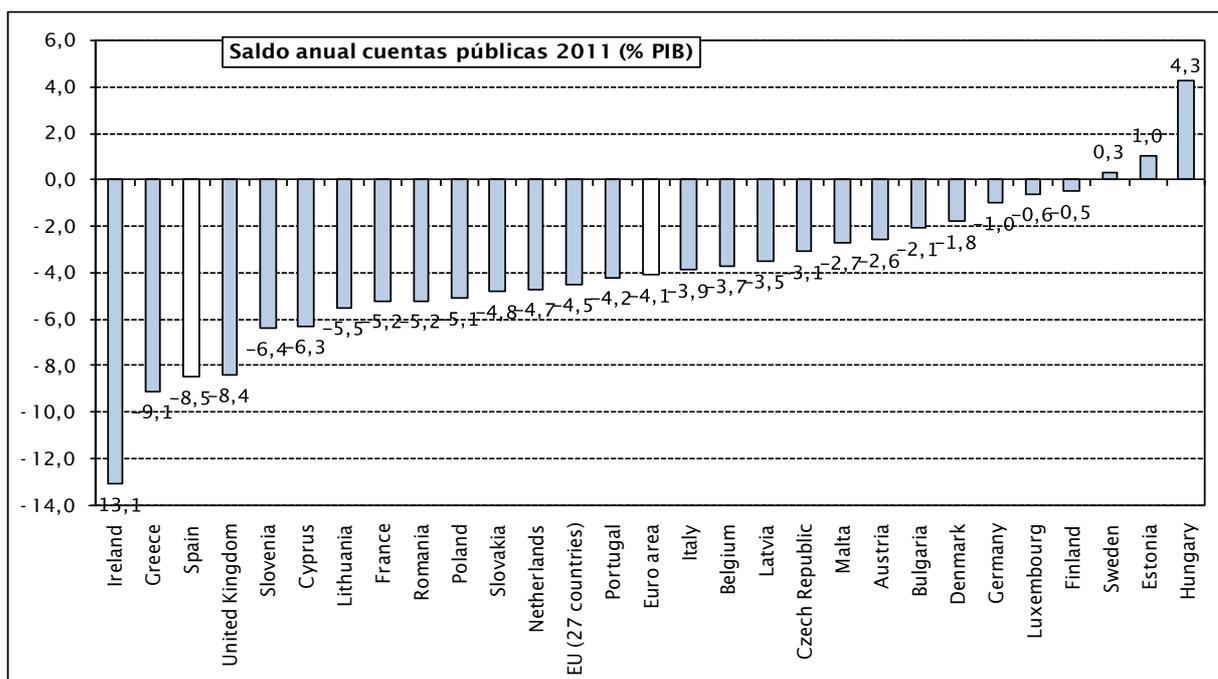
La aparición de la crisis en la economía española en el segundo trimestre de 2008 marcó un drástico cambio en el ritmo de actividad, pero también en la evolución de las cuentas públicas. En el ejercicio 2007 se alcanzó la máxima recaudación en la historia reciente de la Hacienda pública española (41,1% del PIB) para sufrir, a partir de ese momento, una rápida y abrupta caída por valor de 6 puntos del PIB en tan sólo 2 años (-65.548 millones de euros entre 2007 y 2009), muy por encima de la disminución en la producción nacional (-0,5% nominal). La pérdida de recaudación repartida entre impuestos directos e indirectos (53% del total en los directos) fue 30 veces superior a la bajada del PIB español en la etapa 2007-2009, alejando la posibilidad de utilizar la evolución del ciclo económico como causa explicativa principal de este comportamiento.

En el mismo corto plazo de dos años (2007-2009), el gasto público total de las Administraciones españolas aumentó por valor de 7,1 puntos, sin encontrar la explicación tan sólo en la evolución de los estabilizadores automáticos, porque las transferencias sociales distintas a las facilitadas en especie crecieron 3 puntos y dentro de ellas, el gasto en prestaciones económicas por desempleo lo hizo tan sólo en 1,7 puntos del PIB. La remuneración de asalariados fue el segundo gran capítulo con mayor aumento en el gasto en esos dos años (1,8 puntos del PIB), seguido de los consumos intermedios (0,6 puntos del PIB), las prestaciones sociales en especie (0,5 puntos del PIB) y la formación bruta de capital (0,4 puntos del PIB).



La acumulación de una serie de motivos, algunos de ellos se encuentran en la política fiscal aplicada en la política expansiva<sup>2</sup>, trajo como consecuencia el paso de una posición de superávit de las cuentas públicas españolas (1,9% del PIB en 2007) a un profundo déficit que alcanzó su máximo en 2009 (-11,2% del PIB). Las duras decisiones adoptadas desde 2009, entre las que destacan la reducción del sueldo de los empleados públicos en varios ejercicios y la congelación de las pensiones en un ejercicio, junto con la elevación de los tipos de gravamen del IVA y de los Impuestos Especiales, han conseguido reducir el saldo negativo de las cuentas públicas en 2,6 puntos del PIB, pero no han evitado mantener una posición bastante desequilibrada entre los ingresos y gastos, tal y como muestra el elevado déficit incurrido en 2011 (-8,51% del PIB).

<sup>2</sup> Detalle en "Un balance de la economía española en la última década dentro del contexto de la zona euro. Algunas propuestas de futuro". García, M., Zarapuz, L. y Martín, C. Edita C. S. de Comisiones Obreras (2011).



Las cuentas públicas españolas registraron en 2011 el tercer peor registro dentro de la Unión Europea, tan sólo superadas por Irlanda (-13,1% del PIB) y Grecia (-9,1% del PIB). El saldo del Reino Unido fue en 2011 muy similar al de España (-8,4% del PIB). El saldo negativo de las cuentas públicas españolas fue superior en 4,4 puntos del PIB sobre la media de los países de la zona euro (4,1% del PIB, inferior en 2,1 puntos sobre el del año precedente).

La breve información oficial facilitada por el Ministerio de Hacienda para 2011 elaborada bajo el criterio de Contabilidad Nacional permite comprobar un nuevo descenso en el tamaño del sector público español que no se limita al gasto (-2 puntos del PIB, hasta el 43,6%), sino que también es extensible a los ingresos públicos al haber reducido su capacidad de recaudación de forma sensible (-1,2 puntos del PIB) hasta volver a situarse en el peor nivel alcanzado en 2009 (35,1% del PIB) y perder el pequeño avance disfrutado en 2010.

Las decisiones adoptadas por los distintos niveles de gobierno han reducido el gasto público total durante el pasado año (-2,3% nominal; -11.124 millones), apoyadas fundamentalmente en el recorte de la formación bruta de capital y transferencias de capital (-11.316 millones; -1% del PIB). La remuneración de asalariados (-1.855 millones; -1,5% anual), consumos intermedios (-1.267 millones; -2,1% anual) y transferencias sociales en especie (-1.779 millones; -5,6% anual) también han visto disminuir su gasto ejecutado; mientras que los intereses de la deuda (5.760 millones; 28,6% anual) y las prestaciones sociales materializadas de forma económica (2.512 millones; 1,6% anual) son las únicas que aumentaron el gasto en 2011.

<b>Empleos totales sector público España</b>				2010-2011	
Millones de euros nominales	2009 (P)	2010(A)	2011 (A)	Millones	%
Consumos intermedios	61.834	59.249	57.982	-1.267,00	-2,1%
Remuneración de asalariados	125.710	124.781	122.926	-1.855,00	-1,5%
Subvenciones	11.896	12.147	11.325	-822,00	-6,8%
Intereses	18.534	20.120	25.880	5.760,00	28,6%
Prestaciones sociales distintas a transferencias sociales en especie	153.685	160.974	163.486	2.512,00	1,6%
Transferencias sociales en especie de bienes y servicios de mercado	31.629	31.859	30.080	-1.779,00	-5,6%
Otras transferencias corrientes	19.279	17.608	17.284	-324,00	-1,8%
Otros empleos corrientes	159	160	160	0,00	0,0%
Formación bruta de capital	46.763	40.091	29.623	-10.468,00	-26,1%
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	13.851	11.457	10.599	-858,00	-7,5%
<b>Empleos totales</b>	<b>484.722</b>	<b>479.546</b>	<b>468.422</b>	<b>-11.124,00</b>	<b>-2,3%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

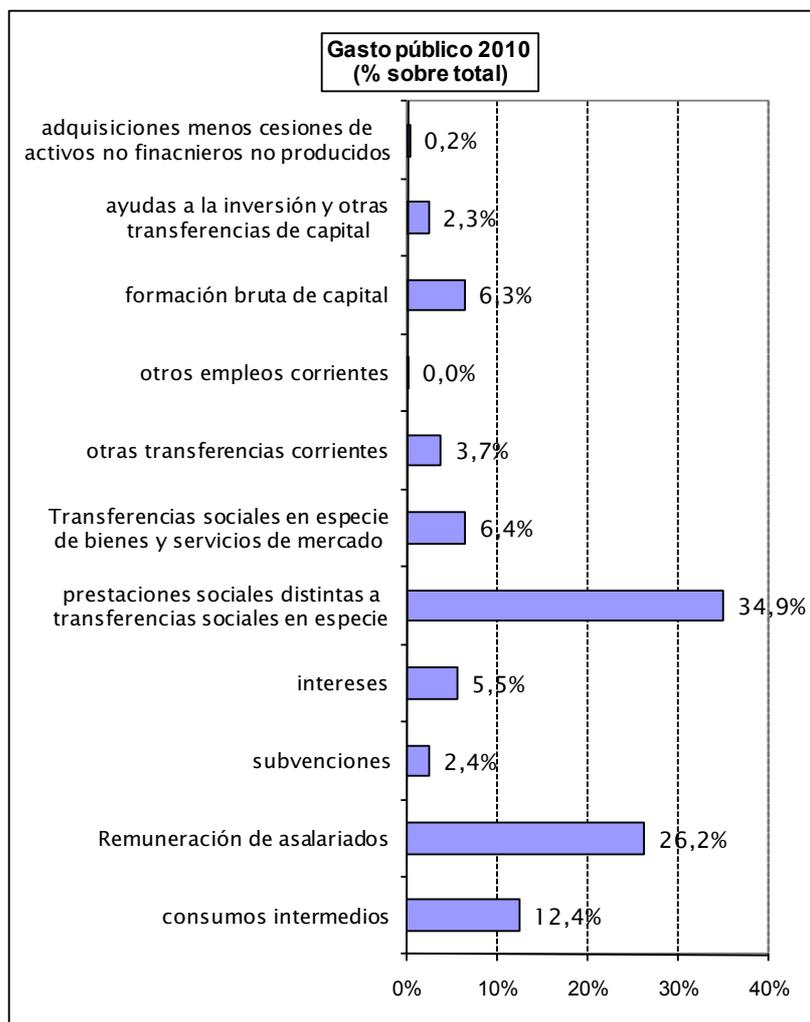
<b>Ingresos totales del sector público España</b>				2010-2011	
	2009 (P)	2010(A)	2011 (A)	millones	%
Impuestos directos	101.078	99.698	101.610	1.912	1,9%
Impuestos indirectos	92.355	108.699	104.971	-3.728	-3,4%
Cuotas sociales	140.327	140.170	139.868	-302	-0,2%
Transferencias corrientes	9.010	8.921	8.176	-745	-8,4%
Rentas propiedad	10.606	9.699	9.819	120	1,2%
Recursos de producción	14.332	14.106	13.947	-159	-1,1%
Transferencias capital	136	134	-1.306	-1.440	-1074,6%
<b>Ingresos totales</b>	<b>367.844</b>	<b>381.427</b>	<b>377.085</b>	<b>-4.342</b>	<b>-1,1%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

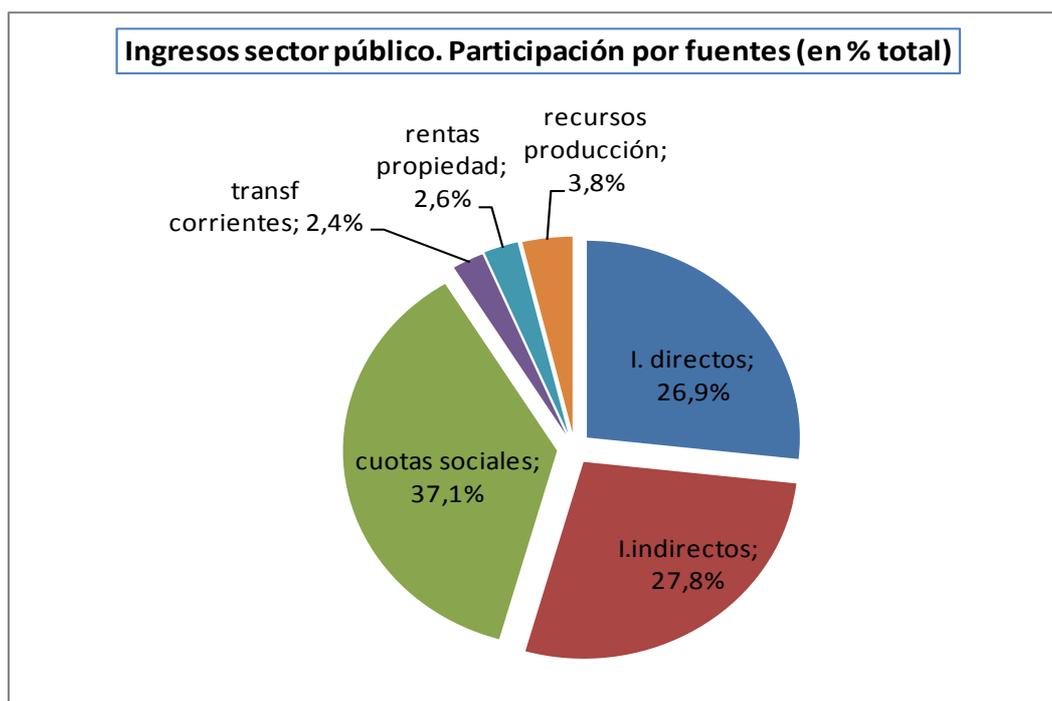
Los cambios introducidos en 2011 completan una distribución de gasto donde las prestaciones económicas de carácter social es el capítulo con mayor dotación (34,9% del total) por la influencia de las pensiones y las prestaciones económicas por desempleo. La remuneración de asalariados es el segundo capítulo con mayor dotación (26,2% del total) con una pequeña ganancia porcentual en el último año al haber disminuido menos que la media. El capítulo de gastos intermedios le sigue en peso (12,4% del total) después de mantenerlo en el ejercicio. La inversión en formación bruta de capital y transferencias de capital va a continuación con una participación del 8,3% del total, a pesar del muy fuerte recorte sufrido en 2011, por encima del peso de las transferencias sociales en especie (6,4% del total), que han reducido ligeramente su participación en el ejercicio precedente. El peso de los intereses de la deuda aumentó en 2011 (del 4,2% al 5,5% del gasto total) hasta situarse por encima del capítulo de otras transferencias corrientes (3,7% del total).

Las subidas autorizadas en varios tributos no han conseguido impulsar la recaudación de los ingresos públicos totales y éstos, en su conjunto, han disminuido ligeramente en 2011 medidos en términos nominales (-4.342 millones) y bastante más en su relación con la producción nacional (-1,2 puntos del PIB). Los impuestos directos han conseguido mantener su recaudación en relación con el PIB (9,5%), pero los impuestos sobre el consumo han perdido medio punto de participación (del 10,3% al 9,8% del PIB), de forma incoherente con la evolución del consumo interno (+1,7% nominal). Las cuotas sociales también pierden 0,3 puntos del PIB (del 13,3% al 13%), en este caso por debajo de lo esperado a la vista de la pérdida

de empleo sufrida en el último ejercicio (-1,4%). Las transferencias corrientes y de capital completan el descenso en los ingresos públicos en 2011.



El excesivo apoyo en las operaciones inmobiliarias concedía unas características especiales al modelo de crecimiento de la economía española que, al desaparecer, ha tenido un impacto muy fuerte sobre la recaudación del sistema tributario español. Como ejemplos, el IRPF todavía no ha recuperado en 2011 el nivel de ingresos de 2007, a pesar de haber eliminado alguna de sus deducciones y subir el tipo de gravamen de los rendimientos de capital (69.803 frente a 72.614 millones). Igual comportamiento es extensible al IVA, que ha disminuido sensiblemente su recaudación a pesar de haber elevado 2 puntos el tipo de gravamen (49.302 en 2011 frente a 55.851 en 2007). La pérdida de recaudación del Impuesto de Sociedades en el mismo periodo ha sido todavía mayor (28.212 millones en 2011 respecto a 2007) y tampoco ha sido pequeña la sufrida por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y el de Actos Jurídicos Documentados (-10.000 millones).

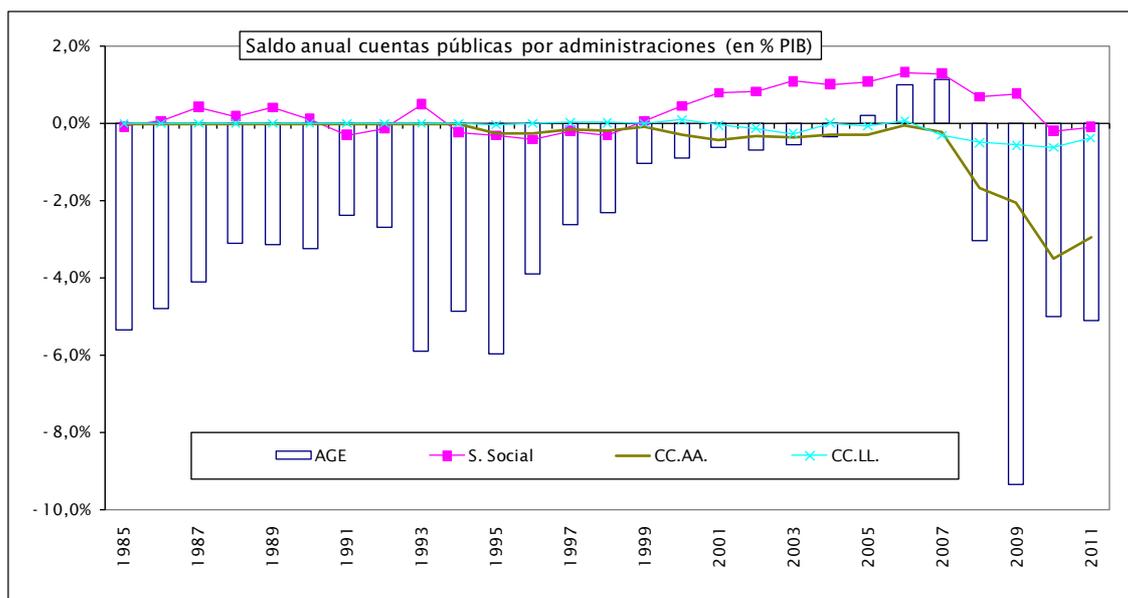


La evolución de los ingresos públicos en 2011 mantiene a las cuotas sociales como principal fuente de recursos (37,1% del total). La aportación de los impuestos indirectos y directos es similar, aunque ligeramente favorable a los primeros (27,8% frente a 26,9% del total). El resto de las fuentes de ingresos se conforman con una aportación más modesta (8,9% del total).

La mala evolución de los ingresos en 2011 ha impedido que una sustancial reducción del gasto (-11.124 millones que se elevan a -18.673,14 millones) haya servido para reducir el déficit en tan sólo 0,8 puntos del PIB, y mantener un fuerte desequilibrio de las cuentas públicas españolas en 2011 (-8,51% del PIB) que, sin embargo, es compatible con una dimensión del sector público español muy inferior a la media de los países que componen la zona euro, tanto en el capítulo de gasto (-5,4 puntos del PIB en 2010) como, sobre todo, en los ingresos (-8,4 puntos del PIB en 2010<sup>3</sup>), que puede haber aumentado en 2011, sobre todo, en los ingresos públicos.

La distribución del saldo negativo por niveles de gobierno, presentada oficialmente bajo el criterio de Contabilidad Nacional, localiza el mayor desequilibrio en la Administración General del Estado (-5,1% del PIB), seguida de las comunidades autónomas (-2,9% del PIB), las corporaciones locales (-0,4% del PIB) y la Seguridad Social (-0,1% del PIB). En 2011, la AGE ha aumentado ligeramente su déficit (0,1 puntos del PIB), mientras que las comunidades autónomas y las corporaciones locales lo reducían (-0,6 y -0,2 puntos del PIB), al igual que la Seguridad Social (-0,1 puntos del PIB).

<sup>3</sup> La diferencia en presión fiscal era de 6,8 puntos del PIB.



La distribución por administraciones habría cambiado bastante de haberse saldado la liquidación correspondiente a los sistemas de financiación territorial de 2008 y 2009, que obligaba a comunidades autónomas y corporaciones locales a devolver a la Administración General del Estado una cantidad elevada de dinero (23.117 millones y 7.607,34 millones respectivamente).

La decisión adoptada en su momento por los responsables del Gobierno de España de realizar anticipos a cuenta muy superiores a la evolución de la recaudación por impuestos permitió a las Administraciones territoriales mantener durante 2009 y 2010 un nivel de ingresos superior a las posibilidades reales y, por ende, sustentar un nivel de gasto que, a la vista de los sucesos posteriores, no ha sido una buena idea al inducir o sostener decisiones lejanas a las posibilidades disponibles, de acuerdo al proceso de saneamiento de sus cuentas marcado por la Unión Europea. El mantenimiento de la crisis económica más allá de la corta previsión inicial manejada por los responsables económicos del país ha impedido que las Administraciones territoriales pudieran cumplir con la devolución ni siquiera en las cuantías resultantes de la ampliación a 5 años, pactada junto con el nuevo Sistema de Financiación Autonómico de régimen común en 2010, de manera que recientemente se ha aprobado una nueva extensión del plazo hasta los 10 años.

De haberse cumplido estrictamente con la liquidación en el plazo inicial, las comunidades autónomas serían quienes acumularían el mayor déficit en 2011 (-4,7% del PIB), seguidas de la Administración General del Estado (-3% del PIB) y las corporaciones locales (-0,8% del PIB).

La situación de España se ha complicado después de incumplir en 2011 el objetivo de déficit por un amplio margen (2,5 puntos del PIB; 8,5% del PIB frente al 6% previsto), de manera que el obligado proceso de saneamiento de las cuentas públicas, asociado a la pertenencia a la moneda única, se concreta en conseguir reducir el déficit hasta el 3% del PIB en 2013. Este exigente objetivo se ve superado por los criterios marcados por el Gobierno en el Programa de Estabilidad para los próximos 4 años, al establecer una rebaja de 7,4 puntos del PIB del déficit inicial de 2011, al pasar del -8,5% en 2011 al -1,1% del PIB en 2015 que, de acuerdo a las

previsiones de evolución del PIB manejadas por los autores en el mismo periodo, equivale a una reducción de 78.514 millones en 2015.

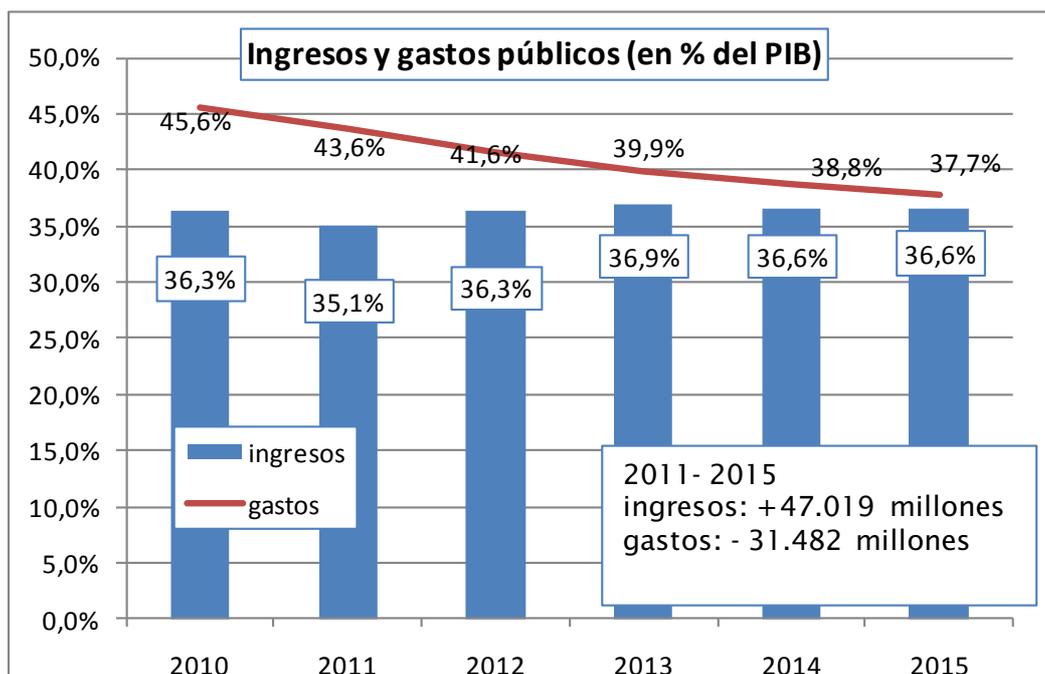
El ritmo de actividad de la economía española entre 2012 y 2015 pasa por un año de recesión (2012) para posteriormente asistir a una recuperación progresiva con cifras modestas en el crecimiento real de la producción interna (0,2%; 1,4% y 1,8%). La previsión de la evolución de la producción interna medida en términos nominales es superior a la real (1,9%; 3% y 3,5% nominal entre 2013 y 2015) con lo que tiene de ayuda en el grado de exigencia para cumplir con los objetivos de déficit de las cuentas públicas.

La exigente mejora en el saldo negativo de las cuentas públicas manejada por los autores del plan se lograría con un aumento de los ingresos bastante superior al recorte del gasto (+46.592 millones frente a -31.482 millones), aunque para valorar el esfuerzo en este capítulo es preciso descontar el incremento de la carga de intereses por el mayor saldo de deuda en circulación. A partir del cuadro presentado por el Gobierno donde se recoge la evolución temporal de los ingresos y gastos públicos medidos en relación con el PIB, se puede colegir que el mayor ajuste del gasto se realizaría en 2012 (-24.593 millones), con la necesidad de efectuar otro recorte bastante importante en el año siguiente (-10.039 millones), mientras que en 2014 y 2015, incluso se podría incrementar ligeramente la cifra de gasto (695 y 2.495 millones respectivamente). Esta conclusión entra en contradicción con la información facilitada en otra parte de la presentación donde se plantea un recorte inferior en 2012 (-15.626 millones) por la atribución en ese año de un mayor crecimiento en los ingresos públicos (+8.967 millones hasta los 19.120 millones).

Los capítulos de educación (-1.333 millones en 2012 y -2.667 millones en 2013) y sanidad (-7.200 millones distribuidos a partes iguales en 2012 y 2013) concentran una parte significativa de la disminución del gasto público. La reestructuración del sector público empresarial de las comunidades autónomas absorbe una parte también importante de la disminución del gasto público (5.070 millones), junto con la eliminación de competencias impropias de las corporaciones locales (3.500 millones) que podrían identificarse como la desaparición de las diputaciones provinciales.

<b>Programa de Estabilidad 2012-2015 y Programa Nacional de Reformas 2012 (Consejo de Ministros 27 de abril 2012)</b>							
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2011-2015</b>
PIB nominal	1.051.342	1.073.383	1.065.869	1.086.121	1.118.704	1.157.859	
% anual nominal	0,3%	2,1%	-0,7%	1,9%	3,0%	3,5%	
<b>% anual real (previsión 2012 y siguientes)</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,7%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>0,2%</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,8%</b>	
Saldo cuentas públicas % PIB	<b>-9,2%</b>	<b>-8,5%</b>	<b>-5,3%</b>	<b>-3,0%</b>	<b>-2,2%</b>	<b>-1,1%</b>	-7,4%
<b>en millones de euros</b>	<b>96.723,46</b>	<b>91.344,89</b>	<b>56.491,07</b>	<b>32.583,63</b>	<b>24.611,50</b>	<b>12.736,45</b>	<b>-78.608,44</b>
Diferencia anual déficit	-19.585,78	-5.378,57	-34.853,82	-23.907,45	-7.972,13	-11.875,05	
AGE + Organismos Autónomos	-5,7%	-5,10%	-3,5%	-2,5%	-1,9%	-1,1%	
Seguridad Social	-0,2%	-0,09%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
CC.AA.	-2,8%	-2,94%	-1,5%	-0,5%	-0,3%	0,0%	
CC.LL.	-0,5%	-0,38%	-0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	
<b>AA.PP.</b>	<b>-9,2%</b>	<b>-8,51%</b>	<b>-5,3%</b>	<b>-3,0%</b>	<b>-2,2%</b>	<b>-1,1%</b>	
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2011-2015</b>
Ingresos	381.427	376.757	386.911	400.779	409.446	423.776	47.019
Gastos	479.593	467.995	443.402	433.362	434.057	436.513	-31.482
<b>Saldo</b>	<b>-98.166</b>	<b>-91.238</b>	<b>-56.491</b>	<b>-32.584</b>	<b>-24.611</b>	<b>-12.736</b>	<b>-78.501</b>
Ingresos	3,7%	-1,2%	2,7%	3,6%	2,2%	3,5%	12,5%
Gastos	-1,1%	-2,4%	-5,3%	-2,3%	0,2%	0,6%	-6,7%
Ingresos	13.766	-4.670	10.153	13.868	8.667	14.331	47.019
Gastos	-5.211	-11.598	-24.593	-10.039	695	2.456	-31.482
Diferencia anual déficit	-18.977	-6.928	-34.746	-23.907	-7.972	-11.875	-78.501
en % PIB							
Ingresos	36,3%	35,1%	36,3%	36,9%	36,6%	36,6%	1,5%
Gastos	45,6%	43,6%	41,6%	39,9%	38,8%	37,7%	-5,9%
<b>Saldo</b>	<b>-9,3%</b>	<b>-8,5%</b>	<b>-5,3%</b>	<b>-3,0%</b>	<b>-2,2%</b>	<b>-1,1%</b>	<b>7,4%</b>

Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.



La evolución prevista por los autores de los ingresos y gastos públicos en valores absolutos durante el periodo de duración del Programa de Convergencia (mayor esfuerzo de los ingresos que de los gastos) muestra un resultado que se puede interpretar de forma distinta al obtenido cuando se analiza la evolución en relación con el PIB. El efecto aritmético provocado por el hecho que los ingresos mantengan una tasa de crecimiento continua en el periodo y que los gastos lo hagan con una tendencia inversa, es decir, disminuyan en todo momento, hace que estos últimos tengan una pérdida de protagonismo en relación al PIB (-5,9 puntos; de 43,6% en 2011 al 37% del PIB en 2015) superior a la de los ingresos (+1,5% del PIB; de 35,1% del PIB en 2011 al 36,6% del PIB en 2015), a pesar de que el crecimiento en volumen absoluto de estos últimos sea superior a la reducción de los gastos en euros nominales.

De cumplirse las previsiones de los autores hasta 2015, al final del periodo los ingresos públicos se mantendrían en un nivel muy inferior a la media actual de la zona euro (-8,6 puntos del PIB) y los gastos se situarían a una distancia aún más lejana de la actual media (-11,6 puntos del PIB), que aunque se reduzca en algunos puntos por una disminución del peso del gasto público en la zona euro en el mismo periodo para reducir el saldo negativo hasta el 3% del PIB, seguirían siendo inferiores en 8 puntos del PIB. La gran dimensión de la diferencia en ambos capítulos limitaría muy seriamente la construcción en España de un modelo social y económico similar al de los países más avanzados de la Unión Europea.

El reto en los dos próximos años es inmenso. Salvo cambio en el ordenamiento jurídico en la zona euro, el calendario a corto plazo se concreta en una rebaja del déficit de las cuentas públicas hasta el -5,3% del PIB en 2012, completado con la nueva rebaja hasta el 3% del PIB en el año próximo. El paso del 8,5% del PIB actual al 3% en 2013 implica una rebaja del saldo de 58.000 millones de euros, un reto muy difícil que se antoja

todavía más arduo en un contexto de recesión con gastos financieros en continuo aumento.

En un contexto de recesión de la economía española (descenso previsto del PIB nominal: -0,8% nominal) y muy probablemente también del ritmo de actividad en la Unión Europea, el objetivo marcado de reducción del déficit en el presente año significa reducir el saldo mediante la suma de decisiones en las políticas de gasto e ingreso, por valor de 34.910,71 millones de euros (3,21 puntos del PIB). La Administración General del Estado asume un descenso de 1,6 puntos del PIB (17.036 millones), 0,09 puntos del PIB la Seguridad Social (958,32 millones), 1,44 puntos del PIB las comunidades autónomas (15.333,06 millones) y 0,08 puntos del PIB las corporaciones locales (851,84 millones).

La mayor parte del esfuerzo, por tanto, recae en principio sobre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, pero en la práctica el cumplimiento del objetivo por parte de la Seguridad Social puede ser también bastante complicado de conseguir, al compatibilizar una subida del gasto en su principal política, las pensiones contributivas, con una más que posible disminución de ingresos por cuotas sociales, como consecuencia de la pérdida de empleo prevista en 2012 (-3,7% de ocupados).

La influencia de un presupuesto sobre la actividad económica de un territorio (función de estabilización) está muy condicionada por su evolución anual y, por ese motivo, para valorar su contenido es imprescindible disponer de un avance de liquidación del año precedente, con objeto de medir cuál es la profundidad de los cambios propuestos en los capítulos de ingresos y gastos.

Esta condición, desgraciadamente, no se cumple casi nunca, y los diferentes Gobiernos, con independencia de su signo partidista, han obviado cumplir con este requisito. En la misma línea, las diferentes representaciones del poder legislativo consideran poco interesante disponer en tiempo y forma de las liquidaciones de las cuentas públicas ya aplicadas, es decir, disponer de la ejecución de las cuentas bajo una presentación igual, por lo menos similar, a la que se utilizó en su trámite de aprobación. Por otra parte, la intensa descentralización de competencias no ha estado acompañada de un procedimiento rápido de consolidación de las cuentas de los distintos niveles de gobierno, con la consecuente dificultad para conocer su estructura y contenido (la última liquidación disponible corresponde a 2010 y se limita a la presentación en diez grupos muy agregados<sup>4</sup>). Las consecuencias negativas de esta deficiencia se hacen más evidentes en momentos como el actual, en el que se pretende aplicar cambios significativos en los presupuestos.

---

<sup>4</sup> El "Avance de la actuación económica y financiera de las Administraciones públicas" elaborado por la IGAE contiene bastante información sobre la ejecución del presupuesto de la Administración General del Estado, pero la información del resto de las Administraciones es muy limitada y está sin consolidar.

<b>Saldo de las cuentas públicas españolas por administraciones (en % PIB) con y sin liquidación Sistemas de Financiación AA.TT. 2008 y 2009</b>				
	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
AGE + Organismos Autónomos	-9,4%	-5,7%	-5,1%	-3,5%
incluyendo efecto liquidaciones AA.TT		-5,0%	-3,0%	
Seguridad Social	0,8%	-0,2%	-0,1%	0,0%
CC.AA.	-2,0%	-2,8%	-2,9%	-1,5%
incluyendo efecto liquidaciones AA.TT		-3,5%	-4,7%	
CC.LL.	-0,5%	-0,5%	-0,4%	-0,3%
incluyendo efecto liquidaciones AA.TT		-0,6%	-0,8%	
<b>Administraciones Públicas</b>	<b>-11,1%</b>	<b>-9,2%</b>	<b>-8,5%</b>	<b>-5,3%</b>

Fuente: PGE 2012.

Para paliar esta restricción se hace obligado elaborar una previsión de liquidación propia, elaborada a partir de la información disponible, que en el caso de 2011 es algo más abundante a la habitual al haberse presentado en marzo el proyecto de PGE de 2012 (avance de liquidación publicado por la Intervención General de la Administración del Estado y la Intervención de la Seguridad Social). El intento choca, no obstante, con serias dificultades derivadas de la falta de consolidación de las cuentas (se desconocen las transferencias internas) y la confusión que genera el uso alternativo de diferentes modos de contabilización (caja o tesorería, compromisos de pago o ingreso, devengo y Contabilidad Nacional). Por los motivos mencionados, el resultado del avance de liquidación utilizado en este trabajo debe ser manejado con la debida prudencia.

La previsión de liquidación del presupuesto consolidado de la Administración General del Estado y la Seguridad Social en 2011 da como resultado un déficit equivalente al -5% del PIB (-53.239 millones de euros), inferior en 1,5 puntos al del año precedente (2010). Este porcentaje de déficit, sin embargo, fue superior en 1,1 puntos al objetivo planteado por el anterior Gobierno en el presupuesto (3,9% del PIB), que fue defendido como cumplible por sus máximos responsables hasta las elecciones generales de noviembre.

El avance de liquidación de los presupuestos de las comunidades autónomas en 2011 muestra un desequilibrio entre ingresos y gastos ligeramente superior al del año precedente (-2,94% del PIB frente a -2,8% del PIB medido en términos de Contabilidad Nacional) y lejano al objetivo marcado inicialmente (1,5% del PIB). Por si fuera poco, la Comunidad de Madrid, la única que en un principio había cumplido con el compromiso de déficit, ha anunciado un incremento de su saldo negativo por valor de 1.000 millones (0,5% de su PIB).

El déficit medio recoge una muy fuerte disparidad por territorios, con un punto máximo en Castilla-La Mancha (-7,03% de su PIB regional), Extremadura (-4,59% de su PIB regional) y Murcia (-4,33% de su PIB regional) y una cota mínima en Galicia (-1,61% de su PIB regional), Madrid (-1,63% de su PIB regional) y Canarias (-1,78% de su PIB regional).

Las corporaciones locales habrían reducido su déficit en 2011 hasta casi cumplir con el objetivo previsto (del 0,5% del PIB en 2010 al 0,38% del PIB en 2011).

Una de las consecuencias del severo deterioro del saldo de las cuentas públicas desde el inicio de la crisis (2008) ha sido un incremento sustancial del saldo de deuda pública en circulación. El volumen de deuda adscrito en términos estrictos a las Administraciones públicas españolas casi se ha duplicado al aumentar 32,4 puntos entre 2007 y 2011 (del 39,7% a 68,5% del PIB; +354.420 millones).

La dimensión de la deuda acumulada a final de 2011 aumenta en 5,2 puntos del PIB cuando se incluye la deuda de las sociedades públicas después de crecer dos puntos del PIB desde 2007. Las sociedades públicas dependientes de la Administración General del Estado son las que acumulan un mayor volumen de deuda emitida (32.667 millones<sup>5</sup>), muy posiblemente como consecuencia de la práctica habitual desde 1999 de excluir del presupuesto partidas de inversión que se realizan a través de estas sociedades, aunque en la práctica no tengan ninguna posibilidad de amortizar su deuda con sus ingresos propios. El saldo de deuda de las sociedades dependientes de las comunidades autónomas también es elevado (13.870 millones), después de haberse duplicado en tan sólo seis años. El crecimiento dinámico mayor se encuentra en las sociedades públicas de las corporaciones locales, que han triplicado el saldo en el mismo periodo.

La suma del componente estricto de deuda de las Administraciones y el de las sociedades públicas dependientes elevan la deuda pública neta en circulación del conjunto de las Administraciones públicas a final de 2011 hasta el 73,7% del PIB. La cantidad bruta en circulación es superior al incorporar aquella parte de la deuda emitida en manos de la propia, donde destaca el Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Un detalle importante a tener en cuenta, porque el saldo bruto es el que se debe utilizar para calcular los gastos financieros a los que se deben enfrentar los distintos niveles de gobierno.

Deuda total de las Administraciones Públicas (Ejercicio 2011)				
Millones de euros nominales				
millones de euros	AGE	CC.AA.	CC.LL.	AA.PP.
Gobierno	559.459,00	140.083,00	35.420,00	734.962,00
Sociedades públicas	32.667,00	13.870,00	9.328,00	55.865,00
Total	592.126,00	153.953,00	44.748,00	790.827,00
en % del PIB				
Gobierno	52,2%	13,1%	3,3%	68,5%
Sociedades públicas	3,0%	1,3%	0,9%	5,2%
Total	55,2%	14,4%	4,2%	73,7%

Elaboración propia.

La deuda pública total de las comunidades autónomas alcanzó en 2011 la cantidad de 153.956 millones de euros (14,1% del PIB) después de más que doblar su dimensión desde 2007 (+119,5% nominal). La Comunidad de Cataluña es la más endeudada en relación con su PIB (23,7%) seguida de la Comunidad Valenciana (21,4%) y de las de Castilla-La Mancha y Baleares (18,9% y 18,6% de su PIB regional). Las Comunidades de Madrid, País Vasco, Cantabria y Canarias son las que acumulan un menor saldo de

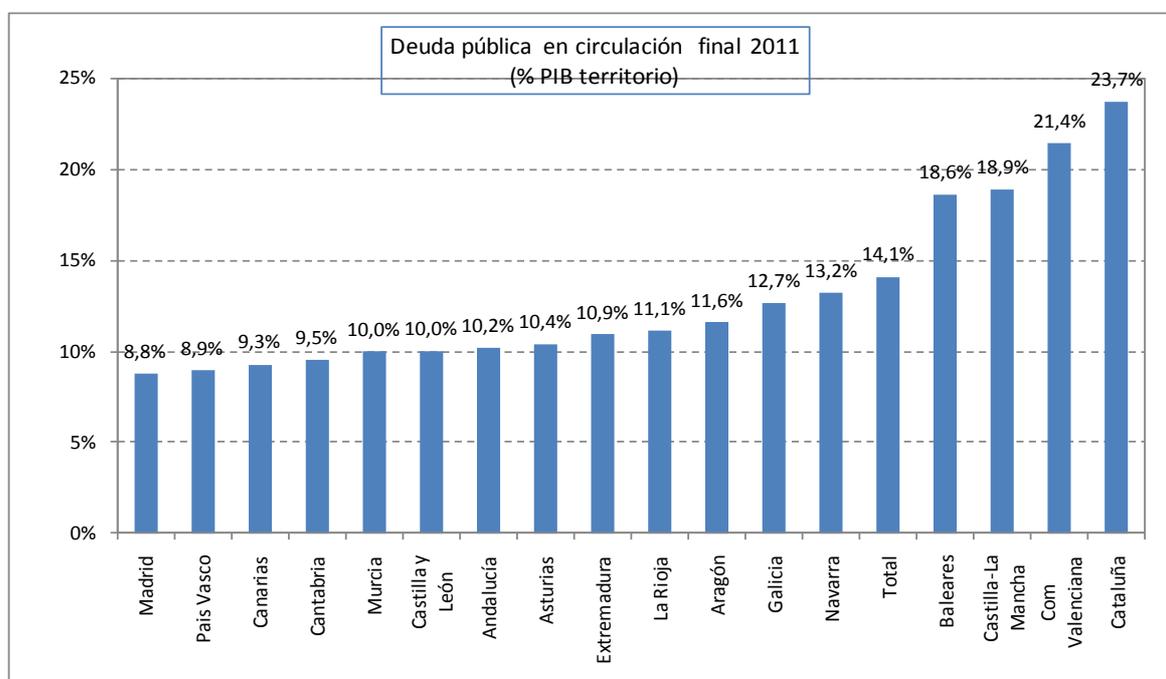
<sup>5</sup> Tan sólo la deuda de AENA supera los 14.000 millones de euros.

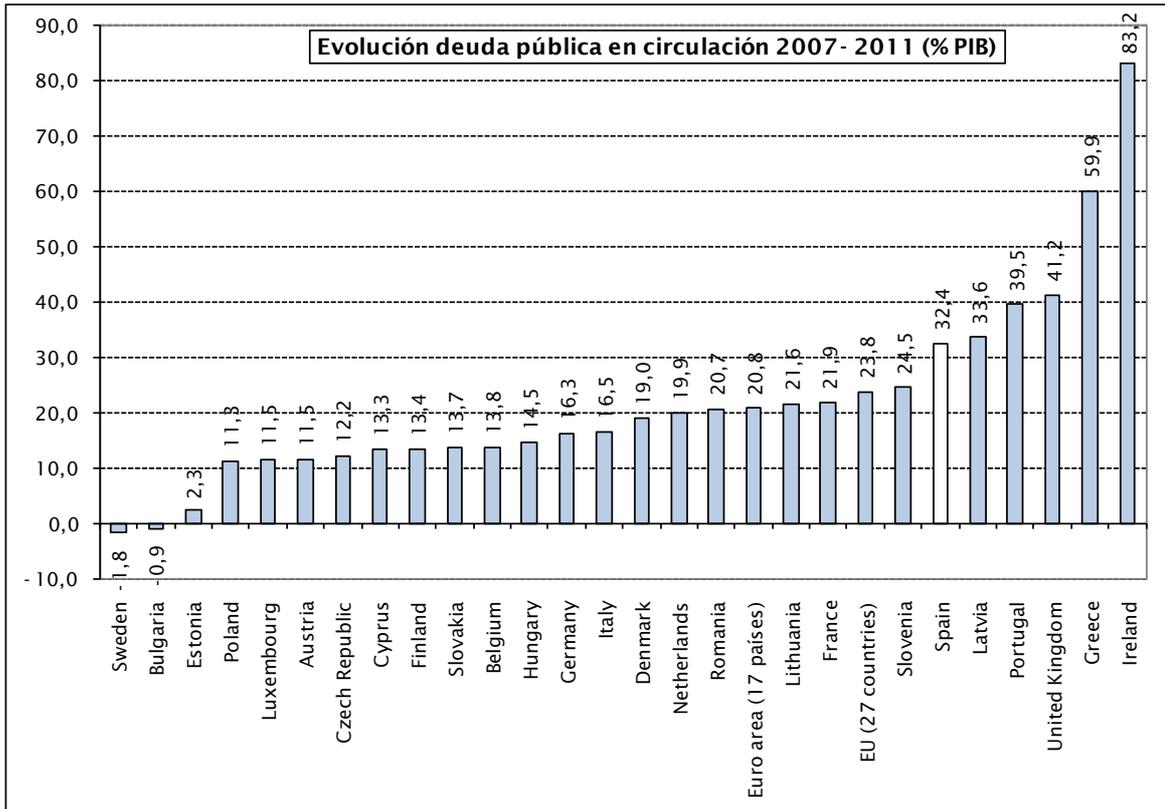
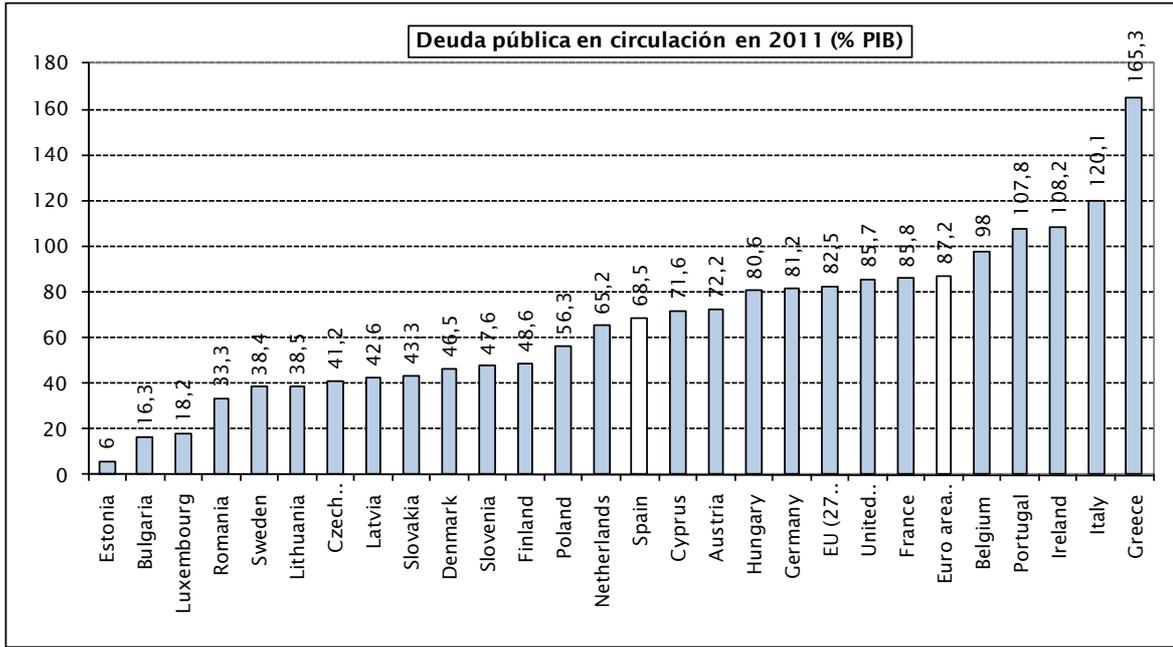
deuda en circulación en relación con el PIB de su territorio (8,8%; 8,9%; 9,3% y 9,5% respectivamente).

La tasa anual de crecimiento de la deuda de las comunidades autónomas en la etapa 1995-2011 es del 11,1% nominal, con un mayor ritmo de crecimiento a partir de 2005. El mayor crecimiento dinámico se localiza en Castilla-La Mancha con una tasa anual acumulativa del 19,2%, aunque el crecimiento está muy concentrado en el periodo más reciente (2007-2011). Le sigue la Comunidad de Baleares (tasa anual acumulativa del 18,2%), aunque su evolución también reúne características muy similares a la anterior, al concentrar su aumento en los años más recientes.

Deuda total en circulación (propia + empresas públicas)								
	1995	2000	2005	2010	2011	Tasa anual 2011	2007-2011	1995-2011
Andalucía	4.694	7.162	7.479	12.781	15.028	17,6%	104,7%	7,5%
Aragón	656	952	1.277	3.365	3.880	15,3%	180,5%	11,7%
Asturias	430	618	864	1.980	2.476	25,1%	170,9%	11,6%
Baleares	356	555	1.633	4.813	5.098	5,9%	117,3%	<b>18,1%</b>
Canarias	758	1.091	1.639	3.542	3.942	11,3%	121,6%	10,9%
Cantabria	225	253	421	1.027	1.329	29,4%	193,4%	11,7%
Castilla y León	837	1.103	1.828	4.653	5.886	26,5%	212,6%	13,0%
Castilla-La Mancha	420	620	2.049	6.758	6.965	3,1%	178,5%	<b>19,2%</b>
Cataluña	7.732	11.121	17.536	40.663	48.146	18,4%	147,2%	12,1%
Com. Valenciana	2.941	6.865	11.736	20.665	22.433	8,6%	68,5%	13,5%
Extremadura	479	614	791	1.765	2.043	15,8%	158,9%	9,5%
Galicia	2.145	3.089	3.401	6.376	7.241	13,6%	83,4%	7,9%
La Rioja	140	146	199	729	901	23,6%	207,5%	12,3%
Madrid	3.302	4.611	10.596	14.974	17.125	14,4%	55,3%	10,8%
Murcia	545	609	691	2.107	2.806	33,2%	<b>333,0%</b>	10,8%
Régimen común	25.660	39.409	62.140	126.198	145.299	15,1%	113,4%	11,4%
Navarra	801	673	803	2.015	2.520	25,1%	188,3%	7,4%
País Vasco	2.064	2.195	1.493	5.613	6.137	9,3%	<b>420,1%</b>	7,0%
<b>Total</b>	<b>28.525</b>	<b>42.277</b>	<b>64.436</b>	<b>133.826</b>	<b>153.956</b>	<b>15,0%</b>	<b>119,5%</b>	<b>11,1%</b>

Elaboración propia.





<b>Gasto total del sector público España</b>									
Millones de euros nominales	1985	2000	2005	2008	2009 (P)	2010(A)	2011(A)		
Consumos intermedios	7.126	27.138	45.319	60.122	61.834	59.249	57.982		
Remuneración de asalariados	17.902	64.728	91.011	118.387	125.710	124.781	122.926		
Subvenciones	4.131	7.125	9.151	12.026	11.896	12.147	11.325		
Intereses	3.373	20.424	16.284	17.286	18.534	20.120	25.880		
Prest. sociales distintas a transf. en especie	24.278	75.510	105.473	135.454	153.685	160.974	163.486		
Transferencias en especie		14.783	23.270	28.846	31.629	31.859	30.080		
Otras transferencias corrientes	2.776	7.960	13.945	17.938	19.279	17.608	17.284		
Otros empleos corrientes	2.861		187	395	159	160	160		
Formación bruta de capital	7.152	20.163	32.354	42.724	46.763	40.091	29.623		
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital		9.008	12.292	14.789	13.851	11.457	10.599		
Activos no financieros no producidos		-44	55	1.343	1.382	1.100	-923		
<b>Empleos totales</b>	<b>69.598</b>	<b>246.795</b>	<b>349.341</b>	<b>449.310</b>	<b>484.722</b>	<b>479.546</b>	<b>468.422</b>		
Evolución anual nominal	1985	2000	2005 (P)	2008 (A)	2009 (P)	2010 (A)	2011 (A)	2001-2007	2001-2010
Consumos intermedios		12,1%	12,2%	8,5%	2,8%	-4,2%	-2,1%	89,6%	102,8%
Remuneración de asalariados		6,6%	7,6%	10,2%	6,2%	-0,7%	-1,5%	56,2%	81,6%
Subvenciones		4,3%	10,5%	6,3%	-1,1%	2,1%	-6,8%	63,1%	75,1%
Intereses		0,4%	-4,6%	2,0%	7,2%	8,6%	28,6%	-17,8%	-2,5%
Prest. sociales distintas a transf. en especie		7,3%	7,0%	10,6%	13,5%	4,7%	1,6%	53,4%	101,6%
Transferencias sociales en especie		9,6%	9,8%	11,5%	9,6%	0,7%	-5,6%	61,5%	98,8%
Otras transferencias corrientes		9,1%	21,3%	16,5%	7,5%	-8,7%	-1,8%	96,6%	124,8%
Otros empleos corrientes			-84,4%	61,2%	-59,7%	0,6%	0,0%	-72,3%	-81,9%
Formación bruta de capital		3,2%	13,8%	0,3%	9,5%	-14,3%	-26,1%	88,7%	77,7%
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital		15,3%	-11,9%	4,1%	-6,3%	-17,3%	-7,5%	63,1%	31,6%
<b>Empleos totales</b>		<b>6,7%</b>	<b>7,3%</b>	<b>9,0%</b>	<b>7,9%</b>	<b>-1,1%</b>	<b>-2,3%</b>	<b>56,8%</b>	<b>82,3%</b>
Estructura por epígrafes	1985	2000	2005 (P)	2008 (A)	2009 (A)	2010 (A)	2011 (A)		
Consumos intermedios	10,2%	11,0%	13,0%	13,4%	12,8%	12,4%	12,4%		
Remuneración de asalariados	25,7%	26,2%	26,1%	26,3%	<b>25,9%</b>	<b>26,0%</b>	<b>26,2%</b>		
Subvenciones	5,9%	2,9%	2,6%	2,7%	2,5%	2,5%	2,4%		
Intereses	4,8%	8,3%	4,7%	3,8%	3,8%	4,2%	5,5%		
Prest. sociales distintas a transf. en especie	34,9%	30,6%	30,2%	30,1%	<b>31,7%</b>	<b>33,6%</b>	<b>34,9%</b>		
Transferencias sociales en especie		6,0%	6,7%	6,4%	6,5%	6,6%	6,4%		
Otras transferencias corrientes	4,0%	3,2%	4,0%	4,0%	4,0%	3,7%	3,7%		
Otros empleos corrientes	4,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%		
Formación bruta de capital	10,3%	8,2%	9,3%	9,5%	9,6%	8,4%	6,3%		
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital		3,6%	3,5%	3,3%	2,9%	2,4%	2,3%		
<b>Empleos totales</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>		

Elaboración propia a partir de IGAE

<b>Total gasto consolidado PGE 2012 (en millones de euros)</b>	<b>Estado</b>	<b>Organismos Autónomos del Estado</b>	<b>Seguridad Social</b>	<b>Otros Organismos Públicos</b>	<b>Total</b>	<b>Transf internas</b>	<b>Total consolidado</b>
Gastos de personal	27.338,60	1.886,84	2.358,06	1.568,04	33.151,54		33.151,54
Gastos corrientes bienes y servicios	3.237,95	2.209,43	1.540,66	622,19	7.610,23		7.610,23
Gastos financieros	28.876,03	20,74	16,27	0,85	28.913,89		28.913,89
Transferencias corrientes	80.497,60	43.932,10	115.683,30	311,33	240.424,33	26.305,82	214.118,51
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>139.950,18</b>	<b>48.049,11</b>	<b>119.598,29</b>	<b>2.502,41</b>	<b>310.099,99</b>	<b>26.305,82</b>	<b>283.794,17</b>
Fondo de Contingencia	2.377,39				2.377,39		2.377,39
Inversiones reales	5.280,24	1.091,15	282,71	273,59	6.927,69		6.927,69
Transferencias de capital	5.021,96	1.820,55	2,10	39,47	6.884,08	1.007,72	5.876,36
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>10.302,20</b>	<b>2.911,70</b>	<b>284,81</b>	<b>313,06</b>	<b>13.811,77</b>	<b>1.007,72</b>	<b>12.804,05</b>
<b>OPERACIONES NO FINANCIERAS</b>	<b>152.629,77</b>	<b>50.960,81</b>	<b>119.883,10</b>	<b>2.815,47</b>	<b>326.289,15</b>	<b>27.313,54</b>	<b>298.975,61</b>
Activos financieros	12.021,58	11,30	815,16	2,21	12.850,25		12.850,25
Pasivos financieros	50.050,53	234,61	0,03	4,00	50.289,17		50.289,17
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>62.072,11</b>	<b>245,91</b>	<b>815,19</b>	<b>6,21</b>	<b>63.139,42</b>	<b>0,00</b>	<b>63.139,42</b>
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>214.701,88</b>	<b>51.206,72</b>	<b>120.698,29</b>	<b>2.821,68</b>	<b>389.428,57</b>	<b>27.313,54</b>	<b>362.115,03</b>
<b>Total ingresos consolidados PGE 2012 (en millones de euros)</b>	<b>Estado</b>	<b>Organismos Autónomos del Estado</b>	<b>Seguridad Social</b>	<b>Otros Organismos Públicos</b>	<b>Total</b>	<b>Transf internas</b>	<b>Total consolidado</b>
Impuestos directos y cotizaciones	54.845,85	23.100,05	106.322,96		184.268,86		184.268,86
Impuestos Indirectos	21.095,00				21.095,00		21.095,00
Tasas y otros ingresos	5.233,61	1.498,17	1.673,20	311,12	8.716,10		8.716,10
Transferencias corrientes	32.130,95	21.933,49	8.929,79	1.889,86	64.884,09	26.305,82	38.578,27
Ingresos Patrimoniales	5.425,95	450,65	2.933,82	12,61	8.823,03		8.823,03
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>118.731,36</b>	<b>46.982,36</b>	<b>119.859,77</b>	<b>2.213,59</b>	<b>287.787,08</b>	<b>26.305,82</b>	<b>261.481,26</b>
Enajenación inversiones	135,90	151,21	0,81		287,92		287,92
Transferencias capital	365,73	2.377,25	23,52	337,54	3.104,04	1.007,72	2.096,32
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>501,63</b>	<b>2.528,46</b>	<b>24,33</b>	<b>337,54</b>	<b>3.391,96</b>	<b>1.007,72</b>	<b>2.384,24</b>
<b>OPERACIONES NO FINANCIERAS</b>	<b>119.232,99</b>	<b>49.510,82</b>	<b>119.884,10</b>	<b>2.551,13</b>	<b>291.179,04</b>	<b>27.313,54</b>	<b>263.865,50</b>
Activos financieros	10.092,94	1.396,48	814,19	270,54	12.574,15		12.574,15
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>129.325,93</b>	<b>50.907,30</b>	<b>120.698,29</b>	<b>2.821,67</b>	<b>303.753,19</b>	<b>27.313,54</b>	<b>276.439,65</b>
Necesidad de endeudamiento bruto en % del PIB	-85.375,95 -8,0%	-299,42 0,0%	0,00 0,0%	-0,01 0,0%	-85.675,38 -8,0%		-85.675,38 -8,0%
Saldo operaciones no financieras en % del PIB	-33.396,78 -3,1%	-1.449,99 -0,1%	1,00 0,0%	-264,34 0,0%	-35.110,11 -3,3%		-35.110,11 -3,3%

<b>PGE 2012</b>					
<b>Transferencias internas entre organismos</b>					
<i>destino</i>	origen				<b>Total</b>
	<b>Estado</b>	<b>Organismos Autónomos del Estado</b>	<b>Seguridad Social</b>	<b>Otros Organismos Públicos</b>	
A la Admon del Estado		222,75	142,58	30,37	395,70
A los OO.AA. Del Estado	15.088,29	72,66		1,26	15.162,21
A la Seguridad Social	8.868,14		4.090,34		12.958,48
A otros Organismos Públicos	1.871,75	8,03			1.879,78
<b>Total transferencias corrientes</b>	<b>25.828,18</b>	<b>303,44</b>	<b>4.232,92</b>	<b>31,63</b>	<b>30.396,17</b>
A la Admon del Estado		4,00			4,00
A los OO.AA. Del Estado	692,89	0,11			693,00
A la Seguridad Social	23,52		150,35		173,87
A otros Organismos Públicos	286,28	0,96			287,24
<b>Total transferencias de capital</b>	<b>1.002,69</b>	<b>5,07</b>	<b>150,35</b>	<b>0,00</b>	<b>1.158,11</b>
<b>Total transferencias internas</b>	<b>26.830,87</b>	<b>308,51</b>	<b>4.383,27</b>	<b>31,63</b>	<b>31.554,28</b>
	<b>Estado</b>	<b>Organismos Autónomos del Estado</b>	<b>Seguridad Social</b>	<b>Otros Organismos Públicos</b>	<b>Total</b>
Ingresos	119.232,99	49.510,82	119.884,10	2.551,13	263.865,50
Gastos	152.629,77	50.960,81	119.883,10	2.815,47	298.975,61
Saldo	-33.396,78	-1.449,99	1,00	-264,34	-35.110,11
	-3,14%	-0,1%	0,0%	0,0%	-3,3%

Fuente: PGE 2012.

## 2. Resumen de ingresos, gastos y saldo de los PGE 2012

El objetivo principal reconocido por los autores de las cuentas públicas de 2012 es cumplir con el objetivo de déficit marcado por el Eurogrupo. Por este motivo, el presupuesto consolidado de las operaciones no financieras de la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Agencias y Otros Organismos del sector público administrativo, y la Seguridad Social, tiene un saldo negativo (-35.110 millones de euros) que mejoraría en 2 décimas el objetivo marcado para este ámbito de gobierno (-3,3% del PIB), con una reducción del saldo negativo equivalente a 1,9 puntos del PIB.

El presupuesto presentado para 2012 bajo el criterio de Contabilidad Nacional alcanza un déficit del -3,5% del PIB después de realizar los ajustes obligados con ese método (sistema SEC95), que implica una reducción anual del saldo negativo equivalente a 1,6 puntos del PIB. La capacidad de seguir el presupuesto bajo este criterio es muy limitada al no disponer de mayor información oficial que la tabla adjunta, mientras que el grueso de las cifras se presenta bajo el criterio de devengo.

<b>PGE 2012</b>	
<b>Equivalencia entre el saldo del presupuesto de la Administración Central y el obtenido con el criterio de Contabilidad Nacional</b>	
Conceptos	millones euros
Estado	
Ingresos no financieros	119.233,00
Pagos no financieros	152.629,76
<b>Saldo</b>	<b>-33.396,76</b>
<b>Ajustes</b>	<b>-3.579,59</b>
No ejecución	4.495,63
Intereses	-398,00
Inversiones por abono total del precio	30,00
Inversiones militares	-1.415,00
Gastos acuñación moneda	-80,00
Inversiones APPs	-296,00
Reasignación operaciones SEPI	-340,00
Operaciones del FONFRODE	-125,00
Aportaciones de capital a empresas públicas	-1.239,51
Aplazamiento liq AA.TT a favor Estado	-5.955,92
Operaciones ej anteriores pte de imputar	2.270,16
Anticipos a cancelar CC.AA.	1.733,29
Otros ajustes de ingresos	-2.034,24
Otros ajustes	-225,00
<b>Necesidad de financiación AGE</b>	<b>-36.976,35</b>
<b>Necesidad de financiación OO. AA.</b>	<b>-666,90</b>
<b>Necesidad de financiación A. Central</b>	<b>-37.643,25</b>
<b>en % PIB</b>	<b>-3,54%</b>
Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE 2012.	

La práctica totalidad del saldo negativo recae sobre la Administración General del Estado (-3,14% del PIB). Los Organismos Autónomos asumen un pequeño déficit (0,1% del PIB), mientras que el resto alcanza el equilibrio presupuestario, incluida la Seguridad Social. Un resultado, la de esta última, que causa extrañeza en un entorno de descenso de los ingresos por cuotas sociales debido a la destrucción de empleo prevista y el compromiso del Gobierno de mantener el poder adquisitivo de las pensiones (ver capítulo específico).

<b>Resumen de ingresos, gastos y saldo de las operaciones no financieras Consolidado de AGE + OAAA + Agencias y otros organismos + S. Social Criterio de devengo</b>					
Millones de euros nominales	2009	2010	2011		2012 sobre previsión 2011
			inicial	previsión	
ingresos	240.050,60	230.199	255.909	247.186	263.866
gastos	336.327,94	298.577	297.425	300.425	298.976
saldo	-96.277	-68.378	-41.516	-53.239	-35.110
en % PIB	-9,2%	-6,5%	-3,9%	-5,0%	-3,3%

Evolución anual	2010	2011		2012 sobre previsión 2011
		inicial	previsión	
ingresos	-9.851	25.710	16.987	<b>16.679</b>
gastos	-37.751	-1.152	1.848	-1.449
saldo	-27.899	-26.862	-13.039	-20.229
ingresos	-4,1%	11,2%	7,4%	6,7%
gastos	-11,2%	-0,4%	0,6%	-0,5%

Elaboración propia

La evolución de los ingresos (263.866 millones; 24,8% del PIB) y gastos (298.3976 millones; 28,1% del PIB) calculada con el criterio de devengo presenta una tasa anual de crecimiento muy importante de los ingresos (6,7% nominal; +16.679 millones) y una ligera rebaja de los gastos (-0,5% nominal; -1.449 millones).

La reducción del déficit desde el porcentaje de 2011 (-5,0% del PIB) hasta el objetivo de 2012 (-3,3% del PIB) con las previsiones de actividad de la economía española (-0,7% nominal) arroja una disminución del saldo negativo por valor de -20.229 millones (-1,7 puntos del PIB) que, según los autores del presupuesto, se logrará mediante un fuerte aumento en los ingresos (+1,75% del PIB) y un ligero aumento del gasto en relación al PIB (+0,1% del PIB). Como se analiza en capítulos posteriores, el cumplimiento de este objetivo con el contenido del presupuesto presentado incorpora no pocos problemas, tanto en el capítulo de ingresos como en el de gastos.

El saldo de las operaciones no financieras de ingresos y gastos se completa con la variación de activos financieros que, por primera vez en bastante tiempo, tiene tan sólo un ligero saldo negativo (-1.928,65 millones), al incluir una serie de operaciones de gasto en préstamos a terceros (5.341 millones), adquisiciones de acciones (968,58 millones) y aportaciones patrimoniales (5.711,39 millones), que ven compensadas casi en su totalidad por el cobro de préstamos concedidos (4.099,84 millones) y la enajenación de obligaciones y bonos en propiedad del Estado (5.993,10 millones) cuyo origen posiblemente fue la compra previa a las entidades de crédito para facilitar su acceso a liquidez.

<b>Cuenta financiera del Estado (millones de euros nominales)</b>		
<b>PGE 2012</b>		
INGRESOS CORRIENTES		118.731,37
Impuestos directos	54.845,85	
Impuestos indirectos	21.095,00	
Otros ingresos corrientes	42.790,52	
GASTOS CORRIENTES		139.950,18
Gastos de personal	27.338,60	
Bienes corrientes y servicios	3.237,95	
Gastos financieros	28.876,03	
Transferencias corrientes	80.497,60	
<b>Operaciones corrientes (ahorro)</b>		<b>-21.218,81</b>
INGRESOS CAPITAL		501,63
Enajenación inversiones reales	135,90	
Transferencias de capital	365,73	
GASTOS CAPITAL		10.302,20
Inversiones reales	5.280,24	
Transferencias de capital	5.021,96	
FORMACION DE CAPITAL		-9.800,57
Fondo de Contingencia		2.377,39
<b>Necesidad de financiación</b>		<b>-33.396,77</b>
ACTIVOS FINANCIEROS		-1.928,65
Gastos		12.021,59
Concesión de préstamos	5.341,36	
Constitución de depósitos y fianzas	0,26	
Adquisición de acciones	968,58	
Aportaciones patrimoniales	5.711,39	
Ingresos		10.092,94
Reintegro de préstamos concedidos	4.099,84	
Enajenación de obligaciones y bonos	5.993,10	
PASIVOS FINANCIEROS		50.050,54
Amortización deuda pública moneda nacional	46.851,28	
Amortización préstamos moneda nacional	702,11	
Amortización deuda pública moneda extranjera	2.496,82	
Amortización préstamos en moneda extranjera	0,01	
Devolución depósitos y fianzas	0,32	
Amortizaciones deuda sin letras del tesoro		50.050,54
Endeudamiento bruto sin letras del tesoro		-85.375,96
<b>ENDEUDAMIENTO NETO DEL ESTADO</b>		<b>-35.325,42</b>
<b>Amortizaciones con letras del Tesoro</b>		<b>149.300,00</b>
<b>Endeudamiento bruto con letras del Tesoro</b>		<b>-186.100,00</b>

La suma de los ingresos y gastos en operaciones no financieras y financieras da un saldo negativo (-35.325,42 millones de euros) que debería ser la cantidad en la que se endeudara el Estado. La información oficial facilitada eleva bastante esa cifra (+79.541 millones; 7,9 puntos del PIB) hasta alcanzar un saldo de deuda del Estado en circulación equivalente al 60% del PIB. El incremento es consecuencia del déficit anual (-33.396,00 millones; 3,3% del PIB), el saldo de los activos financieros (+1.928,65 millones; 0,1% del PIB) y el endeudamiento en el que debe incurrir para financiar el Fondo para la financiación del pago a proveedores y la aportación al Mecanismo de Estabilidad Europeo (MEDE).

El déficit anual es responsable de, aproximadamente, la mitad de la nueva necesidad de endeudamiento; el resto estará generado por instrumentos adicionales utilizados para mejorar la liquidez, no incluidos en el presupuesto. Liquidez interna mediante el anticipo de pagos a proveedores que deben realizar las Administraciones por compras de ejercicios anteriores, y externa mediante la aportación a la Unión Europea para la ampliación de los recursos del mecanismo de intervención en caso de ayuda a países miembros con problemas de financiación (MEDE).

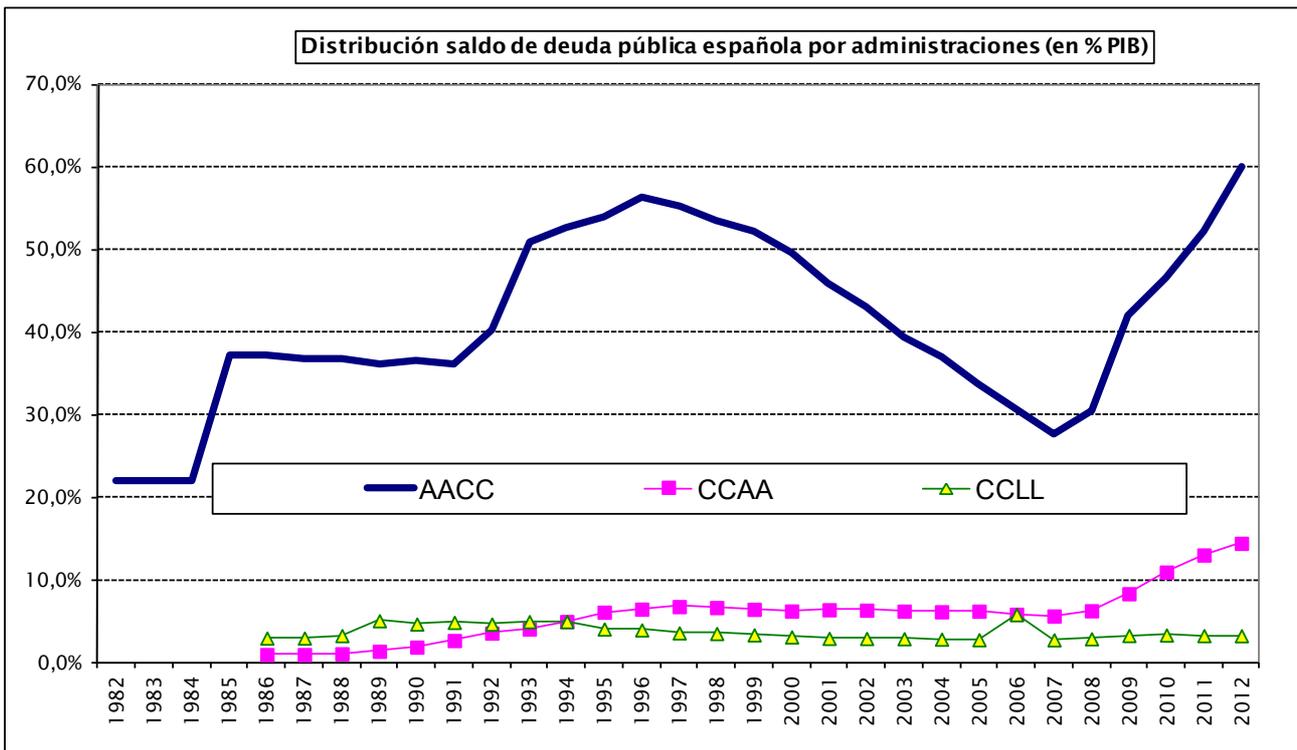
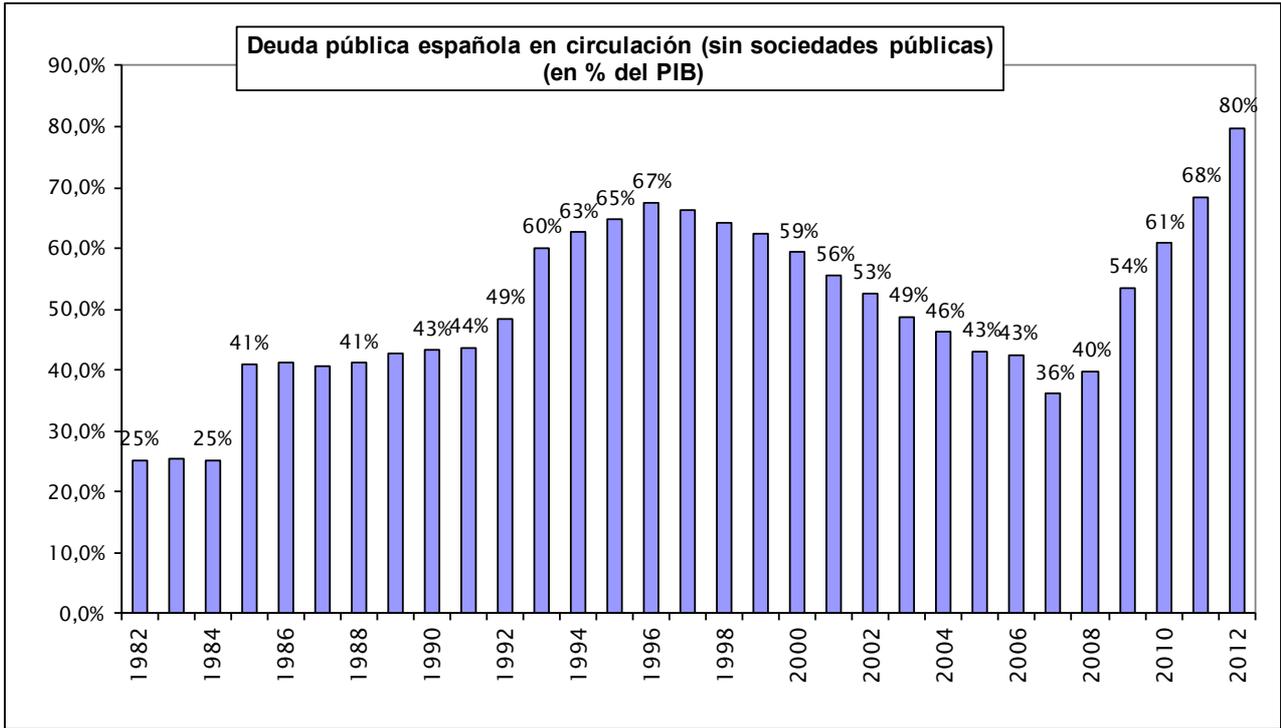
<b>Gastos financieros</b>			
<b>Millones de euros nominales</b>			
	2011	2012	2011- 2012 diferencia
Gastos financieros AGE	22.195	28.914	6.719
Deuda en circulación AGE	559.459	639.000	79.541
En % del PIB	52,1%	60%	7,9%
Tipo de interés medio	4,1%	4,5%	
Deuda en circulación AA.PP.	734.962	849.707	114.745
En % del PIB	68,5%	79,8%	11,3%
Gastos financieros AA.PP	29.912	38.406	8.493
Elaboración propia a partir de varias fuentes de información.			

La deuda prevista en circulación genera una carga de intereses en 2012 (28.914 millones) superior en 6.719 millones al pago realizado en el año precedente. Un hipotético aumento del tipo medio pagado por la deuda (previsión del 4,5% de media) incrementaría la factura en este concepto, obligando a introducir modificaciones en el presupuesto para cumplir con el objetivo de déficit.

Los autores del presupuesto prevén un volumen de deuda pública de todas la Administraciones españolas a final de 2012 equivalente al 79,8% del PIB (849.707 millones), que implica un crecimiento anual de 11,3 puntos del PIB. Del saldo total de deuda a final de 2012, el 18,1% correspondería a las comunidades autónomas (154.000 millones) y el 4,1% a las corporaciones locales (35.000 millones).

De cumplirse la previsión realizada por los autores del presupuesto para 2012, el saldo de deuda pública española en circulación habría aumentado en 43,7 puntos del PIB en la etapa 2007-2012 (469.165 millones), de los que 32,3 puntos caen sobre la espalda de la Administración General del Estado, 8,8 puntos en la de las comunidades autónomas y 0,5 puntos en la de las corporaciones locales. La evolución dinámica a corto plazo y los excesivos vencimientos, también a corto plazo, generados en buena parte por la tardanza en el reconocimiento de la crisis son, más que su dimensión, los problemas a los que se debe enfrentar en el horizonte inmediato la deuda española.

La posición deudora reflejada en el saldo de deuda pública en circulación tiene repercusión, entre otras cuestiones, en dos fundamentales: gastos financieros y acceso a la financiación necesaria. La carga de intereses financieros de todas las Administraciones públicas en 2012 alcanzaría el 3,61% del PIB (38.406,76 millones), 8.493 millones adicionales sobre los pagados en 2011. El impacto de los pagos en concepto de intereses por la deuda pública en circulación ha crecido mucho hasta el punto de convertirse en un elemento perturbador dentro de los presupuestos de los distintos niveles de gobierno, como demuestra que en 2012 absorberán recursos equivalentes a casi las tres cuartas partes del gasto en educación.



En la actual situación tan convulsa, con mucha deuda acumulada, en especial del sector privado, el acceso a la financiación es un problema muy importante, que se acrecienta en la zona euro debido a la imposibilidad de los gobiernos de recibir recursos directos del Banco Central Europeo mediante compra de deuda (monetización del déficit).

La insuficiencia del ahorro privado nacional obliga a buscar inversores de otros países que, en la actualidad, muestran una gran reticencia para dirigir su dinero a la deuda pública española. En la práctica se observa alguna situación de efecto expulsión entre países (crowding out) que al estar acompañada de conductas especulativas (compras a corto) se convierten en primas de riesgo inasumible, incluso a corto plazo (superior a 400 puntos básicos en abril de 2012 en el bono a 10 años respecto al tipo de interés de Alemania, después de una rebaja coyuntural hasta menos de 300 puntos básicos a principios de enero).

#### Rendimiento de la deuda pública a largo plazo (bono 10 años)

zona	euro	Alemania	Bélgica	España	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Portugal	R Unido	Suecia
1995	8,73	6,85	7,48	11,27	7,54	16,96	6,90	8,26	12,21	11,47	8,32	10,24
2000	5,44	5,26	5,59	5,53	5,39	6,10	5,40	5,51	5,58	5,60	5,33	5,37
2001	5,03	4,80	5,13	5,12	4,94	5,30	4,96	5,01	5,19	5,16	5,01	5,11
2002	4,92	4,78	4,99	4,96	4,86	5,12	4,89	5,01	5,04	5,01	4,92	5,30
2003	4,16	4,07	4,18	4,12	4,13	4,27	4,12	4,13	4,25	4,18	4,58	4,64
2004	4,14	4,04	4,15	4,10	4,10	4,26	4,10	4,08	4,26	4,14	4,93	4,43
2005	3,44	3,35	3,43	3,39	3,41	3,59	3,37	3,33	3,56	3,44	4,46	3,38
2006	3,86	3,76	3,82	3,79	3,80	4,07	3,78	3,77	4,05	3,92	4,37	3,71
2007	4,33	4,22	4,33	4,31	4,30	4,50	4,29	4,31	4,49	4,43	5,06	4,17
2008	4,36	3,98	4,42	4,37	4,23	4,80	4,23	4,53	4,68	4,52	4,50	3,89
2009	4,03	3,22	3,90	3,98	3,65	5,17	3,69	5,23	4,31	4,21	3,36	3,25
2010	3,79	2,74	3,46	4,25	3,12	9,09	2,99	5,74	4,04	5,40	3,36	2,89
2011	4,35	2,57	4,24	5,45	3,31	16,11	2,97	9,68	5,49	10,54	2,98	2,54
2012												
Febrero	3,84	1,69	3,91	5,95	3,10	27,58	2,22	7,37	6,05	13,33	1,48	1,80
Prima de riesgo	2,15	0,00	2,22	4,26	1,41	25,89	0,53	5,68	4,36	11,64	-0,22	0,11

Fuente: Banco de España.

Los rescates de Grecia, Irlanda y Portugal no han sido capaces de reducir drásticamente la prima de riesgo de los tres países hasta niveles soportables, de manera que basan sus esperanzas en conseguir una mejora de la confianza de los inversores para reducir los tipos de interés cuando finalice el plazo de cobertura por los recursos recibidos del Fondo de Estabilización Europeo (un mínimo de dos años adicionales).

En estas condiciones tan duras que rigen los mercados de inversión, **España necesitará a lo largo de 2012 financiación bruta por un valor mínimo de 232.800 millones de euros (20,6% del PIB)**<sup>6</sup>. La necesidad de financiación del Estado (186.100 millones) estará acompañada de la demandada por las comunidades autónomas (36.700 millones) y la de las corporaciones locales (10.000).

<sup>6</sup> Las necesidades brutas del Estado reconocidas ascienden a 186.100 millones en 2012, como suma del déficit, el saldo de los activos financieros, las necesidades especiales y las amortizaciones.

El Tesoro ha sido capaz de cubrir una cantidad importante de sus necesidades en el primer trimestre del año (98.015 millones) con la ayuda de la banca comercial, que ha recibido una importante inyección de liquidez a 3 años del Banco Central Europeo. Pero aún le queda la mitad, mientras que las Administraciones territoriales están encontrando muchas más dificultades, hasta el punto de estar sobre la mesa la posibilidad de crear los hispabonos para dar cobertura a todos los emisores con la garantía del Reino de España.

La posibilidad de seguir utilizando a la banca comercial como tenedora de deuda pública se debilita con el paso del tiempo porque, además de su elevado coste, a medida que crece la cuantía en su poder puede repercutir negativamente en la solvencia de los propios bancos privados que, por otra parte, también están necesitados de financiación y, en algunos casos, de capitalización para sanear su balance.

La puesta en práctica de un presupuesto restrictivo como el propuesto en todos los niveles de gobierno para conseguir la reducción del déficit público en 3,2 puntos del PIB (5,3% en 2012) se convierte en causa capital de influencia para explicar la evolución de las principales variables macro de la economía española en 2012.

La actividad económica mantendrá el descenso iniciado en el cuarto trimestre de 2011 hasta acumular una tasa anual del -1,7% real en 2012. Todos los apartados de demanda caerán, con excepción de las exportaciones que, aunque mantienen el signo positivo, según los autores, ralentizarán el ritmo sensiblemente (del 9% al 3,5%).

El consumo total caerá significativamente (-3,1% real) como consecuencia, sobre todo, de la presión del componente público (-8%), en lógica con el plan de recorte del gasto público en las Administraciones públicas y la más que posible severa disminución del número de empleados públicos en las Administraciones territoriales.

La formación bruta de capital también afronta un ejercicio negativo como suma del fuerte recorte del dinero público y el exceso de oferta de vivienda residencial que todavía se mantiene. La débil demanda en un escenario de bajada de precios tampoco ayudará a recomponer un segmento de actividad que se ha hundido después de catorce años de excesivo protagonismo en la actividad económica española. La previsión de inversión en bienes de equipo (-7,3% real) no tiene tanta lógica porque las empresas privadas que han subsistido a la crisis han recuperado excedente a costa de los ajustes de empleo, moderación de salarios y mejora de productividad.

El esfuerzo exigido a las empresas españolas en inversión tampoco es consistente con la moderada previsión en el crecimiento del salario por persona (0,2%) y una nueva reducción del coste laboral unitario (-1,7%). El saneamiento de las cuentas públicas debería ser compatible con un mejor comportamiento de las empresas privadas españolas para ganar protagonismo. El incremento de la inversión en bienes de equipo para reposición y ampliación del tejido productivo es el único camino a corto plazo, junto con la deflación de los precios de bienes y servicios españoles, para ganar cuota de mercado y crear empleo.

<b>ESCENARIO MACROECONOMICO. España</b>						
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012 inicial</b>
<b>Consumo total</b>	<b>3,6</b>	<b>1,0</b>	<b>-2,3</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,7</b>	<b>-3,1</b>
Consumo privado	3,2	-0,6	-4,4	0,7	-0,1	-1,4
Consumo público	5,1	5,9	3,7	0,2	-2,2	-8,0
<b>Formación Bruta capital</b>	<b>4,6</b>	<b>-4,2</b>	<b>-16,6</b>	<b>-6,3</b>	<b>-5,1</b>	<b>-8,8</b>
Construcción	4,0	-5,9	-15,4	-10,1	-8,1	-9,9
Bienes de equipo	11,6	-2,5	-22,3	5,1	1,4	-7,3
Otros	4,2	-4,1	-3,9	-4,8	0,0	
Variación existencias	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>DEMANDA INTERNA</b>	<b>4,4</b>	<b>-0,6</b>	<b>-6,2</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,7</b>	<b>-4,4</b>
Exportaciones	5,3	-1,0	-10,4	13,5	9,0	3,5
Importaciones	6,6	-5,2	-17,2	8,9	-0,1	-5,1
SALDO NETO EXTERIOR	-0,9	1,5	2,9	0,9	2,5	2,7
Aportación al PIB						
<b>PIB pm Evolución % real</b>	<b>3,5</b>	<b>0,9</b>	<b>-3,7</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,7</b>	<b>-1,7</b>
PIB pm Evolución % nominal	6,9	3,3	-3,7	0,3	2,1	-0,8
PIB millones de euros	1.053.161	1.087.749	1.047.831	1.051.342	1.073.383	1.064.796
Ahorro bruto en % del PIB	21,0	19,7	19,8	18,5	18,2	
Inversión bruta en % PIB	31,1	29,3	25,0	23,0	22,1	
Inversión bruta AA.PP.	4,1	4,0	4,4	3,7	3,5	
Deflactor PIB	3,4	2,4	0,0	0,4	1,4	0,9
Inflación media	2,8	4,1	-0,3	1,8	3,0	
Inflación anual (dic/dic)	4,2	1,4	0,8	3,0	3,2	
Diferencial precios UEM	0,7	0,8	-0,5	0,4	0,4	
Salarios según convenios	4,2	3,6	2,7	2,1	1,8	
Coste laboral unitario	2,7	3,4	2,9	-2,6	-1,9	-1,7
Población activa	2,8	3,0	0,8	0,2		
Empleo EPA	3,1	-0,5	-8,0	-1,0		
Empleo CN tiempo completo	3,0	-0,2	-6,5	-2,6	-2,0	-3,7
Remuneración asalariados	3,6		-2,7	-1,5	-0,9	
Tasa ocupación	54,0	53,0	48,5	48,0		
Tasa de paro EPA	8,3	11,3	18,8	20,1	21,6	24,3
PAFT CN tiempo completo	0,5	1,1	2,8	2,5	2,7	2,0
Déficit público (en % del PIB)	2,2	-4,1	-11,1	-9,2	-8,5	
Deuda bruta AA.PP.	36,2	39,5	53,4	63,0	68,5	79,8
Saldo comercial	-8,7	-8,0	-4,3	-4,6	-3,7	-1,8
Cap (+) o nec (-) financiación	-9,6	-9,2	-5,2	-4,0	-3,4	-0,9

El cuadro macro no lo ve así y prevé un desmoronamiento de la demanda interna en todos los frentes (-4,4% real), que será compensada parcialmente por el saldo de la demanda con el exterior, donde las importaciones también caen de forma significativa (-5,1% real), en un ejercicio que puede peligrar a la vista del incremento en el precio de los productos energéticos de los que es tan dependiente la economía española.

La única noticia positiva del cuadro macroeconómico es conseguir alcanzar casi el equilibrio en la necesidad de financiación de la economía española (-0,9% del PIB) después de varios años con saldo negativo muy acentuado que incluso rozó el 10% del PIB en 2007. El cierre de la diferencia en los intercambios con el exterior implica alcanzar un equilibrio a tener en cuenta, pero que desgraciadamente para los intereses de los españoles ha sido necesario reducir drásticamente la actividad de la demanda interna para conseguirlo.

La falta de impulso del sector público, más al contrario la incidencia sobre el multiplicador del recorte en el gasto y la subida de impuestos, junto con la parálisis del crédito y el excesivo endeudamiento de las familias y empresas, conforman unas condiciones muy malas que determinarán una nueva destrucción de empleo (-3,7% de ocupados a tiempo completo). La destrucción de 631.100 empleos situará la tasa de paro en el 24,3%, con más de 5,6 millones de personas en desempleo.

## 2.1. Ingresos en los PGE 2012

El Programa de Estabilidad para 2012-2015 contiene la estrategia del Gobierno sobre la evolución de las cuentas públicas en esos años. La evolución prevista por los autores de los ingresos y gastos públicos en valores absolutos durante el periodo de duración del Programa de Estabilidad (mayor esfuerzo de los ingresos: +46.592 millones frente a -31.482 millones de los gastos) muestra un resultado que se puede interpretar de forma distinta al obtenido cuando se analiza la evolución en relación con el PIB. De cumplirse las previsiones de los autores hasta 2015, al final del periodo los ingresos públicos habrían aumentado en 1,5 puntos del PIB sobre la posición en 2011 (36,6% del PIB), de forma que se mantendrían en un nivel muy inferior a la media actual de la zona euro (-8,6 puntos del PIB).

La previsión de crecimiento de los ingresos públicos en la etapa 2011-2015 estaría acompañada de una modificación en la estructura de los ingresos públicos determinada por una sustitución en 2013 de cuotas sociales (-0,5 puntos del PIB) por impuestos indirectos (+0,8 puntos), que podría concretarse en una rebaja de un punto de alguna de las cuotas sociales y una subida de 2 puntos en el tipo medio de gravamen del IVA. Después de una subida en 2012 y 2013 (+1,8 puntos del PIB), los autores prevén un descenso de los ingresos públicos hasta 2015 (-0,5% del PIB) como resultado de un menor peso de la recaudación en relación al PIB de todos los impuestos (-0,2 puntos del PIB en cada uno de los componentes, directos e indirectos) y de las cuotas sociales (-0,5 puntos del PIB). En el caso de las últimas, la pérdida de recaudación puede tener como origen la disminución de 1 punto adicional en alguna de las cotizaciones.

Dentro de esta presentación estratégica del conjunto del sector público, los ingresos consolidados recogidos en los Presupuestos Generales del Estado para 2012 (263.866 millones) aumentan 16.679 millones sobre la previsión de liquidación del año precedente (+6,7 anual), como consecuencia de un incremento en todos los capítulos, con excepción de la imposición indirecta.

Para comprender esta evolución es útil recordar que dentro de los ingresos consolidados de los PGE se integra el conjunto de las cuotas sociales pagadas por los trabajadores como salario diferido y algunos de los impuestos que existen en el sistema tributario español; el Impuesto de Sociedades en su totalidad y el componente estatal de los impuestos compartidos con las Administraciones territoriales: 50% del IRPF, 50% del IVA y 42% de los Impuestos Especiales. Además, se incluyen en el presupuesto las tasas, los ingresos patrimoniales y las transferencias corrientes y de capital competencia de los distintos organismos incluidos en los presupuestos.

En 2012, además de este recordatorio sobre cómo es la estructura de ingresos, conviene recordar las medidas aprobadas sobre diferentes figuras tributarias que forman parte de la imposición directa: Impuesto de Sociedades y tramo estatal del IRPF; además de autorizarse un proceso extraordinario de regularización fiscal que, conocidas sus características

(pago del 8% o 10% según sea sociedad o persona física, por cualquier cantidad defraudada antes del 31 de noviembre), se trata en realidad de una amnistía fiscal.

Los cambios introducidos en el IRPF desde el 1 de enero de 2012 tienen un carácter profundamente progresivo. Se establece una tarifa con tres tramos sobre las rentas de capital entre el 21% y el 27% que incorpora una elevación efectiva del gravamen entre 2 y 6 puntos según el nivel de renta. También se amplían los tramos de la tarifa del resto de las rentas creando uno a partir de los 300.000 euros, a la vez que se incrementan el tipo de gravamen en todos los tramos de forma progresiva (entre 0,8 y 7 puntos). Las modificaciones tienen carácter transitorio hasta 2014, momento en el cual según el ministro de Hacienda se revertirán a la situación anterior.

Junto a estas modificaciones que afectan básicamente al tipo de gravamen, el nuevo Gobierno ha vuelto a instaurar a partir de 2012 la deducción en el IRPF en concepto de compra de vivienda habitual (15% del valor con un límite de 9.030 euros) para todos los niveles de renta. El reducido número de transacciones hará que el efecto en menor recaudación en el actual ejercicio sea reducido, pero conceptualmente implica una vuelta total a las políticas públicas de “ayuda a la piedra” frente a un cambio de fomento de la demanda mediante la ayuda al alquiler<sup>7</sup>.

---

#### Medidas aprobadas en el Impuesto sobre Sociedades:

1. Diferimiento de beneficios fiscales. Se limita la deducción del fondo de comercio, tanto generado en adquisiciones de negocios como en operaciones de reestructuración empresarial, mediante el establecimiento de un límite anual máximo de la centésima parte de su importe. Esta medida producirá unos ingresos de 210 millones de euros.

2. Introducción de un límite mínimo para el cálculo del pago fraccionado de entidades con importe neto de cifra de negocios superior a 20 millones de euros. Se establece un importe mínimo a satisfacer en concepto de pago fraccionado, el cual no podrá ser inferior, en ningún caso, al 10 por ciento del resultado positivo de la cuenta de pérdidas y ganancias del ejercicio de los tres, nueve u once primeros meses de cada año natural, minorado en las bases imponibles negativas pendientes de compensar.

No obstante lo anterior, se contemplan casos especiales en los que el porcentaje a tener en consideración será el 4 por ciento. Esta medida aportará unos ingresos de 2.500 millones de euros.

3. Se establece una limitación a la deducibilidad de los gastos financieros netos, lo cuales serán deducibles con el límite del 30 por ciento del beneficio operativo del ejercicio. Con esta medida se obtendrán unos ingresos de 1.050 millones de euros.

4. Se establece un gravamen especial, del 8 por ciento, sobre las rentas de fuente extranjera que permite la repatriación de dividendos o la transmisión de la participación en entidades que, pese a realizar actividades empresariales en el extranjero, se localizan en territorios que impiden la aplicación del régimen de exención previsto en la norma. Esta medida generará unos ingresos de 750 millones de euros.

---

<sup>7</sup> Esta política no se había abandonado totalmente al mantener la deducción para las bases imponibles inferiores a 24.107,20 euros al año (rentas entre 28.518,10 en declaración individual y 32.148,64 en declaración conjunta).

5. Se elimina la libertad de amortización no vinculada al mantenimiento de empleo y para los sujetos pasivos que tuviesen cantidades pendientes de aplicar por este concepto, se establece un límite del 20 por ciento de la base imponible previa a su aplicación y a la compensación de bases imponibles negativas. Esta medida producirá unos ingresos de 840 millones de euros.

Cambios en la tarifa del IRPF:

IRPF		
Cambios en la tarifa de los rendimientos de capital		
Renta	Tipo de gravamen 2012	Diferencia con 2011
De 0 a 6.000	21%	2%
De 6.001 a 24.000	25%	4%
Más de 24.000,00	27%	6%

Cambios en la tarifa IRF					
Ingresos en euros	Tarifa IRPF 2012			Tarifa AGE 2011	Diferencia AGE 2011 y 2012
	AGE	CCAA tipo de referencia	Total		
0,00	12,8%	12,0%	24,8%	12,0%	0,8%
17.707,20	16,0%	14,0%	30,0%	14,0%	2,0%
33.007,20	21,5%	18,5%	40,0%	18,5%	3,0%
53.407,20	25,5%	21,5%	47,0%	21,5%	4,0%
120.000,20	27,5%	22,5%	50,0%	22,5%	5,0%
175.000,20	29,5%	23,5%	53,0%	23,5%	6,0%
300.000,00	30,5%	23,5%	54,0%	23,5%	7,0%

Elaboración propia.

Las modificaciones introducidas en el Impuesto de Sociedades tratan de subsanar algunas lagunas de bastante calado que benefician con especial intensidad a las grandes empresas. La más importante es la limitación en la deducción en el Impuesto de Sociedades cumplimentado en España de los gastos financieros pagados en cualquier parte del mundo, pero también tendrá bastante influencia la imposición de un límite en la libertad de amortización de activos no vinculada al mantenimiento del empleo para empresas que no sean de reducida dimensión que había sido aprobada en 2010.

El análisis de los ingresos previstos en 2012 tiene una dificultad añadida de estar influenciado por el hecho de coincidir una liquidación del nuevo Sistema de Financiación Autonómica de Régimen Común (2010), en la que se debe compensar el anticipo a cuenta de los impuestos compartidos realizado con el sistema anterior (el porcentaje de participación de las comunidades autónomas era inferior al actual: 35% en el IRPF; 40% en el IVA y 40% en los Impuestos Especiales) con unas menores transferencias de nivelación sobre el anticipo utilizado en su momento. Por este motivo, se produce una cesión de impuestos superior a la habitual desde la AGE a las CCAA y estas últimas deben realizar un pago de transferencias a la AGE.

La aplicación de los ajustes necesarios para concordar los anticipos con la liquidación en el ejercicio 2010 tiene un saldo favorable para las comunidades autónomas (+2.434 millones), pero distorsiona mucho el contenido del presupuesto de la Administración General del Estado.

Por este motivo, la evolución anual en 2012 de las partidas afectadas por esta operación (impuestos directos, indirectos y transferencias) cambia significativamente respecto a la información presentada, después de excluir el efecto del ajuste provocado por el

cambio del sistema de financiación: impuestos directos: +13.179 millones; impuestos indirectos: +834 millones, y transferencias corrientes: +4.158 millones.

<b>Repercusión en los PGE 2012 del ajuste generado por la liquidación del SFA de las Comunidades Autónomas de régimen común en 2010</b>	
	millones
Disminución ingresos impositivos de la AGE a favor de las CC.AA.	-24.854,00
Impuestos directos	-10.461,00
Impuestos indirectos	-14.393,00
Mayores transferencias corrientes a favor de la AGE pagadas por las CC.AA.	22.420,00
<b>saldo favorable a las CCAA</b>	<b>2.434,00</b>
Detalle en Informe Económico y Financiero de los PGE 2012 (página 429)	

<b>Evolución de algunas de las partidas de Ingresos en el presupuesto 2012 corregidos del ajuste de la liquidación del SFA 2010</b>				
	Impuestos directos	Impuestos indirectos	Transferencias corrientes	Total
2011 avance liquidación	51.091	34.654	12.000	97.745
2012 inicial	53.809	21.095	38.578	113.482
Dotación inicial en 2012 corregido ajuste SFA 2010	40.630	20.261	34.420	95.311
Incremento en 2012 sin tener en cuenta el ajuste	<b>13.179</b>	<b>834</b>	<b>4.158</b>	<b>18.171</b>
Elaboración propia a partir de IEF de los PGE 2012.				

La información oficial facilitada para explicar este importante incremento en los ingresos en 2012 se limita a esperar un aumento en la recaudación obtenida en los impuestos directos (11.950 millones) provocado por las medidas excepcionales adoptadas en el Impuesto de Sociedades (5.500 millones), IRPF (4.100 millones) y en la regularización fiscal (2.500 millones), el eufemismo utilizado para denominar la amnistía fiscal concedida a bajo precio. Esta explicación cubre un porcentaje del aumento de la recaudación pero no toda, al faltar una cifra (1.228,74 millones) que en el contexto de recesión esperado es muy complicado esperar como aumento dinámico de la recaudación. Por otra parte, los hipotéticos ingresos conseguidos mediante la aplicación de la amnistía fiscal, además de su poco edificante origen por lo que tiene de deterioro de la escasa cultura fiscal en España, deben tener el tratamiento de únicos y extraordinarios.

Dificultad igual, cabe advertir, sobre la posibilidad de conseguir un aumento en la imposición indirecta recaudada por la Administración General del Estado aunque sea de baja cuantía (834 millones), con un cuadro macroeconómico que espera un pronunciado descenso del consumo (-3,1%). Con mayor motivo cuando los autores reconocen una disminución de la recaudación total de la imposición indirecta (es decir, teniendo en cuenta también el componente autonómico) del -3%. El uso de la misma medida para el componente estatal de la imposición indirecta muestra una desviación al alza de la dotación oficial utilizada algo superior a una décima del PIB (1.874 millones).

La explicación facilitada sobre la mejora en los ingresos por transferencias corrientes, además del ajuste correspondiente al Sistema de Financiación Autonómica 2010, es la percepción con carácter excepcional de una serie de ingresos también relacionados con la liquidación de los

sistemas de financiación territorial de años anteriores (5.905,69 millones). De cumplirse estos cobros, también es conveniente tener en cuenta su carácter extraordinario para no contar con ellos en el proceso de saneamiento estructural de las cuentas públicas en futuros ejercicios.

**Ingresos extraordinarios incluidos en el capítulo de transferencias corrientes de los PGE 2012**

	Millones euros
Liquidación a favor del Estado del Fondo de Suficiencia Global 2010	22.420,36
Anticipos concedidos en concepto de Fondo de Convergencia 2010	3.395,32
Deudas aplazadas por Liquidación Fondo de Suficiencia Ceuta y Melilla 2008	735,35
Deudas aplazadas por Fondo de Suficiencia Global 2009 en el SFA	1.774,66
<b>Total</b>	<b>28.325,69</b>

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE 2012

El plazo de devolución de los saldos deudores incurridos por las AATT en las liquidaciones de 2008 y 2009 (30.724,34 millones) ha sido ampliado a 10 años. Estas cantidades se contabilizan por la AGE bajo el criterio de devengo, pero no en términos de Contabilidad Nacional

La recaudación de cuotas sociales se mantiene como la principal fuente de ingresos dentro del consolidado de los PGE 2012 (130.460 millones). Dentro de ellas, la cuota por contingencias comunes y accidentes de trabajo realiza la principal aportación en valor absoluto (81,5 del total).

<b>Ingresos en concepto de cuotas sociales</b>					
	2011 (previsión)	2012 (inicial)		2011-2012	
		millones	% sobre total	millones	anual
Contingencias comunes	105.354,00	106.322,96	81,5%	968,96	0,9%
Desempleo	18.152,00	18.425,00	14,1%	273,00	1,5%
Formación	1.886,00	1.890,00	1,4%	4,00	0,2%
FOGASA	600,00	600,00	0,5%	0,00	0,0%
Cuota clases pasivas	1.068,00	1.036,38	0,8%	-31,62	-3,0%
MUFACE	1.250,00	1.399,87	1,1%	149,87	12,0%
ISFAS	685,00	681,81	0,5%	-3,19	-0,5%
MUGEJU	87,42	88,53	0,1%	1,11	1,3%
<b>Total</b>	<b>129.082,42</b>	<b>130.444,57</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.362,15</b>	<b>1,1%</b>

Elaboración propia

La tasa anual de crecimiento positiva de las cuotas sociales en 2012 cuando se compara con la previsión de liquidación del año precedente (1,1%; +1.436 millones) es bastante difícil de explicar en un escenario de destrucción de empleo como el presentado por los autores del presupuesto (-3,7%). Esta optimista previsión de ingresos por cuotas se convierte en una ayuda inestimable para conseguir el equilibrio de las cuentas de la Seguridad Social y el Servicio Público Estatal de Empleo.

**Ingresos PGE (consolidado de AGE + OAAA + Entes y otros organismos + Seguridad Social)**  
**Millones de euros nominales**

	capítulo 1 Impuestos directos + cuotas			capítulo 2 Impuestos indirectos	capítulo 3 Tasas y otros ingresos	capítulo 4 Transferencias corrientes	capítulo 5 Ingresos patrimoniales	Operaciones corrientes (1 a 5)	capítulo 6 Enajenación inversiones	capítulo 7 Transf. capital	Operaciones capital (6 y 7)	Total op. no financieras
	Total	Impuestos directos	Cuotas sociales									
2000	118.609	44.680	73.929	51.434	4.093	7.761	5.923	187.820	382	2.292	2.674	190.494
2001	137.826	56.491	81.335	51.239	4.811	8.511	6.164	208.551	339	2.503	2.842	211.393
2002	143.763	56.796	86.967	36.429	4.694	8.731	7.108	200.725	397	2.368	2.765	203.490
2003	146.391	57.595	88.796	37.822	4.309	9.575	6.617	204.714	498	2.773	3.271	207.985
2004	159.639	60.278	99.361	40.315	4.411	12.221	6.235	222.821	534	2.842	3.376	226.197
2005	178.315	71.229	107.086	43.110	5.100	12.200	2.800	241.525	705	2.600	3.305	244.830
2006	197.636	81.054	116.582	48.328	5.465	13.161	3.552	268.142	914	1.190	2.104	270.246
2007	209.029	96.013	127.975	48.444	5.200	13.300	5.400	281.373	553	2.800	3.353	284.726
2008	217.089	73.083	133.487	39.229	6.100	11.500	5.000	278.918	570	4.000	4.570	283.488
2009	186.210	54.096	128.317	28.664	9.500	11.000	4.800	236.981	370	2.700	3.070	240.051
2010	176.758	49.210	127.399	25.592	6.000	12.000	6.000	226.349	350	3.500	3.850	230.199
2011 inicial	189.727	54.116	135.611	36.142	6.735	11.196	9.637	253.438	283	2.188	2.472	255.909
2011 liquidación	178.015	51.091	129.024	34.654	7.200	12.000	10.437	242.306	280	2.500	2.780	247.186
2012 inicial	184.269	53.809	130.460	21.095	8.716	38.578	8.823	261.481	288	2.096	2.384	263.866
diferencia anual	6.254	2.718	1.436	-13.559	1.516	26.578	-1.614	19.175	8	-404	-396	16.679

**Evolución anual**

Millones euros nominales	capítulo 1 Impuestos directos + cuotas			capítulo 2 Impuestos indirectos	capítulo 3 Tasas y otros ingresos	capítulo 4 Transferencias corrientes	capítulo 5 Ingresos patrimoniales	Operaciones corrientes (1 a 5)	capítulo 6 Enajenación inversiones	capítulo 7 Transf. capital	Operaciones capital (6 y 7)	Total op. no financieras
	Total	Impuestos directos	Cuotas sociales									
2010	-5,1%	-9,0%	-0,7%	-10,7%	-36,8%	9,1%	25,0%	-4,5%	-5,4%	29,6%	25,4%	-4,1%
2011	0,7%	3,8%	1,3%	35,4%	20,0%	0,0%	74,0%	7,0%	-20,0%	-28,6%	-27,8%	7,4%
2012	3,5%	5,3%	1,1%	-39,1%	21,1%	221,5%	-15,5%	7,9%	2,8%	-16,1%	-14,2%	6,7%

Elaboración propia a partir de distintas fuentes.

Impuestos compartidos por la AGE y AATT y resto de ingresos de la Administración General del Estado En millones de euros nominales									
	2010			2011			2012		
	Estado	AATT	Total	Estado	AATT	Total	Estado	AATT	Total
IRPF	39.326	27.651	66.977	33.544	36.259	69.803	29.232	43.874	73.106
I. Sociedades	16.198		16.198	16.611		16.611	19.564		19.564
Otros (1)	3.738		3.738	3.227		3.227	6.049		6.050
<b>I.- Impuestos directos</b>	<b>59.262</b>	<b>27.651</b>	<b>86.913</b>	<b>53.382</b>	<b>36.259</b>	<b>89.641</b>	<b>54.845</b>	<b>43.875</b>	<b>98.720</b>
Impuesto Valor Añadido	38.486	10.593	49.079	25.355	23.947	49.302	13.633	34.058	47.691
Impuestos Especiales	10.338	9.468	19.806	6.325	12.649	18.974	4.502	13.924	18.426
alcohol y bebidas derivadas	528	282	810	314	458	772			753
cerveza	177	102	279	111	168	279			276
productos intermedios	12	6	18	7	10	17			17
hidrocarburos	5.889	4.024	9.913	3.509	5.792	9.281			9.094
labores del tabaco	3.788	3.635	7.423	2.456	4.797	7.253			6.884
electricidad	-56	1.419	1.363	-72	1.444	1.372			1.402
Otros	3.001		3.001	2.964	0	2.964	2.960		2.960
<b>II.- Impuestos indirectos</b>	<b>51.825</b>	<b>20.061</b>	<b>71.886</b>	<b>34.644</b>	<b>36.596</b>	<b>71.240</b>	<b>21.095</b>	<b>47.982</b>	<b>69.077</b>
<b>TOTAL IMPUESTOS</b>	<b>111.087</b>	<b>47.712</b>	<b>158.799</b>	<b>88.026</b>	<b>72.855</b>	<b>160.881</b>	<b>75.940</b>	<b>91.857</b>	<b>167.797</b>
<b>III.- Tasas y precios públicos</b>	6.570			4.241			5.207		
TOTAL TRIBUTOS	117.657			92.267			81.147		
<b>IV.- Transferencias corrientes</b>	5.240			4.220			32.177		
<b>V.- Ingresos patrimoniales</b>	3.618			7.012			5.392		
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	126.515			103.499			118.716		
<b>VI.- Enajenación inversiones</b>	134			165			136		
<b>VII.- Transferencias capital</b>	705			482			380		
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	839			647			516		
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>127.337</b>			<b>104.129</b>			<b>119.232</b>		
PIB pm			1.051.342			1.073.383			1.064.796

Elaboración propia a partir de IGAE y PGE 2012.

<b>Impuestos compartidos por la AGE y AATT y resto de ingresos de la Administración General del Estado</b>						
<b>Evolución anual</b>						
	<b>2011</b>			<b>2012</b>		
	<b>Estado</b>	<b>AATT</b>	<b>Total</b>	<b>Estado</b>	<b>AATT</b>	<b>Total</b>
IRPF	-14,7%	31,1%	4,2%	-12,9%	21,0%	4,7%
I. Sociedades	2,5%		2,5%	17,8%		17,8%
Otros (1)	-13,7%		-13,7%	87,4%		87,5%
<b>I.- Impuestos directos</b>	<b>-9,9%</b>	<b>31,1%</b>	<b>3,1%</b>	<b>2,7%</b>	<b>21,0%</b>	<b>10,1%</b>
Impuesto Valor Añadido	-34,1%	126,1%	0,5%	-46,2%	42,2%	-3,3%
Impuestos Especiales	-38,8%	33,6%	-4,2%	-28,8%	10,1%	-2,9%
alcohol y bebidas derivadas			-4,7%			-2,5%
cerveza			0,0%			-1,1%
productos intermedios			-5,6%			0,0%
hidrocarburos			-6,4%			-2,0%
labores del tabaco			-2,3%			-5,1%
electricidad			0,7%			2,2%
Otros	-1,2%		-1,2%	-0,1%		-0,1%
<b>II.- Impuestos indirectos</b>	<b>-33,2%</b>	<b>82,4%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>-39,1%</b>	<b>31,1%</b>	<b>-3,0%</b>
<b>TOTAL IMPUESTOS</b>	<b>-20,8%</b>	<b>52,7%</b>	<b>1,3%</b>	<b>-13,7%</b>	<b>26,1%</b>	<b>4,3%</b>
<b>III.- Tasas y precios públicos</b>	<b>-35,4%</b>			<b>22,8%</b>		
TOTAL TRIBUTOS	-21,6%			-12,1%		
<b>IV.- Transferencias corrientes</b>	<b>-19,5%</b>			<b>662,5%</b>		
<b>V.- Ingresos patrimoniales</b>	<b>93,8%</b>			<b>-23,1%</b>		
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	-18,2%			14,7%		
<b>VI.- Enajenación inversiones</b>	<b>23,1%</b>			<b>-17,6%</b>		
<b>VII.- Transferencias capital</b>	<b>-31,6%</b>			<b>-21,2%</b>		
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	-22,9%			-20,2%		
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>-18,2%</b>			<b>14,5%</b>		
PIB pm			2,1%			-0,8%

**Ingresos PGE (consolidado de AGE + OAAA + Entes y otros organismos + Seguridad Social)****Millones de euros nominales )**

	capítulo 1 personal	capítulo 2 compra bienes y servicios	capítulo 3 gastos financieros	capítulo 4 transferencias corrientes	<b>Operaciones corrientes</b>	<b>capítulo 5 Fondo de Contingencia</b>	capítulo 6 inversiones reales	capítulo 7 transferencias de capital	<b>Operaciones de capital</b>	<b>Total operaciones no financieras</b>
2000	25.478	7.317	16.962	132.973	182.730		8.252	5.604	13.856	<b>196.586</b>
2001	25.335	7.790	17.152	141.997	192.274		9.126	6.007	15.133	<b>207.407</b>
2002	26.759	8.542	17.842	134.880	188.023		9.746	6.290	16.036	<b>204.059</b>
2003	23.041	6.036	19.764	143.658	192.499		10.748	7.130	17.878	<b>210.377</b>
2004	24.216	6.512	19.148	150.731	200.607		10.524	7.042	17.566	<b>218.173</b>
2005	25.783	7.405	17.831	164.611	215.630		11.700	7.300	19.432	<b>236.942</b>
2006	26.884	7.198	16.464	181.611	232.158		11.306	7.931	19.237	<b>251.395</b>
2007	29.800	8.677	14.364	197.050	250.844		13.616	9.592	23.208	<b>274.053</b>
2008	31.516	9.220	14.533	210.428	267.887		14.641	21.641	36.282	<b>304.169</b>
2009	32.888	9.472	16.454	245.514	304.328		15.500	16.500	32.000	<b>336.328</b>
2010	33.262	8.806	18.110	212.600	272.777		11.300	14.500	25.800	<b>298.577</b>
2011 inicial	32.917	8.011	27.461	208.343	276.732	2.668	8.200	9.825	18.024	<b>297.425</b>
2011 liquidación	33.100	8.511	22.195	219.852	283.658		8.162	8.605	16.767	<b>300.425</b>
2012 inicial	33.152	7.610	28.914	214.119	283.794	2.377	6.928	5.876	12.804	<b>298.976</b>
diferencia	52	-900	6.719	-5.734	136	2.377	-1.234	-2.729	-3.963	-1.449

evolución anual nominal

	capítulo 1 personal	capítulo 2 compra bienes y servicios	capítulo 3 gastos financieros	capítulo 4 transferencias corrientes	<b>Operaciones corrientes</b>	<b>capítulo 5 Fondo de Contingencia</b>	capítulo 6 inversiones reales	capítulo 7 transferencias de capital	<b>Operaciones de capital</b>	<b>Total operaciones no financieras</b>
2010	1,1%	-7,0%	10,1%	-13,4%	-10,4%		-27,1%	-12,1%	-19,4%	-11,2%
2011	-1,0%	-9,0%	51,6%	-2,0%	1,4%		-27,4%	-32,2%	-30,1%	-0,4%
2012	0,2%	-10,6%	30,3%	-2,6%	0,0%		-15,1%	-31,7%	-23,6%	-0,5%

Elaboración propia a partir de distintas fuentes.

## 2.2. Políticas de gasto en los PGE 2012

El presupuesto consolidado de gasto de la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, otros Entes y organismos de la AGE y la Seguridad Social propuesto en 2012 (289.976 millones) es ligeramente inferior a la previsión de liquidación del año precedente (-0,5% nominal; -1.449 millones).

En el gasto consolidado de 2012, según los autores, están incluidas varias partidas correspondientes a ejercicios anteriores (2010 y 2011) por valor de 2.270,16 millones encuadrados en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Ministerio del Interior, Ministerio de Fomento y Ministerio de Agricultura. De no asumir estas cuantías, la tasa anual del gasto consolidado en 2012 sería del -1,2% nominal.

### Presentación del gasto por capítulos

El capítulo de **gasto en personal** (33.152 millones; 3% del PIB) aumenta ligeramente en 2012 en relación con la previsión de liquidación del año anterior manejado en este trabajo (0,2% nominal). En este epígrafe conviven dos grandes partidas, el pago al personal en activo (22.294 millones, de los que 16.480,95 millones corresponden a la AGE) que disminuye sobre la dotación inicial del año precedente (-2,6%; -439,75 millones) como consecuencia de la nueva congelación de los salarios y la no reposición de las bajas, y el gasto en pensiones de clases pasivas (10.857,65 millones) con una tasa anual bastante elevada (7,9%) debido al aumento en el número de beneficiarios (la subida inicial es tan sólo del 1%).

El número de personas al servicio de las Administraciones públicas oscila según la fuente. La Encuesta de Población Activa contabilizaba 3.128.400 empleos en 2010, mientras que la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas lo cifraba en 2.680.159 empleos en junio de 2010<sup>8</sup>.

Los PGE sólo recogen el gasto generado por el personal en activo de la Administración General del Estado y Seguridad Social, aunque incluye todas las obligaciones del personal funcionario incluido en clases pasivas. El gasto total en este capítulo para el conjunto de las Administraciones públicas es muy superior (124.781 millones en 2010) con una fuerte concentración en las Administraciones territoriales como consecuencia del modelo de Estado descentralizado y su distribución de competencias por niveles de gobierno.

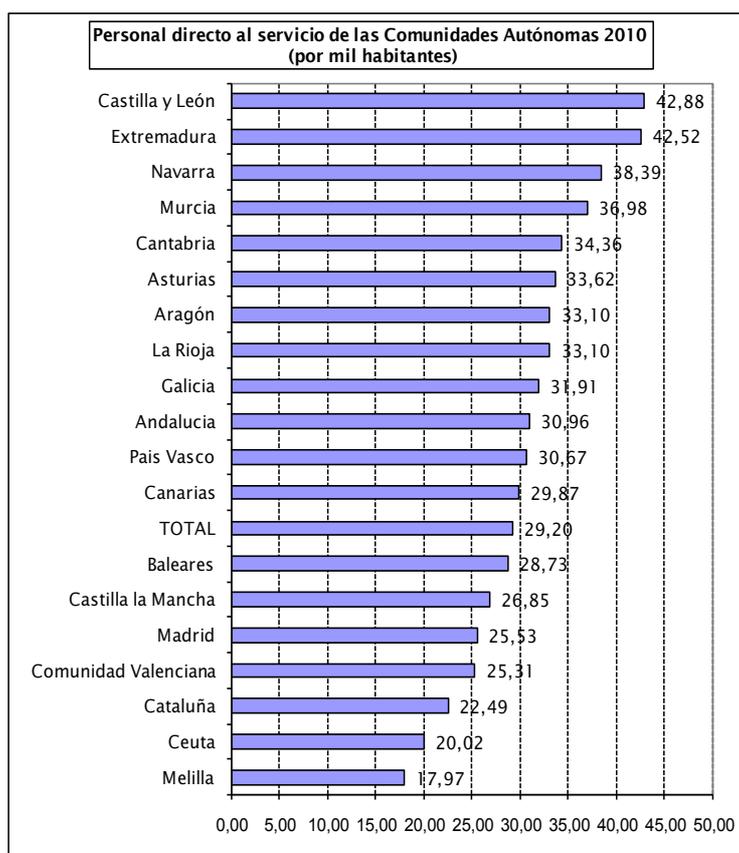
El personal al servicio de la Administración estatal en sentido amplio registrado por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas (592.531 personas en junio de 2011) es el 22% del total de las Administraciones. Del total, la mayor parte de los empleos se localizan en la Administración General del Estado (237.394 empleos), los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (146.906 empleos) y las Fuerzas Armadas

<sup>8</sup> Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

(127.421 empleos). El empleo se ha mantenido estable desde 2002 según la Encuesta de Población Activa como suma de un pequeño crecimiento de la Administración General del Estado (+16.600 empleos) y una pérdida en la Seguridad Social (-18.700 empleos).

<b>Personal directo al servicio de las comunidades autónomas</b>					
CCAA	2002	2010	2011	2002-2011	
				empleos	%
Andalucía	209.240	254.496	253.914	44.674	21,4%
Aragón	37.859	43.865	43.926	6.067	16,0%
Asturias	31.042	35.921	36.318	5.276	17,0%
Baleares	19.217	27.202	30.822	11.605	60,4%
Canarias	54.554	60.992	62.019	7.465	13,7%
Cantabria	15.506	20.425	20.000	4.494	29,0%
Castilla-La Mancha	52.837	69.634	68.673	15.836	30,0%
Castilla y León	80.927	87.721	87.604	6.677	8,3%
Cataluña	126.456	164.441	165.603	39.147	31,0%
Ceuta	1.212	1.555	1.549	337	27,8%
Comunidad Valenciana	101.843	126.967	127.298	25.455	25,0%
Extremadura	39.379	48.541	46.674	7.295	18,5%
Galicia	77.115	91.190	88.842	11.727	15,2%
La Rioja	8.453	10.035	10.509	2.056	24,3%
Madrid	129.001	162.078	160.084	31.083	24,1%
Melilla	966	1.369	1.284	318	32,9%
Murcia	35.022	53.993	52.734	17.712	50,6%
Navarra	20.265	23.921	23.815	3.550	17,5%
País Vasco	61.105	64.146	66.167	5.062	8,3%
<b>TOTAL</b>	<b>1.101.999</b>	<b>1.348.492</b>	<b>1.347.835</b>	<b>245.836</b>	<b>22,3%</b>

Fuente: Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas.



<b>Personal al servicio de las Administraciones Públicas</b>										
	ene-04	ene-05	ene-06	ene-07	ene-08	ene-09	jun-10	jun-11	2004-2010	
	número	%	número							
Educación no universitaria	476.274	490.757	499.899	513.558	524.489	539.355	542.910	538.575	14,0%	66.636
Salud Pública	391.946	422.445	434.145	452.982	473.149	484.724	493.710	501.186	26,0%	101.764
Consejerías	245.095	228.790	237.325	240.182	246.832	247.561	246.354	243.018	0,5%	1.259
Administración de Justicia	29.351	29.974	31.481	31.974	32.710	37.309	38.900	39.334	32,5%	9.549
Fuerzas de Seguridad	17.285	18.641	20.279	21.879	23.052	23.895	24.892	25.722	44,0%	7.607
<b>ADMON. AUTONOMICA</b>	<b>1.159.951</b>	<b>1.190.607</b>	<b>1.223.129</b>	<b>1.260.575</b>	<b>1.300.232</b>	<b>1.332.844</b>	<b>1.346.766</b>	<b>1.347.835</b>	<b>16,1%</b>	<b>186.815</b>
Administración de Justicia	22.475	22.569	24.284	24.943	25.795	23.232	24.534	24.666	9,2%	2.059
Entidades Públicas			56.036	55.468	56.101	55.875	55.516	56.229	56,617	56.144
Fuerzas Armadas	115.942	115.425	117.316	120.756	122.183	124.350	131.927	127.421	13,8%	15.985
Cuerpos y Fuerzas Seguridad	112.103	113.411	115.575	119031	123.236	132.359	142.801	146.906	27,4%	30.698
Admon Gral del Estado	235.256	233.995	233.440	232.601	234.821	238.851	241.142	237.394	2,5%	5.886
<b>ADMON. ESTATAL</b>	<b>541.812</b>	<b>540.868</b>	<b>546.716</b>	<b>553.206</b>	<b>561.551</b>	<b>575.021</b>	<b>597.021</b>	<b>592.531</b>	<b>10,2%</b>	<b>55.209</b>
Ayuntamientos	482.201	485.286	493.505	521.576	540.847	549.442	556.568	569.948	15,4%	74.367
Diputaciones y Cabildos	76.584	78.106	78.814	80.425	82.367	80.063	76.151	76.679	-0,6%	-433
<b>ADMON. LOCAL</b>	<b>558.785</b>	<b>563.392</b>	<b>572.319</b>	<b>602.001</b>	<b>623.214</b>	<b>629.505</b>	<b>632.719</b>	<b>646.627</b>	<b>13,2%</b>	<b>73.934</b>
<b>UNIVERSIDADES</b>	<b>92.532</b>	<b>92.547</b>	<b>94.008</b>	<b>96.256</b>	<b>97.849</b>	<b>99.530</b>	<b>103.653</b>	<b>103.106</b>	<b>12,0%</b>	<b>11.121</b>
<b>TOTAL AA. PUBLICAS</b>	<b>2.353.080</b>	<b>2.387.414</b>	<b>2.436.172</b>	<b>2.512.038</b>	<b>2.582.846</b>	<b>2.636.900</b>	<b>2.680.159</b>	<b>2.690.099</b>	<b>13,9%</b>	<b>327.079</b>
<b>CCAA + universidades</b>	<b>1.252.483</b>						<b>1.450.419</b>		<b>15,8%</b>	

Boletín estadístico del personal al servicio de las AAPP.

La Administración autonómica es la que tenía un mayor número de personal a su servicio (junio 2011), de acuerdo a la información de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas (1.347.835 en sentido estricto, a los que añadir la mayor parte de los 103.106 empleos de las universidades) hasta concentrar el 53,9% del total de empleados de las Administraciones públicas.

La comparación del empleo público con la población del territorio (empleados públicos por mil habitantes) sitúa los mayores índices en Castilla y León (42,88), Extremadura (42,52) y Navarra (38,39) y los menores en Cataluña (22,49), Comunidad Valenciana (25,31) y Madrid (25,53). Las Comunidades de Canarias, País Vasco y Andalucía se situarían alrededor del promedio (30,72 empleos por mil habitantes). Las causas de estas amplias diferencias, no obstante, necesitan de un análisis pormenorizado de las características de cada uno de los territorios (superficie, dispersión, externalización de políticas...), porque, además, no tiene que tener de forma obligada una relación directa con un mayor gasto en personal.

El capítulo de **compra de bienes y servicios corrientes** (7.610 millones de euros; 0,7% del PIB) disminuye en 2012 sobre el año previo (-10,6% anual).

La partida mayor en términos absolutos es la de material, suministros y otros (2.243,11 millones; -3,4% anual). La siguiente en importancia es el soporte de la asistencia sanitaria de los empleados públicos no adscritos al Servicio Nacional de Salud (1.534,99 millones) que se distribuye de la siguiente forma:

- Conciertos asistencia sanitaria empleados públicos integrados en MUFACE: 1.013,01 millones (+3,5%).
- Asistencia sanitaria del Instituto de las Fuerzas Armadas (ISFAS): 459,28 millones (+2,7%).
- Asistencia sanitaria Mutualidad General Judicial (MUGEJU): 62,70 millones (+5,2%).

El gasto en reparaciones le sigue en dimensión (354,19 millones; -2,8% anual) junto con los arrendamientos y cánones (217,49 millones; -1,4% anual) y los gastos en bienes y servicios de la Jefatura de Tráfico (149,32 millones; -15% anual).

El gasto de bienes y servicios corrientes de la Seguridad Social (1.540,67 millones) disminuye bastante respecto al año anterior (-10,4% anual).

Los **gastos financieros** previstos en 2012 (28.914 millones) serán en volumen absoluto los más altos de la historia de la economía española, aunque su impacto en términos de esfuerzo están todavía lejos del nivel alcanzado en 1996 (2,8% frente a 5,2% en 1996). El mayor problema en este ejercicio viene del fuerte aumento anual de los intereses de la deuda del Estado (6.719 millones), en un contexto de reducción intensa del saldo de las cuentas públicas. Un hipotético aumento del tipo medio pagado por la deuda (previsión del 4,5% de media) incrementaría la factura en este concepto obligando a introducir modificaciones en el presupuesto para cumplir con el objetivo de déficit.

El capítulo de **transferencias corrientes** se mantiene como el más voluminoso dentro de los PGE de 2012 (214.119 millones; 20,1% del PIB), aunque reduzca su dotación sobre el año anterior (-2,6% nominal).

Las prestaciones económicas encuadradas en la Seguridad Social son mayoría aplastante al absorber el 67,2% del total del capítulo (142.621 millones), con un muy ligero aumento sobre la previsión de ejecución en el año precedente (+0,25% nominal).

Las transferencias dirigidas a otros niveles de gobierno son las que le siguen en dimensión (52.350,45 millones) con una tasa anual positiva en un porcentaje bastante elevado (12,6% nominal). Dentro de ellas, las dirigidas a las Administraciones territoriales son las que concentran un mayor porcentaje (39.365,53 millones) con un fuerte aumento sobre las del año anterior (16,7% nominal). La aportación a la Unión Europea completa este grupo de transferencias a otros niveles de gobierno (12.984,92 millones).

<b>PGE: principales transferencias corrientes instrumentadas mediante prestaciones económicas de la Seguridad Social (incluye SPEE)</b>			
	2011	2012	% anual
Pensiones Seguridad Social	101.523,10	103.948,81	2,39%
Prestaciones por desempleo	29.590,78	28.517,94	-3,63%
Incapacidad laboral + maternidad y otras	8.646,94	8.169,06	-5,53%
Otras prestaciones económicas S. Social	2.500,00	1.985,29	-20,59%
Prestaciones FOGASA	1.400,00	1.250,00	-10,71
<b>Total Seguridad Social</b>	<b>143.660,82</b>	<b>143.871,10</b>	<b>0,15%</b>
Elaboración propia.			

<b>PGE. Transferencias a AATT y exterior (fundamentalmente aportación Unión Europea)</b>			
	2011	2012	% anual
CCAA	19.810,24	24.306,44	22,7%
CCLL	13.923,68	15.059,09	8,2%
Al exterior	12.764,50	12.984,92	1,7%
<b>Total</b>	<b>46.498,42</b>	<b>52.350,45</b>	<b>12,6%</b>
Elaboración propia. La transferencia a las CCAA en 2012 incluye la correspondiente al SFA de régimen común (21.806,23 millones) y otras sin especificar (página 387 del Informe Económico y Financiero).			

Las ayudas dirigidas a los productores de la Política Agraria Común de la Unión Europea (PAC) es una de las partidas con mayor dimensión dentro de las transferencias corrientes de los PGE en 2012 (6.056,72 millones), después de mantener una dotación casi idéntica a la del año precedente (0% nominal).

Las políticas activas de empleo como suma de las de fomento de empleo y formación son también un componente importante dentro de las transferencias corrientes (5.772,07 millones), aunque en 2012 reduzcan su dotación en un porcentaje elevado (-14,3% nominal)<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Detalle en capítulo específico del SPEE.

Del resto destaca el programa de becas y ayudas a estudiantes (1.263,48 millones) que disminuye drásticamente (-11,6% nominal) y las transferencias dirigidas a sociedades y entes públicos como la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (960,28 millones; -4,5 anual), RENFE-operadora en concepto de obligaciones anteriores (848 millones), RTVE para la explotación anual (342,74 millones; -37,4% anual), Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón (302,90 millones; -26,9% anual).

Las **operaciones de capital** donde se agrupan las inversiones reales y las transferencias de capital (12.804 millones; 1,2% del PIB) sufren en el presupuesto de 2012 un severo recorte (-23,6% anual sobre previsión de liquidación año anterior). Como elemento previo conviene recordar que el gasto público total en operaciones de capital está formado por las dotaciones incluidas en los presupuestos competencia de la Administración General del Estado y en el gasto desarrollado por las sociedades públicas mercantiles fuera del presupuesto que ha jugado un papel muy significado desde el año 2000, momento el que se comenzó a utilizar este mecanismos para, entre otras cuestiones, limitar el impacto en el saldo de las cuentas públicas de estas actividades. Como las empresas públicas no tienen capacidad de generar ingresos propios para amortizar las inversiones, la consecuencia ha sido un proceso de progresivo endeudamiento de estas empresas al que habrá que dar salida de alguna forma en el futuro próximo.

Los recursos destinados a operaciones de capital en 2012 dentro del presupuesto presentan un drástico recorte (-23,8% anual sobre previsión de ejecución; -3.963 millones), al que hay que sumar el aplicado a las empresas públicas mercantiles (-30,8% anual; -3.835,40 millones). La dotación global en 2012 (21.407 millones; 2% del PIB) está muy lejos de la utilizada en los años de bonanza económica y en el primero de la crisis (5% del PIB en 2008), como muestra en ambos casos de la política fiscal procíclica que se aplica en esta materia.

<b>Operaciones de capital (inversiones y transferencias de capital del sector público empresarial estatal)</b>							
	2010 (previsión)		2011 (previsión)		2012 (inicial)		
	millones euros	% PIB	millones euros	% PIB	millones euros	% PIB	% anual
Inversiones reales	10.348,55	1,0%	8.162,00	0,8%	6.928,00	0,7%	-15,1%
Transferencias de capital	11.527,72	1,1%	8.605,00	0,8%	5.876,00	0,6%	-31,7%
<b>Operaciones capital en los PGE</b>	<b>21.876,27</b>	<b>2,1%</b>	<b>16.767,00</b>	<b>1,6%</b>	<b>12.804,00</b>	<b>1,2%</b>	<b>-23,6%</b>
Puertos, AENA, ADIF y SEITTSA	9.268,56	0,9%	8.835,32	0,8%			
Sociedades de Agua	1.402,98	0,1%	1.255,20	0,1%			
Otras sociedades y fundaciones	2.923,49	0,3%	2.348,76	0,2%			
<b>Empresas públicas fuera presupuesto</b>	<b>13595,02</b>	<b>1,3%</b>	<b>12.439,28</b>	<b>1,2%</b>	<b>8.603,88</b>	<b>0,8%</b>	<b>-30,8%</b>
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>35.471,30</b>	<b>3,4%</b>	<b>29.206,28</b>	<b>2,7%</b>	<b>21.407,88</b>	<b>2,0%</b>	<b>-26,7%</b>

Fuente: Presupuestos Generales del Estado.

### Presentación del gasto por políticas

La primera impresión obtenida cuando se observa la evolución del gasto consolidado por capítulos cambia al analizar la distribución

por políticas. El recorte en el gasto dirigido a la economía real, sin embargo, aumenta significativamente cuando se excluye la partida de gastos financieros (6.718 millones adicionales sobre previsión de liquidación en 2011 hasta los 28.913,88 millones; +30,3% anual) con una tasa anual negativa del -3% y una disminución nominal de -8.266 millones de euros sobre la previsión de liquidación utilizada.

La evolución del presupuesto de gasto se puede dividir en dos partes, aquella que aumenta sus recursos (13.556,62), tan sólo 5 políticas pero con un peso muy importante sobre el volumen total del presupuesto (67,3% del total), y el resto, que sufre recortes muy gruesos por una cantidad ligeramente superior a la que aumenta la primera parte.

Este resultado es el lógico en unos presupuestos con una estructura muy influida por el proceso de descentralización asociado a la construcción del Estado de las Autonomías. La mayor parte del presupuesto consolidado corresponde a la Seguridad Social considerada en sentido amplio; es decir, con prestaciones económicas por desempleo (alrededor del 60% del total). Dentro del presupuesto de la Administración General del Estado con sus Organismos Autónomos, Agencias y Otros organismos, las transferencias de nivelación dirigidas a los sistemas de financiación territorial, con objeto de mantener un determinado grado de equidad al completar los ingresos propios de los territorios con menor capacidad económica (y mismo esfuerzo fiscal) que les permita facilitar servicios públicos similares a sus ciudadanos, junto con la aportación al presupuesto de la Unión Europea absorben más de un 40% del gasto de la AGE (42% del total). La adición de los gastos financieros (20% del total) convierte en cautivo algo más del 60% del presupuesto al depender de circunstancias exógenas al gestor. Las modificaciones, por tanto, se concentran en el 40% restante (alrededor de 57.000 millones en 2012 después de los recortes aplicados).

Las políticas que aumentan sus dotaciones en 2012 son en realidad tan sólo tres: pensiones (+3.216,38 millones), transferencias a las Administraciones territoriales por sistemas de financiación (3.601,11) y gastos financieros (6.718,88 millones), mientras que otras dos mantienen su dotación: maternidad y financiación por pertenencia a la Unión Europea.

Las pensiones tienen asignado un aumento en su dotación en 2012 (+3.216,38 millones adicionales; +2,9%), aunque los recursos asignados parecen insuficientes para asumir sus obligaciones (mantenimiento de poder adquisitivo, número de beneficiarios y efecto sustitución entre las entradas y bajas del sistema), sobre todo del componente contributivo de la Seguridad Social (+2.425,70; +2,4% nominal).

Las transferencias a las Administraciones territoriales también aumentan su dotación en 2012 (+9,1% anual; +3.601 millones) como resultado de la puesta en práctica de los actuales sistemas de financiación de las comunidades autónomas de Régimen Común y el de las haciendas locales. El contenido de ambos sistemas es bastante complejo, en especial el primero, aún más en este momento en el que todavía se está en el periodo transitorio entre el anterior (2001)

y el nuevo (2009) y se mezclan anticipos a cuenta con liquidaciones de ejercicios anteriores. Esta circunstancia no es óbice para la reducida información oficial facilitada en los PGE 2012 que disminuye la posibilidad de valorar en profundidad tan importante instrumento.

Transferencias totales a las Administraciones territoriales						
Millones euros nominales (dotaciones iniciales)						
millones de euros	2008	2009	2010	2011	2012	
					millones	% anual
<b>Comunidades autónomas</b>	<b>47.062,10</b>	<b>48.331,50</b>	<b>53.455,44</b>	<b>25.268,15</b>	<b>27.724,07</b>	<b>9,7%</b>
Sistema financiación y FCI	38.465,29	37.479,13	41.967,29	15.872,24	22.466,95	41,5%
Fondo de suficiencia	33.676,79	32.602,70	29.788,06	8.133,34		
Liquidación definitiva	2.795,52	2.867,66	548,46	1.463,36	7.279,00	
F. Compensación Interterritorial	1.337,98	1.353,77	1.225,77	774,37	661,29	
Dotación complementaria fin sanitaria	600,00	600,00	600,00			
Compensación insularidad	55,00	55,00	55,00			
Nuevo S. Financiación (SFA)			9.750,00	5.201,47	14.526,66	
Otras transferencias	8.596,81	10.852,37	11.488,15	9.395,91	5.257,12	-44,0%
<b>Corporaciones locales</b>	<b>23.384,25</b>	<b>15.514,52</b>	<b>17.760,70</b>	<b>14.170,59</b>	<b>15.315,78</b>	<b>8,1%</b>
Sistema de financiación	14.398,28	14.540,17	11.886,92	13.235,98	14.683,08	10,9%
Otras transferencias	8.985,97	974,35	5.873,78	934,61	632,70	-32,3%
Total	70.446,35	63.760,81	71.216,14	39.438,74	43.039,85	9,1%
Elaboración propia.						

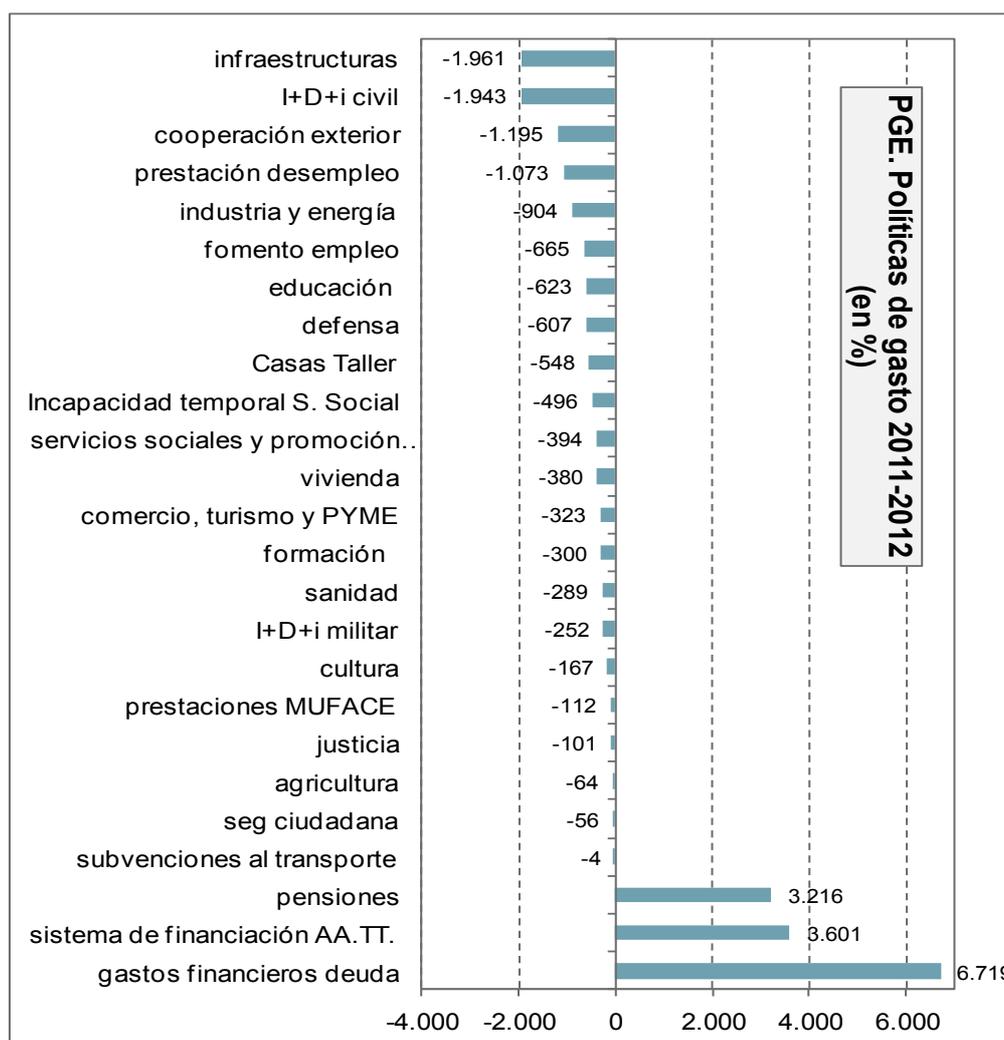
La financiación disponible por las comunidades autónomas a través del sistema no se limita a las transferencias de nivelación realizadas por la AGE, sino que, además, se deben incluir otras transferencias de carácter condicionado; es decir, con destino funcional determinado y, sobre todo, el componente autonómico de los impuestos compartidos (IRPF, IVA e Impuestos Especiales sobre consumos específicos). La suma de recursos de los componentes enumerados en 2012 es superior a la del año precedente (5,9% anual; +5.313,88 millones), como resultado de una menor cantidad de impuestos (-3.441 millones<sup>10</sup>) y el resto de componentes donde se incluye una mayor dotación del Fondo de Suficiencia Global y las liquidaciones de ejercicios precedentes pendientes de aplicar (+8.754,88 millones).

<sup>10</sup> Esta cifra es resultado del anticipo a cuenta transferido en concepto del tramo autonómico de los impuestos compartidos en 2012 calculados con los actuales porcentajes de participación (+18.959 millones sobre el avance de liquidación 2011) y la diferencia correspondiente a 2010 del anticipo realizado del Fondo de Suficiencia calculado con los criterios del Sistema de Financiación Autonómica de 2001 (-22.400 millones).

PGE políticas de gasto (operaciones financieras y no financieras)			2011-2012			
	2011	2012	millones	% anual		
1	Pensiones	112.012,43	115.228,81	3.216,38	2,9%	
	Clases pasivas	10.061,61	10.857,65	796,04	7,9%	
	S. Social contributivas	99.528,10	101.953,80	2.425,70	2,4%	
	S. Social no contributivas	1.995,00	1.995,01	0,01	0,0%	
	Otras	427,72	422,35	-5,37	-1,3%	
1	Maternidad	2.352,43	2.369,85	17,42	0,7%	
1	Gastos financieros deuda	22.195,00	28.913,88	6.718,88	30,3%	
1	Sistema de financiación AATT	39.438,74	43.039,85	3.601,11	9,1%	
1	Aportación Unión Europea	11.767,89	11.770,72	2,83	0,0%	
	<b>Σ políticas gasto con INCREMENTOS</b>			<b>13.556,62</b>	<b>42,3%</b>	
1	Prestación desempleo	29.590,78	28.517,94	-1.072,84	-3,6%	
1	Incapacidad temporal S. Social	6.295,08	5.799,21	-495,87	-7,9%	
2	Prestaciones económicas MUFACE	556,06	444,08	-111,98	-20,1%	
1	Fomento empleo	4.547,24	3.882,67	-664,57	-14,6%	
1	Formación	2.189,05	1.889,40	-299,65	-13,7%	
2	Casas Taller	548,24	0,00	-548,24	-100,0%	
2	Servicios sociales y promoción social	2.513,48	2.119,04	-394,44	-15,7%	81,12 inmigrantes; 78 personas mayores; 283 dependencia
2	Sanidad	4.263,58	3.974,62	-288,96	-6,8%	174 atención primaria mutuas
2	Educación	2.843,43	2.220,19	-623,24	-21,9%	
	Enseñanza universitaria	399,61	149,66	-249,95	-62,5%	
	Enseñanza infantil y primaria	263,33	167,13	-96,20	-36,5%	
	Enseñanza secundaria	247,25	175,79	-71,46	-29,0%	
	Becas y ayudas estudiantes	1431,47	1265,05	-166,42	-12,0%	
2	Cultura	1.103,99	937,40	-166,59	-15,1%	43 act. deportivas y 36 museos
2	Vivienda	1.200,18	820,11	-380,07	-31,7%	
2	Justicia	1.713,25	1.612,63	-100,62	-5,9%	85 en inversiones
2	Defensa	6.868,20	6.261,32	-606,88	-8,8%	380 en inversiones
2	Seg. Ciudadana	8.401,96	8.345,91	-56,05	-0,7%	
3	Política exterior	2.875,00	1.680,15	-1.194,85	-41,6%	795 son activos financieros
	AECI	834,00	240,00	-594,00	-71,2%	
2	Fondo de promoción desarrollo	1.095,00	500,00	-595,00	-54,3%	cooperación al desarrollo
2	Agricultura	8.575,09	8.510,63	-64,46	-0,8%	
2	industria y energía	2.800,81	1.897,06	-903,75	-32,3%	
	Instituto Reestructuración Carbón	689,00	359,00	-330,00	-47,9%	
	Extra coste generación energía	256,00	0,00	-256,00	-100,0%	
	Desarrollo industrial	585,96	423,55	-162,41	-27,7%	
2	Comercio, turismo y PYME	1.432,94	1.109,92	-323,02	-22,5%	185 promoción turismo; 101 internacionalización empresa
3	Subvenciones al transporte	1.618,72	1.614,30	-4,42	-0,3%	
3	I+D+i militar	1.009,29	757,68	-251,61	-24,9%	
3	I+D+i civil	7.576,45	5.633,22	-1.943,23	-25,6%	Tabla adjunta
3	Infraestructuras	8.859,08	6.897,94	-1.961,14	-22,1%	1.000 son activos financieros
	Dirección y serv. generales Fomento	2330,87	1189,05	-1141,82	-0,49	
	Gestión infraestructura agua	1137,50	940,35	-197,15	-0,17	
	Infraestructura Área	1191,59	986,33	-205,26	-0,17	
	Otras políticas			-2.500,00		
	<b>Σ políticas gasto con DISMINUCIONES</b>			<b>-15.239,47</b>		
(1)	Previsión de liquidación					
(2)	Dotación inicial					
(3)	Dotación inicial y contiene activos financieros					

La plena aplicación del actual Sistema de Financiación con mayores recursos para cumplir con las competencias transferidas a las comunidades autónomas (necesidades de gasto) permite incluso compensar el descenso en las transferencias condicionadas (fomento de empleo, infraestructuras, servicios sociales y otras), que asciende a 4.138 millones.

Las corporaciones locales también ven aumentada su dotación en 2012 respecto a la inicial del año precedente (+8,1% anual; +1.145 millones), como consecuencia de los anticipos a cuenta correspondientes al Sistema de Financiación de las Haciendas Locales (+10,9%) porque las transferencias condicionadas disminuyen en términos anuales (-32,3%).



La política que absorbe un mayor aumento en las dotaciones en 2012 dentro del consolidado de los PGE es la de gastos financieros necesarios como retribución a los tenedores de deuda pública en circulación (+6.718,88 millones de euros). Un saldo de deuda en circulación que aumentará sustancialmente en 2012 (7,9 puntos del PIB), manteniendo la tendencia mantenida desde el comienzo de la crisis.

Dentro de las políticas incluidas en el presupuesto, la política de infraestructuras sufre el mayor recorte de su dotación medida en valor

absoluto (-1.961 millones), que representa algo más de una quinta parte sobre la dotación inicial del año precedente (-22,1%).

El grueso del recorte se localiza en las transferencias de capital a terceros, porque las inversiones reales competencia directa de los Ministerios casi mantienen la dotación del año anterior (-2,5% anual).

Los programas de gestión de agua y tráfico ferroviario son los destinos donde se concentran las mayores reducciones, además del destino de las inversiones potestad de los servicios generales del Ministerio de Fomento<sup>11</sup>.

La cooperación con el exterior dentro de la política exterior española (AECI y Fondo de Promoción al Desarrollo) es la siguiente política con un mayor recorte en los recursos en 2012 (-1.195 millones) que equivale a -61,2% de la dotación inicial del año precedente.

Las prestaciones por desempleo también tienen una disminución anual en su dotación en 2012 bastante elevada en volumen absoluto calculada sobre el avance de liquidación<sup>12</sup> (-1.073 millones; -3,6% anual); pero en su caso concurren algunas circunstancias distintas. En primer lugar, el gasto final será el resultado del número de beneficiarios que accedan a la prestación, de forma que, salvo cambio legislativo, la protección está garantizada en las mismas condiciones del año precedente. En segundo lugar, el actual contexto recesivo con previsión de destrucción de empleo presenta un panorama donde, a pesar del agotamiento de las actuales prestaciones, será difícil asistir a una disminución del gasto total. Por último, en 2011 se han contabilizado gastos de ejercicios anteriores (2.260 millones), de manera que la evolución anual final deberá ser filtrada convenientemente con esta peculiaridad.

Las políticas dirigidas al fomento de la industria y la energía también sufren un fuerte recorte en 2012 (-904 millones), que tiene su principal destino en el Instituto de reestructuración del Carbón (-330 millones). Le sigue la desaparición del pago realizado en concepto de extracoste por generación de energía (-256 millones) y el programa de desarrollo industrial (-162,41 millones).

Las políticas activas de empleo ven reducidos sus recursos en 2012 (-1.512 millones; -20,8%) como suma de decisiones en las políticas de fomento de empleo, casas taller y formación ocupacional.

La política de fomento de empleo ve disminuida su dotación en 2012 (-665 millones; -14,6 anual) concentrada básicamente en dos programas: Planes de contratación temporal de trabajadores desempleados en colaboración con diferentes organismos públicos y entidades sin fines de lucro y Planes de contratación temporal en colaboración con corporaciones locales, asumirían la mayor parte del recorte (107,92 y 279,85 millones).

El programa de casas taller desaparece después de muchos años de actividad, con un ahorro para el presupuesto de gastos bastante

<sup>11</sup> Queda pendiente de ubicar el destino de la mayor reducción ubicada en el programa de Servicios Generales del Ministerio de Fomento (-1.141 millones).

<sup>12</sup> La comparación se ha realizado sin tener en cuenta los gastos contabilizados en 2011 correspondientes a ejercicios anteriores (2.263,77 millones).

importante (-548,24 millones). Los programas de formación también ven reducida su dotación en 2012 (-299,65 millones sobre avance de liquidación; -13,7% anual), concentrada la reducción de recursos en el capítulo de trabajadores ocupados (-198 millones).

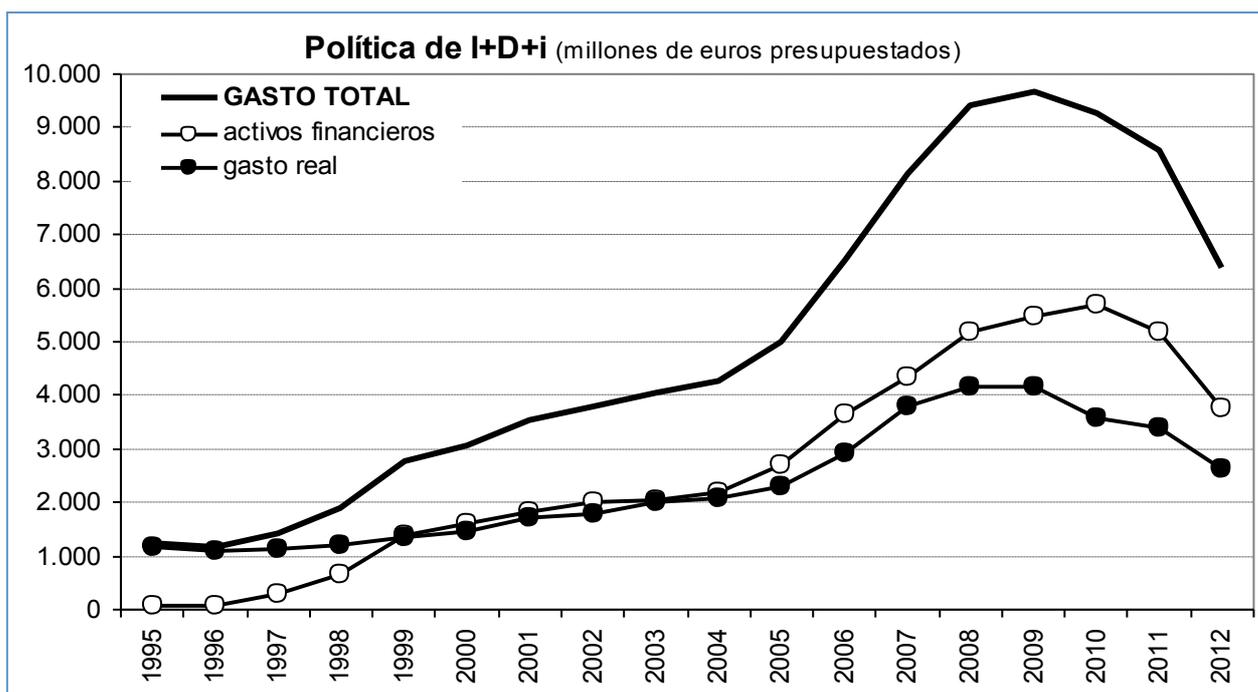
La política de educación financiada por la Administración General del Estado como complemento del gasto realizado por las comunidades autónomas –ámbito de competencia de esta política– afronta 2012 también con menores recursos respecto a la dotación inicial del año precedente (-623,24 millones), repartido el recorte entre los grandes programas. La enseñanza universitaria es el más afectado (-249,95 millones; -62,5% anual), seguido del programa de becas y ayudas a estudiantes cuando se analiza en valor absoluto (-166,42 millones; -12% anual). La enseñanza infantil y primaria reducen también su dotación (-96,20 millones; -36,5% anual), al igual que la enseñanza secundaria (-71,46 millones; -29% anual).

La mayor repercusión de las modificaciones introducidas en I+D+i, infraestructuras y vivienda justifican un tratamiento más detallado del contenido de las dotaciones en los PGE 2012.

El presupuesto de **la política de investigación, desarrollo e innovación** se recorta en 2012 sustancialmente (-2.195 millones), un 25,6% al caer desde 8.586 millones en 2011 a 6.391 millones en 2012.

El recorte de los fondos públicos destinados a la política de I+D+i, muy superior al que soporta el gasto público total de los PGE 2012, se suma a los recortes de años anteriores y pone de evidencia que esta política no es una prioridad del Gobierno, así como la visión cortoplacista y equivocada para afrontar la crisis y la ausencia de medidas para superarla en el medio y largo plazo. En el periodo 2009-2012 los fondos públicos asignados a I+D+i (capítulos 1-8) han caído un 34% en términos nominales, mientras que el Producto Interior Bruto (PIB) de España habrá aumentado un 1% nominal entre 2009 y el dato previsto en 2012 y “sólo” habría disminuido un 2% nominal entre 2008 y 2012.

Se está produciendo un brusco ajuste en las políticas públicas de I+D+i durante la crisis, confirmando una vez más su carácter procíclico y ligado a la coyuntura económica que desmonta, en gran medida, el esfuerzo de investigación consolidado durante los últimos años. Con el recorte planteado del presupuesto de I+D+i, el esfuerzo teórico del Estado en esta política se reduce desde el 0,92% del PIB en 2009 al 0,60% en 2012, lo que arrastrará a la baja (como ya lo está haciendo) a la débil inversión privada en I+D+i y hundirá el esfuerzo de convergencia con Europa que España había logrado hasta 2009.



**PGE. Políticas de Investigación, Desarrollo e Innovación 2009-2012**

	millones euros				% del PIB			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
<b>Presupuesto estatal I+D+i</b>	<b>9.662</b>	<b>9.271</b>	<b>8.586</b>	<b>6.391</b>	<b>0,92%</b>	<b>0,88%</b>	<b>0,80%</b>	<b>0,60%</b>
Gasto real (cap.I-VII)	4.176	3.572	3.389	2.636	0,40%	0,34%	0,32%	0,25%
Activos financieros (cap.VIII)	5.486	5.699	5.196	3.754	0,52%	0,54%	0,48%	0,35%
Gasto I+D	6.972	6.792	6.641	4.989	0,66%	0,65%	0,62%	0,47%
Gasto innovación (¹)	2.690	2.479	1.944	1.402	0,26%	0,24%	0,18%	0,13%
Gasto I+D+i militar	1.459	1.183	1.009	758	0,14%	0,11%	0,09%	0,07%
Gasto I+D+i civil	8.203	8.088	7.576	5.633	0,78%	0,77%	0,71%	0,53%
I+D+i civil: gasto real (cap I-VII)	3.867	3.340	3.184	2.462	0,37%	0,32%	0,30%	0,23%
I+D+i civil: act. financ. (cap VIII)	4.336	4.748	4.392	3.171	0,41%	0,45%	0,41%	0,30%

Fuente: PGE aprobado de 2009-2011. Proyecto de PGE 2012.

Datos de presupuesto aprobado, no ejecutado. El grado de ejecución presupuestaria de la política de I+D+i se sitúa sensiblemente por debajo del 100%.

(¹) Incluye los programas destinados a innovación en telecomunicaciones y militar.

Con esta debilidad de la política pública de investigación difícilmente se podrá contribuir al tan citado y necesario “cambio del modelo productivo” y mucho menos a superar las debilidades de nuestro tejido productivo. Los recortes presupuestarios planteados por el Gobierno del PP supondrán “hambre para hoy y hambre para mañana” al deprimir la economía en el corto plazo y recortar las bases para su recuperación en el medio y largo plazo.

En 2012, el descenso del presupuesto de I+D+i se concentra en el capítulo 8 de activos financieros (caen 1.442 millones, un 27,8% menos) y en las operaciones de capital (caen 733 millones, un 33% menos), especialmente en el capítulo 7 de transferencias de capital. Los activos financieros concentran dos tercios del ajuste y las operaciones de capital el tercio restante, con una participación en el ajuste muy reducida de las

operaciones corrientes (gasto de personal, gasto y transferencias corrientes).

Los activos financieros inicialmente no constituyen un gasto computable en el saldo del déficit público, y solamente en el caso y en el momento que los préstamos no sean devueltos y se conviertan en fallidos computarían como gasto. Pero en todo caso estos activos financieros sí deben ser financiados con dinero público y, por tanto, suponen un esfuerzo de recursos públicos que deberán ser financiados emitiendo deuda pública u otros ingresos públicos.

**Política de I+D+i por capítulos de gasto (I+D+i civil y militar)**  
**Millones de euros**

	2009	2010	2011	2012	Variación 2012/2011		Variación 2012/2009	
					millones	%	millones	%
I. Gastos de personal	675	667	614	628	13	2,2	-47	-7,0
II. Gastos corrientes en bienes y servicios	321	269	259	254	-5	-1,9	-67	-20,9
III. Gastos financieros	0	0	0	1	0	468,0	1	568,2
IV. Transferencias corrientes	286	296	293	264	-29	-9,9	-22	-7,8
Operaciones corrientes	1.282	1.232	1.166	1.146	-20	-1,7	-136	-10,6
VI. Inversiones reales	701	541	477	397	-81	-16,9	-305	-43,4
VII. Transferencias de capital	2.192	1.799	1.746	1.094	-652	-37,3	-1.098	-50,1
Operaciones de capital	2.894	2.340	2.223	1.490	-733	-33,0	-1.403	-48,5
<b>Operaciones no financieras</b>	<b>4.176</b>	<b>3.572</b>	<b>3.389</b>	<b>2.636</b>	<b>-753</b>	<b>-22,2</b>	<b>-1.539</b>	<b>-36,9</b>
VIII. Activos financieros	5.486	5.699	5.197	3.754	-1.442	-27,8	-1.732	-31,6
<b>TOTAL CAPÍTULOS I a VIII</b>	<b>9.662</b>	<b>9.271</b>	<b>8.586</b>	<b>6.391</b>	<b>-2.195</b>	<b>-25,6</b>	<b>-3.271</b>	<b>-33,9</b>

Fuente: Proyecto de PGE 2012 y presupuestos aprobados 2009-2011.

Tradicionalmente el capítulo de activos financieros destinados a I+D+i estaba muy inflado: su nivel de ejecución era muy reducido y anualmente quedaba sin ejecutar una cuantía superior al recorte que se plantea en 2012, por lo que todavía existen dudas sobre su impacto real. Dependerá de si afecta a activos financieros que sí se ejecutaban, y por tanto sí tendría un impacto, como es el caso de la acusada reducción de las aportaciones patrimoniales al Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), o de si, por el contrario, el recorte se ha producido en los que quedaban sin ejecutar.

El grueso del ajuste en el gasto real (capítulos 1-7) de I+D+i en 2012 se plantea en las operaciones de capital: inversiones y, sobre todo, transferencias de capital caen con fuerza respecto a años anteriores. Los recortes de 2012 se acumulan a los de años anteriores y ponen en peligro la viabilidad de muchos proyectos (y las contrataciones ligadas a ellos). El elevado grado de ejecución que tradicionalmente registran estos capítulos garantiza el fuerte impacto negativo que tendrá en el sistema de I+D+i su acusado recorte. Al fuerte recorte de las transferencias de capital se suma el de las inversiones reales en I+D+i, que con una previsión de 397 millones en 2012 sufre un recorte del 17% respecto al año anterior y acumula un descenso del 43% desde 2009.

El descenso en el conjunto de los gastos corrientes de I+D+i (caen en 20,1 millones, un 1,7%) es mucho menos acusado. La reducción de las

transferencias corrientes y los gastos corrientes en bienes y servicios se compensan en parte por el suave aumento de los gastos de personal. El gasto destinado a retribuir al personal (capítulo 1) repunta ligeramente en 2012 (tras los descensos de años anteriores), pero deberá funcionar con unos recursos e inversiones mucho menores, lo que dificultará su actividad real de I+D+i.

La mayoría del presupuesto de I+D+i tiene un uso civil (5.633 millones, el 88%), mientras que los usos militares concentran una parte minoritaria (758 millones, el 12% restante) y decreciente. En los últimos años el recorte de fondos en los programas asignados a I+D+i militar ha sido superior al soportado por los programas ligados a proyectos civiles.

En la parte civil de I+D+i el principal recorte en 2012, por su cuantía, corresponde a los activos financieros (-1.221 millones), aunque el ajuste ha sido especialmente intenso en las operaciones de capital, sobre todo en las transferencias de capital, que caen un 37% en 2012 y se han reducido a la mitad desde 2009. Los gastos de personal repuntan ligeramente en 2012, pero no compensan los descensos de años anteriores ni los descensos producidos este año en el resto de capítulos.

Política de I+D+i civil por capítulos de gasto millones de euros								
Capítulos	2009	2010	2011	2012	Variación 2012/2011		Variación 2012/2009	
					Millones	%	Millones	%
I. Gastos de personal	584	585	540	556	16	3,0	-28	-4,7
II. Gastos corrientes en bienes y servicios	307	256	246	238	-8	-3,4	-69	-22,5
III. Gastos financieros	0	0	0	1	0	700,0	1	.
IV. Transferencias corrientes	285	295	292	263	-29	-9,9	-22	-7,7
Operaciones corrientes	1.175	1.136	1.078	1.057	-20	-1,9	-118	-10,0
VI. Inversiones reales	500	405	361	311	-50	-13,9	-189	-37,8
VII. Transferencias de capital	2.192	1.799	1.746	1.094	-652	-37,3	-1.098	-50,1
Operaciones de capital	2.692	2.205	2.107	1.404	-702	-33,3	-1.287	-47,8
<b>Operaciones no financieras</b>	<b>3.867</b>	<b>3.340</b>	<b>3.184</b>	<b>2.462</b>	<b>-723</b>	<b>-22,7</b>	<b>-1.405</b>	<b>-36,3</b>
VIII. Activos financieros	4.336	4.748	4.392	3.171	-1.221	-27,8	-1.165	-26,9
<b>TOTAL CAPÍTULOS I a VIII</b>	<b>8.203</b>	<b>8.088</b>	<b>7.576</b>	<b>5.633</b>	<b>-1.943</b>	<b>-25,6</b>	<b>-2.570</b>	<b>-31,3</b>

Fuente: Proyecto de PGE 2012 y presupuestos aprobados 2009-2011.

En la parte militar de I+D+i el grueso de sus recursos son los activos financieros concedidos para financiar la fabricación y adquisición de los grandes proyectos de armamento (difícilmente computables como gasto de I+D+i), al amparo del programa 464B incluido dentro del Ministerio de Industria y que posteriormente el Ministerio de Defensa deberá pagar. Estos activos financieros soportan un brusco descenso en 2012, que se acumula al de años anteriores.

El gasto real (capítulos 1-7) destinado a la investigación militar sufre también un recorte relevante en 2012 (-14,8%), aunque inferior al que soporta la investigación civil (-22,7%), y se concentra mayoritariamente en el capítulo de inversiones (-26%), pero también afectan al gasto de personal (-3,9%), algo que no ocurre en la investigación civil.

Política de I+D+i militar por capítulos de gasto Millones de euros								
	2009	2010	2011	2012	Variación 2012/2011		Variación 2012/2009	
					Millones	% anual	Millones	% anual
I. Gastos de personal	91	82	74	72	-2,9	-3,9	-20	-21,6
II. Gastos corrientes en bienes y servicios	14	13	13	16	3,3	25,3	2	13,6
III. Gastos financieros	0	0	0	0	0,0	0,0	0	-11,1
IV. Transferencias corrientes	1	1	1	1	-0,1	-9,8	0	-33,8
Operaciones corrientes	107	96	88	89	0,2	0,3	-18	-17,0
VI. Inversiones reales	202	135	117	86	-30,5	-26,2	-116	-57,3
VII. Transferencias de capital	0	0	0	0	0,0	.	0	.
Operaciones de capital	202	135	117	86	-30,5	-26,2	-116	-57,3
<b>Operaciones no financieras</b>	<b>308</b>	<b>232</b>	<b>205</b>	<b>175</b>	<b>-30,2</b>	<b>-14,8</b>	<b>-134</b>	<b>-43,4</b>
VIII. Activos financieros	1.150	951	804	583	-221,4	-27,5	-567	-49,3
<b>TOTAL CAPÍTULOS I a VIII</b>	<b>1.459</b>	<b>1.183</b>	<b>1.009</b>	<b>758</b>	<b>-251,6</b>	<b>-24,9</b>	<b>-701</b>	<b>-48,1</b>

Fuente: Proyecto de PGE 2012 y presupuestos aprobados 2009-2011.

Investigación, Desarrollo e Innovación por programas de gasto Millones de euros								
Programas presupuestarios	2009	2010	2011	2012	Variación 2012/2011		Variación 2012/2009	
					Millones	% anual	Millones	% anual
462M Investigación y estudios sociológicos y constitucionales	15	14	13	12	-1	-5,8	-2	-14,5
462N Investigación y estudios estadísticos y económicos	8	8	7	7	-1	-7,8	-1	-16,3
463A Investigación científica	976	861	811	771	-40	-4,9	-204	-20,9
463B Fomento y coordinación investigación científica y técnica	2.066	2.097	2.140	1.392	-747	-34,9	-673	-32,6
465A Investigación sanitaria	424	386	328	299	-29	-8,8	-125	-29,5
466A Investigación y evaluación educativa	7	5	27	6	-21	-79,2	-1	-16,8
467A Astronomía y astrofísica	21	21	20	17	-4	-17,4	-5	-21,6
467B I+D y experimentación en transportes e infraestructuras	107	5	4	3	-2	-36,0	-104	-97,4
467C I+D tecnológico-industrial	2.683	2.899	2.834	2.064	-771	-27,2	-619	-23,1
467D Investigación y experimentación agraria	82	81	79	76	-4	-4,7	-6	-7,8
467E Investigación oceanográfica y pesquera	66	61	60	58	-2	-3,4	-8	-11,5
467F Investigación geológico-minera y medioambiental	95	31	26	26	0	-1,6	-69	-72,5
467G I+D Sociedad de la información	437	525	418	148	-270	-64,7	-289	-66,2
467H Investigación energética, medioambiental y tecnológica	116	92	87	84	-3	-3,1	-32	-27,8
467I Innovación tecnológica de las telecomunicaciones	1.103	1.003	722	672	-50	-6,9	-431	-39,1
<b>TOTAL INVESTIGACIÓN CIVIL</b>	<b>8.203</b>	<b>8.088</b>	<b>7.576</b>	<b>5.633</b>	<b>-1.943</b>	<b>-25,6</b>	<b>-2.570</b>	<b>-31,3</b>
464A Investigación y estudios de las Fuerzas Armadas	309	232	204	174	-30	-14,6	-135	-43,6
464B Apoyo innovación tecnológica en el sector de defensa	1.150	951	804	583	-221	-27,5	-567	-49,3
464C Investigación y estudios en materia de seguridad pública	0	0	1	1	0	-32,0	1	.
<b>TOTAL INVESTIGACIÓN MILITAR</b>	<b>1.459</b>	<b>1.183</b>	<b>1.009</b>	<b>758</b>	<b>-252</b>	<b>-24,9</b>	<b>-701</b>	<b>-48,1</b>
<b>TOTAL POLÍTICA I+D+i</b>	<b>9.662</b>	<b>9.271</b>	<b>8.586</b>	<b>6.391</b>	<b>-2.195</b>	<b>-25,6</b>	<b>-3.271</b>	<b>-33,9</b>

Fuente: Proyecto de PGE 2012 y presupuestos aprobados 2009-2011.

## La política de I+D+i en 2012 por programas de gasto

El fuerte recorte presupuestario en 2012 se concentra en los dos grandes programas de gasto (463B, 467C) que agrupan a cerca de la mitad de los fondos de esta política (y gran parte de sus activos financieros) y en esta ocasión afecta en menor medida a los programas que financian al CSIC y a los organismos públicos de investigación.

Sin embargo, si el análisis se amplía en el tiempo y comparamos con el año 2009, cuando el presupuesto destinado a I+D+i alcanzó su máximo, vemos que los fuertes recortes se generalizan al conjunto de los programas, pero son más acusados en los vinculados al ámbito militar y a la innovación en telecomunicaciones y la sociedad de la información.

<b>Variación activos financieros destinados a I+D+i y distribución del recorte</b>		
	Millones de euros	% sobre total
<b>TOTAL ACTIVOS FINANCIEROS I+D+i (capítulo 8)</b>	<b>-1.442,1</b>	<b>100%</b>
<b>Concesión de préstamos al sector público</b>	<b>-563,1</b>	<b>39%</b>
<b>Concesión de préstamos fuera del sector público</b>	<b>-444,0</b>	<b>31%</b>
<b>Aportaciones patrimoniales</b>	<b>-439,2</b>	<b>30%</b>
<b>Desglose por programas:</b>		
<b>463B Fomento y coordinación investigación científica y técnica</b>	<b>-465,5</b>	<b>32%</b>
Concesión de préstamos al sector público	-365,5	25%
Anticipos reembolsables para el desarrollo de la investigación científica y técnica	-211,0	15%
Aportaciones reembolsables. Fondo Estratégico para Infraestructuras Científicas y tecnológicas	-154,5	11%
Concesión de préstamos fuera del sector público	-100,0	7%
Anticipos reembolsables para el desarrollo de la investigación científica y técnica	-50,0	3%
Aportaciones reembolsables. Fondo Estratégico para Infraestructuras Científicas y Tecnológicas	-50,0	3%
<b>467C Investigación y desarrollo tecnológico-industrial</b>	<b>-493,7</b>	<b>34%</b>
Concesión de préstamos fuera del sector público	-54,5	4%
Para la financiación del Programa Nacional de Observación de la Tierra	-17,7	1%
Para la financiación de proyectos estratégicos de desarrollo en el sector aeronáutico	-6,8	0%
Apoyo a la I+D+i en el sistema CTE (ciencia-tecnología-empresa)	-30,0	2%
Aportaciones patrimoniales	-439,2	30%
Aportación a la Fundación Pública Ciudad de la Energía	-17,3	1%
Aportación al CDTI para apoyo a proyectos de I+D+i	-422,0	29%
<b>464B apoyo a la innovación tecnológica en defensa</b>	<b>-221,4</b>	<b>15%</b>
Concesión de préstamos al sector público	-193,4	13%
Aportaciones reembolsables a empresas para desarrollo de programas de defensa	-193,4	13%
Concesión de préstamos fuera del sector público	-27,9	2%
Aportaciones reembolsables a empresas para desarrollo de programas de defensa	-27,9	2%
<b>467G Investigación y desarrollo sociedad de la información</b>	<b>-243,8</b>	<b>17%</b>
AVANZA competitividad e innovación en telecomunicaciones y sociedad de la información	-122,6	9%
Plan Avanza	-121,2	8%
<b>465A Investigación sanitaria</b>	<b>-22,0</b>	<b>2%</b>
Concesión de préstamos al sector público	-2,7	0%
Concesión de préstamos fuera del sector público	-19,3	1%
<b>467I Innovación tecnológica de las telecomunicaciones</b>	<b>4,1</b>	<b>0%</b>

Fuente: PGE 2012.

### Capítulo 8: Activos financieros

En 2012, el recorte de los activos financieros de la política de I+D+i se concentra en los cuatro programas presupuestarios que agrupaban estos activos financieros (463B, 464B, 467C, 467G) y afecta tanto a la concesión de préstamos al sector público como al sector privado y a las aportaciones patrimoniales.

En términos absolutos, el recorte es mayor en los préstamos dirigidos al sector público que en los destinados al sector privado, partidas que en ambos casos quedaban, en gran medida, sin ejecutar. El recorte de los préstamos al sector público se concentra en los destinados al desarrollo de la investigación científica y técnica, al Fondo Estratégico para Infraestructuras Científicas y Tecnológicas, y a la financiación de programas de defensa. El recorte de los préstamos al sector privado va sobre todo dirigido a la financiación del Plan AVANZA y al desarrollo de la investigación científica y técnica, y al Fondo Estratégico para Infraestructuras Científicas y Tecnológicas.

Donde parece que mayor va a ser el impacto es en las aportaciones patrimoniales, donde el recorte que soporta el CDTI es muy elevado (422 millones menos) y puede lastrar sensiblemente su capacidad e iniciativa para financiar proyectos empresariales de I+D+i, contribuyendo a deprimir más el débil esfuerzo empresarial en materia de investigación, desarrollo e innovación.

#### Capítulo 7: Transferencias de capital

Las transferencias de capital soportan el recorte porcentual más elevado en 2012 y se concentra en dos programas (463B y 467C). El recorte recae especialmente en las transferencias de capital dirigidas a las comunidades autónomas, seguido por la cuantía del recorte que afecta a sociedades y entidades públicas y a familias e instituciones sin fines de lucro (fundaciones, universidades...).

Por el destino de las transferencias de capital, el recorte para 2012 se centra especialmente en las transferencias para el Fondo Nacional para la Investigación Científica y Técnica (210 millones menos), en las transferencias al CDTI para financiar proyectos de I+D+i empresarial y cubrir sus costes de financiación (136 millones menos) y en las destinadas a financiar la participación en programas espaciales (74 millones menos). Las becas y ayudas a la formación, perfeccionamiento y movilidad de profesores y el pago de los seguros de los becarios también se reducen. Las transferencias destinadas al Fondo de Investigación Sanitaria también se reducen.

Tras desglosar los capítulos donde se recorta el presupuesto de I+D+i respecto a 2011, se analiza a continuación el presupuesto inicial previsto de esta política para 2012.

#### **El gasto en I+D+i en 2012 por capítulos de gasto**

El grueso del presupuesto de la política de I+D+i corresponde al capítulo 8 (activos financieros) que con 3.754 millones concentra el 59% de los fondos de esta política. Como en años anteriores, y a pesar del recorte que soportan en 2012, el grueso de los fondos públicos asignados a I+D+i no son gasto real sino préstamos, aportaciones patrimoniales y otros activos financieros que teóricamente serán devueltos al sector público y, por tanto, no generan déficit.

Únicamente el 41% del presupuesto de I+D+i supone gasto real (capítulos 1-7), donde la mayoría se destina a operaciones de capital (inversiones reales y transferencias de capital que financian inversiones de

otros agentes). En años anteriores la inmensa mayoría del gasto real en I+D+i (en torno a dos tercios del mismo) iba destinada a operaciones de capital y el gasto corriente sólo representaba el tercio restante. En 2012, el recorte del gasto real se ha concentrado en las operaciones de capital y apenas ha afectado a las operaciones corrientes, por lo que estas últimas han ganado peso en el gasto en I+D+i.

En el presupuesto para 2012, de cada 100 euros de I+D+i se dedican a los siguientes destinos:

- 59 euros a activos financieros (préstamos, aportaciones patrimoniales...) dedicados a financiar proyectos públicos y privados.
- 17 euros a transferencias de capital.
- 10 euros a gastos de personal dedicado a I+D+i.
- 6 euros a inversiones reales.
- 4 euros a gastos corrientes en bienes y servicios.
- 4 euros a transferencias corrientes.

#### Activos financieros destinados a I+D+i (capítulo 8)

Los activos financieros constituyen el grueso de los recursos públicos estatales dedicados a I+D+i. En teoría no suponen un gasto real sino que son una concesión de préstamos a agentes públicos y privados que son posteriormente devueltos. En realidad no todos son reembolsados y terminan computando como gasto. Por otro lado, estas cifras corresponden al presupuesto inicial. En años anteriores ha sido tradicional que un porcentaje muy elevado de los activos financieros finalmente no fuera ejecutado, aspecto que habrá que ver si se modifica en 2012 tras el fuerte recorte que soportan.

La mitad de los activos financieros son préstamos concedidos fuera del sector público, mientras que los préstamos al sector público concentran el 42% y las aportaciones patrimoniales el 8% restante.

#### Transferencias de capital destinadas a I+D+i (capítulo 7)

Las transferencias de capital constituyen el principal capítulo de gasto real dentro de la política de I+D+i. En 2012, el recorte del gasto en I+D+i previsto se concentra sobre todo en las transferencias de capital, que caen un 37%, y acumulan un descenso del 50% desde 2009.

Las transferencias de capital a proyectos de I+D+i se destinan a financiar sobre todo las inversiones de familias e instituciones sin fines de lucro (34%), sociedades públicas (25%) y comunidades autónomas (19%). Las transferencias de capital a empresas privadas sólo suponen el 11%, aunque una parte de las transferencias dirigidas a otros agentes van a parar finalmente a las empresas (como por ejemplo, las transferencias al CDTI).

<b>Activos financieros destinados a I+D+i (capítulo 8)</b>		
	Millones de euros	% sobre total
<b>TOTAL CAPÍTULO 8 ACTIVOS FINANCIEROS</b>	<b>3.754,4</b>	<b>100%</b>
<b>82 Concesión de préstamos al sector público</b>	<b>1.564,3</b>	<b>42%</b>
<b>83 Concesión de préstamos fuera del sector público</b>	<b>1.872,6</b>	<b>50%</b>
<b>87 Aportaciones patrimoniales</b>	<b>316,6</b>	<b>8%</b>
<b>Desglose:</b>		
<b>467C Investigación y desarrollo tecnológico-industrial</b>	<b>1.724,5</b>	<b>46%</b>
82 Concesión de préstamos al sector público	906,8	24%
821 Préstamos a largo plazo: apoyo a I+D+i en el sistema CTE (ciencia-tecnología-empresa)	906,8	24%
83 Concesión de préstamos fuera del sector público	696,1	19%
831 Préstamos a largo plazo: apoyo a I+D+i en el sistema CTE (ciencia-tecnología-empresa)	549,8	15%
832 Para la financiación del Programa Nacional de Observación de la Tierra	22,3	1%
834 Para la financiación de proyectos estratégicos de desarrollo en el sector aeronáutico	124,0	3%
87 Aportaciones patrimoniales	121,6	3%
870 Aportaciones patrimoniales al CDTI para apoyo a proyectos de I+D+i	114,1	3%
871 Aportación a la Fundación Ciudad de la Energía	7,4	0%
<b>463B Fomento y coordinación de la investigación científica y técnica</b>	<b>730,2</b>	<b>19%</b>
82 Concesión de préstamos al sector público	585,6	16%
821 Préstamos a largo plazo (Fondo Estratégico Infraestructuras Científicas y Tecnológicas)	106,5	3%
823 Anticipos reembolsables para el desarrollo de la investigación científica y técnica	324,0	9%
825 Préstamos fortalecimiento institucional IDEFEX	155,1	4%
83 concesión de préstamos fuera del sector público	144,7	4%
831 Préstamos a largo plazo (Fondo Estratégico Infraestructuras Científicas y Tecnológicas)	80,5	2%
833 Anticipos reembolsables para el desarrollo de la investigación científica y técnica	63,9	2%
<b>467I Innovación tecnológica en las telecomunicaciones</b>	<b>615,5</b>	<b>16%</b>
83 Concesión de préstamos fuera del sector público	420,5	11%
831 Préstamos a largo plazo Plan AVANZA	420,5	11%
87 Aportaciones patrimoniales	195,0	5%
876 Aportación a Red.es	190,0	5%
878 Aportación patrimonial a INTECO	5,0	0%
<b>464B Apoyo a la innovación tecnológica en el sector de defensa</b>	<b>582,8</b>	<b>16%</b>
82 Concesión de préstamos al sector público	72,0	2%
823 Aportaciones reembolsables a empresas para desarrollo de proyectos tecnológicos industriales cualificados relacionados con programas de defensa	72,0	2%
83 Concesión de préstamos fuera del sector público	510,8	14%
832 Aportaciones reembolsables a empresas para desarrollo de proyectos tecnológicos industriales cualificados relacionados con programas de defensa	510,8	14%
<b>467G Investigación y desarrollo de la sociedad de la información</b>	<b>95,0</b>	<b>3%</b>
83 Concesión de préstamos fuera del sector público	95,0	3%
831 Préstamos a largo plazo AVANZA Competitividad e innovación en telecomunicaciones y SI	47,6	1%
831 Préstamos a largo plazo Plan AVANZA	47,4	1%
<b>465A Investigación sanitaria</b>	<b>5,2</b>	<b>0%</b>
83 Concesión de préstamos fuera del sector público	5,2	0%
<b>463A Investigación científica</b>	<b>0,3</b>	<b>0%</b>
83 Concesión de préstamos fuera del sector público	0,3	0%

Fuente: Proyecto de PGE 2012. Datos en millones de euros y en porcentaje.

<b>Transferencias de capital destinadas a I+D+i (capítulo 7)</b>		
	Millones de euros	% sobre total
<b>TOTAL CAPÍTULO 7 TRANSFERENCIAS DE CAPITAL</b>	<b>1.093,7</b>	<b>100%</b>
<b>74 A sociedades y entidades del sector público</b>	<b>269,2</b>	<b>25%</b>
<b>75 A comunidades autónomas</b>	<b>209,7</b>	<b>19%</b>
<b>76 A entidades locales</b>	<b>9,3</b>	<b>1%</b>
<b>77 A empresas privadas</b>	<b>117,9</b>	<b>11%</b>
<b>78 A familias e instituciones sin fines de lucro</b>	<b>369,6</b>	<b>34%</b>
<b>79 Al exterior</b>	<b>116,8</b>	<b>11%</b>
<b>Desglose:</b>		
<b>463B Fomento y coordinación de la investigación científica y técnica</b>	<b>451,6</b>	<b>41%</b>
Al Fondo Nacional para la Investigación Científica y Técnica	342,7	31%
Al Fondo Internacional para la Investigación Científica y Técnica	10,2	1%
Al Fondo Estratégico para Infraestructuras Científicas y Tecnológicas	3,2	0%
Ayudas a la formación y movilidad del personal investigador con contrato	22,3	2%
Ayudas a la formación y movilidad del personal investigador con beca	27,9	3%
Para la construcción, equipamiento y explotación del Laboratorio de Luz Sincrotrón	14,8	1%
A la Red.es para RedIRIS	16,8	2%
A la Fundación Española para la Ciencia y Tecnología	5,4	0%
<b>467C Investigación y desarrollo tecnológico-industrial</b>	<b>321,4</b>	<b>29%</b>
Al CDTI para la cobertura de los costes de sus actividades de financiación	34,1	3%
Al CDTI para proyectos de I+D+i empresarial	80,0	7%
Para la financiación de la participación en programas espaciales	116,2	11%
Apoyo a la I+D+i en el sistema CTE (Ciencia-Tecnología-Empresa)	90,8	8%
<b>465A Investigación sanitaria</b>	<b>117,5</b>	<b>11%</b>
Fondo de Investigación Sanitaria	78,6	7%
Estructuras estables de investigación cooperativa	32,0	3%
<b>463A Investigación científica</b>	<b>109,4</b>	<b>10%</b>
A la fundación Residencia de Estudiantes, para financiar gastos de inversión	2,1	0%
Becas y ayudas para formación, perfeccionamiento y movilidad de profesores y seguros becarios	94,9	9%
<b>467I Innovación tecnológica en las telecomunicaciones</b>	<b>45,1</b>	<b>4%</b>
Al plan AVANZA	39,1	4%
<b>467D Investigación y experimentación agraria</b>	<b>25,1</b>	<b>2%</b>
Transferencias para actividades de investigación	25,1	2%
<b>467G Investigación y desarrollo de la sociedad de la información</b>	<b>18,6</b>	<b>2%</b>
AVANZA competitividad e innovación en telecomunicaciones y sociedad de la información	15,5	1%
Plan AVANZA	3,0	0%
<b>467H Investigación energética, medioambiental y tecnológica</b>	<b>4,3</b>	<b>0%</b>

Fuente: Proyecto de PGE 2012.

Como se aprecia en la tabla anterior, las transferencias de capital van destinadas a financiar principalmente el Fondo Nacional para la Investigación Científica y Técnica, la participación en proyectos espaciales, al CDTI, becas y ayudas para formación, perfeccionamiento y movilidad de profesores, al apoyo a I+D+i en el sistema Ciencia-Tecnología-Empresa, el Fondo de Investigación Sanitaria, ayudas a la formación y movilidad del personal investigador, al plan AVANZA, a estructuras estables de investigación cooperativa...

## Organismos públicos de investigación (OPI)

Los organismos públicos de investigación y el CSIC (agencia estatal en la actualidad) no han sido ajenos a los recortes que soporta la política de I+D+i tras el máximo presupuestario que alcanzaron en 2009. En el año 2012, el recorte presupuestario afecta especialmente a los OPI dependientes del Ministerio de Defensa (INTA, CEHIPAR) y a los Instituto Astrofísico de Canarias, con recortes muy superiores a los del resto de organismos, que en esta ocasión son más moderados, pero que se suman a los acusados recortes de años anteriores.

Así, desde 2009 el presupuesto de los OPI ha disminuido un 21,2%, un porcentaje inferior al que ha soportado el conjunto de la política de I+D+i, pero con una incidencia muy relevante: el grado de ejecución del presupuesto de los OPI año tras año es muy elevado, por lo que el recorte afecta a partidas, programas, proyectos correspondientes a gasto real (no préstamos) que eran realmente ejecutados, no como en el conjunto de la política de I+D+i donde gran parte del presupuesto corresponde a activos financieros que año tras año quedaban sin ejecutar.

<b>Organismos Públicos de Investigación Presupuesto de gasto en I+D+i</b>								
	2009	2010	2011	2012	Variación 2012/2011		Variación 2012/2009	
					absoluta	% anual	absoluta	% anual
<b>TOTAL OPI</b>	<b>1.673,6</b>	<b>1.470,2</b>	<b>1.367,3</b>	<b>1.318,0</b>	<b>-49,3</b>	<b>-3,6%</b>	<b>-355,6</b>	<b>-21,2%</b>
CSIC (1)	835,8	721,9	682,6	665,0	-17,6	-2,6%	-170,9	-20,4%
Carlos III	369,7	332,4	300,1	293,4	-6,6	-2,2%	-76,3	-20,6%
CIEMAT	116,4	91,7	86,7	83,9	-2,8	-3,3%	-32,5	-27,9%
INIA (2)	83,9	82,8	81,3	77,5	-3,8	-4,6%	-6,4	-7,6%
IEO	65,8	61,3	60,5	58,4	-2,1	-3,5%	-7,4	-11,2%
IGME	43,9	31,1	26,4	26,0	-0,4	-1,6%	-18,0	-40,9%
IAC	22,3	22,1	20,5	17,0	-3,5	-17,0%	-5,2	-23,5%
INTA	129,4	120,4	103,1	91,4	-11,7	-11,3%	-38,0	-29,4%
CEHIPAR	6,4	6,5	6,1	5,3	-0,8	-12,6%	-1,1	-16,6%

Fuente: Proyecto de PGE 2012 y Presupuestos aprobados 2009-2011. Datos en millones de euros.

(1) Excluye la partida de cooperación al desarrollo y las transferencias internas.

(2) Excluye las transferencias internas.

CSIC: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Carlos III: Instituto de Salud Carlos III.

CIEMAT: Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas.

INIA: Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria.

IEO: Instituto Español de Oceanografía.

IGME: Instituto Geológico y Minero de España.

IAC: Instituto de Astrofísica de Canarias.

INTA: Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terradas.

CEHIPAR: Canal de Experiencias Hidrodinámicas de El Pardo.

En este periodo (2009-2012) ha sido el IGME el organismo de investigación que claramente soporta un mayor recorte de sus fondos, seguido por el INTA y el CIEMAT. El organismo que ha soportado un menor recorte de sus recursos durante este periodo ha sido el INIA.

Los organismos públicos de investigación son los encargados de sostener e impulsar la investigación pública de este país y cobran mayor relevancia dado la limitada apuesta del sector empresarial por la I+D+i. El recorte presupuestario acumulado por los OPI (-355,6 millones) es reducido en términos de Contabilidad Nacional, pero supone un duro golpe al

sistema español de I+D+i, que sigue descansando en gran medida en el esfuerzo público.

### **Ejecución presupuestaria política I+D+i**

En los últimos años, la ejecución del presupuesto de I+D+i no ha sido especialmente elevada ni eficiente, dejando sin ejecutar un porcentaje elevado del presupuesto. Esta falta de ejecución dificulta todavía más el análisis de la situación de la investigación pública, ya que los presupuestos aprobados anualmente (ya de por sí diferentes de los presupuestos presentados) difieren sensiblemente de la cuantía finalmente ejecutada. Lo que ha venido sucediendo en estos últimos años es que la imagen que ofrecían los presupuestos en materia de I+D+i era muy superior a la que finalmente se producía.

El volumen de gasto de la política de I+D+i realmente ejecutado cada año se ha quedado claramente por debajo del presupuesto. La divergencia entre el presupuesto de gasto aprobado y el finalmente ejecutado radica en los activos financieros, el capítulo de gasto mayoritario dentro de esta política y que sistemáticamente presenta muy bajos niveles de ejecución, especialmente en estos últimos años en aquellos activos financieros dependientes del Ministerio de Ciencia e Innovación.

La cuestión para abordar este bajo nivel de ejecución presupuestaria es analizar si fallan los mecanismos para canalizar esa financiación disponible tanto al sector público como privado o si, por el contrario, se presentan unos presupuestos “inflados” para mejorar las cifras de esfuerzo destinado a I+D+i, a sabiendas de que no serán finalmente ejecutados.

El problema viene dado por la diferencia en el detalle de información disponible que va de más a menos entre el proyecto de presupuestos y la ejecución del mismo. La ausencia de información desagregada del presupuesto ejecutado impide una comparación adecuada y un análisis en profundidad del gasto público por políticas de gasto, incluyendo a la política de investigación, desarrollo e innovación.

En relación a los presupuestos del año 2011 no están disponibles los datos de ejecución y liquidación por políticas de gasto, únicamente por organismos (ministerios...), lo que dificulta el análisis de ejecución presupuestaria al estar la política de I+D+i repartida entre varios ministerios y organismos y agencias estatales.

En 2011, el porcentaje de ejecución presupuestaria del ya desaparecido Ministerio de Ciencia e Innovación fue un año más especialmente reducido: apenas el 62,5%. Y de nuevo fue el bajo grado de ejecución de los activos financieros –el principal capítulo del presupuesto de I+D+i– el responsable de esta situación. El año anterior sólo fueron ejecutados el 42,4% de los activos financieros dependientes del Ministerio de Ciencia e Innovación, lo que supone que 1.854 millones en activos financieros destinados a I+D+i dentro de ese Ministerio quedaron sin ejecutarse, casi el 58% de los que disponía.

En el resto del capítulo de gastos dependientes directamente del Ministerio de Ciencia e Innovación, los niveles de ejecución fueron superiores, aunque igualmente quedó un volumen relevante de gasto sin ejecutar: 171 millones de los capítulos 1 a 7 del presupuesto del Ministerio de Ciencia e Innovación, correspondientes principalmente a transferencias de capital.

El nivel de ejecución presupuestaria en 2011 del Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y de los diferentes Organismos Públicos de Investigación (OPI) es bastante superior: se ha ejecutado en conjunto el 93,4% del presupuesto de gasto aprobado, aunque en algunos OPI el nivel de ejecución se sitúa por debajo del 90%: en los dependientes del Ministerio de Defensa, en el Instituto Astrofísico de Canarias y en el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria.

La **política de infraestructuras** incluida en los Presupuestos dispondrá en 2012 de un presupuesto inicial de 6.897,94 millones (el 0,68 del PIB previsto en 2012), lo que supone un brusco descenso del -22,1% respecto a los 8.859,08 millones presupuestados en 2011 y que se acumula a los recortes de años anteriores. Tras haber impulsado durante los años de bonanza la política de infraestructuras y haber desarrollado una elevada red de infraestructuras de transporte, con la crisis se está reduciendo sensiblemente la disponibilidad de fondos públicos para esta política.

La política de infraestructuras (de transporte, hidrológicas...) constituye un factor clave en la dinamización y eficiencia de la economía y de la producción, además de ser un elemento de cohesión y vertebración del territorio, que debe contribuir al desarrollo de las zonas más desfavorecidas de España; un país con un territorio extenso, muy desigualmente poblado y con elevadas diferencias de riqueza y desarrollo entre las distintas comunidades autónomas y sus habitantes. La inversión en infraestructuras no constituye un fin en sí mismo y supone un esfuerzo económico colectivo muy relevante. Las infraestructuras son, y así deben planificarse cuidadosamente, un medio para la mejora de las condiciones de vida, trabajo y desarrollo de la sociedad y sólo cuando contribuyan a progresar en este sentido debe plantearse su realización. No hay nada más ineficiente y costoso que una infraestructura –de cualquier tipo– que agota su utilidad una vez finalizada su construcción al carecer de un uso real posterior que justifique dicha inversión o que responde a otros intereses –inmobiliarios o especulativos– que nada tienen que ver con el interés general. Por tanto, la construcción de infraestructuras debe responder a criterios que justifiquen siempre su necesidad y rentabilidad social y económica con un respeto al medio ambiente. La acumulación de inversiones sin cumplir en muchos casos los anteriores criterios, imperante durante los años de expansión, no se puede encuadrar en un modelo de desarrollo<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Análisis más detallado de la política de infraestructuras desarrollada en España en los últimos años en el capítulo denominado “Política de infraestructuras: del déficit al derroche”, incluido en la publicación “Un balance de la economía española en la última década dentro del contexto de la zona euro. Algunas propuestas de futuro”, editado por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras en noviembre de 2011.

El recorte de los fondos asignados a la política de infraestructuras tiene incidencia en el corto plazo, por lo que supone de contracción de la demanda en una actuación económica relevante. Desde un análisis más crítico y con una perspectiva más de largo plazo, la incidencia real y potencial de este recorte de infraestructuras dependerá del tipo de infraestructura afectado, su utilidad real y su rentabilidad social, territorial y económica. Analizando en perspectiva el enorme esfuerzo inversor realizado en España en materia de infraestructuras de transporte en los últimos 20 años, España ofrece una saturación de infraestructuras de transporte de gran capacidad (autopistas/autovías, trenes de alta velocidad, aeropuertos), en algunos casos de dudosa utilidad y rentabilidad social y económica, al coincidir en muchas provincias y zonas geográficas concretas dos o más de estas costosas infraestructuras, en muchos casos infrautilizadas o directamente cerradas por falta de demanda.

Por eso es preocupante que el nuevo Gobierno del PP anuncie ya un nuevo Plan de Infraestructuras, Transportes y Vivienda (PITVI 2012-2024) que en lo sustancial es claramente continuador de los planes de infraestructuras desarrollistas de las últimas décadas, sin ningún elemento de reflexión autocrítica sobre el modelo impulsado, y que nos ha llevado a la actual burbuja de infraestructuras, muy ligada a la burbuja inmobiliaria. El nuevo plan que se anuncia reincide en los principales ejes de actuación de planes anteriores, potenciando la presencia del sector privado en la gestión y financiación de las infraestructuras programadas.

España presenta una densidad de infraestructuras de transporte muy superior a la de los principales países de la Unión Europea, a pesar del mayor desarrollo socioeconómico de estos países y con el agravante de que muchas de estas infraestructuras desarrolladas en España están infrautilizadas. Hubiera sido de agradecer un replanteamiento crítico con el modelo antes de reincidir en el mismo, profundizando en las mismas apuestas de las últimas décadas sin atender a los déficits que siguen vigentes en nuestro sistema de infraestructuras de transporte (muy volcado en el transporte de pasajeros, con graves carencias e ineficiencias en el transporte de mercancías).

Las apuestas mantenidas durante estas décadas y apuntadas de nuevo en el PITVI 2012-2024 siguen siendo profundamente desequilibradas, basadas en un modelo creciente de oferta de infraestructuras de transporte en lugar de planificar y replantearse la demanda de transporte y perseguir la mayor eficiencia del modelo (minimizar las necesidades de transporte):

- Se multiplican los corredores de autovías/autopistas, terminado un completo mallado en red de toda la península con diversos ejes transversales, lo que reforzará aun más la carretera como la vía preferente de transporte de viajeros y mercancías. En paralelo, las autopistas privadas de peaje de gran capacidad construidas al calor de la burbuja inmobiliaria se encuentran en situación de quiebra por falta de tráfico, quiebra que presumiblemente será evitada recurriendo a recursos públicos.

- Se profundiza la apuesta de la alta velocidad, completando todos los corredores ferroviarios pendientes (Galicia, Extremadura, Norte en sus diferentes variantes, Mediterráneo...). La apuesta por el modelo de la alta velocidad en detrimento de otras alternativas más asequibles (tanto para el presupuesto público como para el viajero) se perpetúa, al tiempo que el ferrocarril convencional y el de transporte de mercancías permanecen relegados en el vagón de cola. España es el país de Europa con más kilómetros de líneas de AVE y, sin embargo, no dispone de una red de mercancías que permita conectar de forma eficiente y competitiva nuestros principales puertos con los centros logísticos de distribución, con las grandes factorías de producción industrial o con las redes ferroviarias de otros países que permitan el transporte de mercancías por ferrocarril. Nada se menciona del plan de impulso del transporte de mercancías por ferrocarril aprobado por el anterior gobierno en 2010.
- Nada se menciona, de momento, de la sobredimensionada red pública de aeropuertos dependiente de AENA (sin incluir otros proyectos tanto públicos como privados de incierta viabilidad), la mayoría de ellos claramente de dudosa rentabilidad (social, económica) para la mayoría de las poblaciones de su ámbito de referencia.

Repasando la lista de infraestructuras anunciada por la ministra de Fomento para el nuevo PITVI 2012-2024 se aprecia claramente la inercia continuista, articulada sobre todo en dos ejes de actuaciones:

- Autovías: 4.484 km adicionales de autovías (muchos de ellos sin un volumen de tráfico que lo justifique) que se suman a una muy amplia red de vías de alta capacidad (de las más extensas de Europa).
- Alta velocidad: más de mil kilómetros adicionales de líneas de alta velocidad en diversos corredores ferroviarios destinados al tráfico de pasajeros (varios de ellos de dudosa rentabilidad y con fuertes requerimientos de inversiones).

En paralelo se está planteando la insostenibilidad de gran parte de las infraestructuras (públicas y privadas) de transporte desarrolladas en los últimos años, por su elevado coste de mantenimiento, por su reducido uso o por una combinación de ambos factores. Los mismos intereses privados (económicos, inmobiliarios...) que presionaron en su momento para construir unas infraestructuras de dudosa rentabilidad social y económica claman ahora por el rescate público de dichas infraestructuras deficitarias y por la privatización o la imposición de un peaje a las infraestructuras públicas y su mantenimiento.

Avance liquidación del presupuesto de infraestructuras de 2011

- a. La ejecución del presupuesto del Ministerio de Fomento se ha realizado en un 93%, al haber reconocido obligaciones por importe de 8.669,45 millones de los 9.326,14 millones que disponía como presupuesto.
- b. El Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino contaba con un presupuesto de 2.877,87 millones, de los que ejecutó el 92% (2.641,24 millones).
- c. Es decir, el grado de ejecución de los presupuestos de los dos principales ministerios vinculados a la política de infraestructuras

- resulta bastante elevado, aunque ha quedado una cuantía relevante sin ejecutar (893 millones) en 2011. No obstante, no todo el presupuesto de estos dos ministerios está destinado a la política de infraestructuras.
- d. El capítulo 6 de inversiones reales de ambos ministerios se ha ejecutado al 92% en 2011, dejando sin ejecutar 355 millones en inversiones.
  - e. El capítulo 7 de transferencias de capital ha tenido un nivel de ejecución elevado (en torno al 94%), dejando sin ejecutar en torno a 160 millones entre ambos ministerios.
  - f. El capítulo 8 de activos financieros ha dejado sin ejecutar 260 millones entre estos dos ministerios, con un porcentaje elevado de ejecución en el Ministerio de Fomento que es el que concentra el grueso de los activos financieros.
  - g. No se dispone de datos de ejecución de la inversión en infraestructuras realizada fuera del ámbito del presupuesto a cargo de los Entes Públicos y Sociedades Mercantiles Estatales, que contaban en 2011 con la mayoría de los fondos destinados a inversión en infraestructuras.

### **Presupuesto política de infraestructuras 2012**

La política de infraestructuras incluida dentro de los presupuestos recorta sus fondos previstos para 2012 en un 22%. El recorte se concentra, sobre todo, en los activos financieros (1.178,36 millones menos) y en las transferencias de capital (617,26 millones menos) que soportan recortes superiores al 50%. Por el contrario, el principal capítulo de esta partida –las inversiones reales– apenas ve recortado un 2% su presupuesto. Las operaciones de capital (sobre todo inversión real) suponen el grueso de los recursos de la política de infraestructuras, seguido por los activos financieros y en último lugar por las operaciones corrientes.

Dentro del presupuesto, el gasto en inversión en infraestructuras (4.448,76 millones) cae ligeramente (-2,5%), pero gana relevancia y supondrá el 64,5% del presupuesto de la política de infraestructuras, debido a que su recorte es sólo la décima parte del que registra el conjunto de la política de infraestructuras en 2012. El resto del presupuesto se destina principalmente a activos financieros que sufragarán obras de infraestructuras, gastos de personal ligado a los proyectos de infraestructuras y transferencias de capital para subvencionar la inversión en infraestructuras.

Un año más, en 2012 la mayor parte de la inversión pública en infraestructuras se realiza fuera del ámbito de consolidación de los presupuestos, a través de Entes Públicos y Sociedades Mercantiles Estatales, que no obstante soportan en 2012 el grueso del ajuste de la inversión en infraestructuras. Aun así, los Entes Públicos y Sociedades Mercantiles Estatales, con 6.938,13 millones, siguen concentrando el 61% de la inversión estatal en infraestructuras.

<b>Presupuesto de la política de infraestructuras</b>				
<b>Millones de euros nominales</b>				
<b>Capítulos de gasto</b>	2012	2011	Variación 2012/2011	
			Millones de euros	% anual
1. Gastos de personal	529,59	545,55	-15,96	-3%
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	240,56	249,90	-9,34	-4%
3. Gastos financieros	22,79	26,94	-4,15	-15%
4. Transferencias corrientes	39,19	62,14	-22,95	-37%
1-4. Operaciones corrientes	832,13	884,53	-52,40	-6%
6. Inversiones reales	4.448,76	4.561,88	-113,12	-2%
7. Transferencias de capital	483,75	1.101,01	-617,26	-56%
6-7 Operaciones de capital	4.932,51	5.662,89	-730,38	-13%
<b>1-7 OPERACIONES NO FINANCIERAS</b>	<b>5.764,64</b>	<b>6.547,42</b>	<b>-782,78</b>	<b>-12%</b>
8. Activos financieros	1.133,30	2.311,66	-1.178,36	-51%
<b>TOTAL CAPÍTULOS 1 A 8</b>	<b>6.897,94</b>	<b>8.859,08</b>	<b>-1.961,14</b>	<b>-22%</b>

Fuente: PGE 2012.

La inversión total del Estado en infraestructuras (dentro y fuera de los presupuestos) se situará en 11.386,89 millones en 2012, lo que supone un recorte nominal del 22,4% respecto al presupuesto de 2011. El problema para analizar correctamente este recorte es que no hay, en estos momentos, cifras definitivas del presupuesto ejecutado en 2011 en materia de infraestructuras, con el problema añadido de que la mayoría de la inversión en infraestructuras se realiza fuera de los presupuestos, lo que dificulta todavía más su análisis y poder conocer el impacto real.

Dentro de la parte de la política de infraestructuras que consolida dentro de los presupuestos intervienen tres departamentos en su gestión:

- El Ministerio de Fomento concentra la mayoría de los recursos destinados a infraestructuras, centradas en el ámbito del transporte. En 2012 dispondrá de 5.029,63 millones para infraestructuras (un 15% menos), de los que 3.384,21 corresponden a inversiones.
- El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente dispondrá de 1.734,86 millones en 2012 destinados a infraestructuras hidráulicas, costeras y medioambientales (un 22% menos), de los que 1.064,54 millones son inversiones.
- El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio dispondrá de 101,57 millones (un 65% menos) destinados a transferencias de capital para la reestructuración de la minería y el desarrollo alternativo de las comarcas mineras.

Además, los Entes Territoriales recogen 31,88 millones (un 57% menos) destinados a subvenciones de capital para financiar inversiones en infraestructuras de transporte metropolitano de Barcelona, Sevilla, Málaga y Santa Cruz de Tenerife-La Laguna.

#### Variación del presupuesto de infraestructuras en 2012

El recorte de los activos financieros en 2012 en la política de infraestructuras (se reducen a menos de la mitad) se concentra en el Ministerio de Fomento, que a través del programa 541N Dirección y Servicios Generales de Fomento reduce en 1.075 millones sus elevados activos financieros:

- 427,50 millones menos para financiar infraestructuras del transporte en general.

- 360,52 millones menos en préstamos participativos a sociedades concesionarias de autovías de primera generación por obras adicionales, alternativas y mejoras.
- 287 millones menos al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF).

Otros programas también recortan sus activos financieros. Así, el programa 456M Actuaciones para la prevención de la contaminación y el cambio climático los reduce a la mitad (48,71 millones menos en adquisición de acciones y participaciones del sector público –Fondo de Carbono para una Economía Sostenible– para la adquisición de créditos de carbono que faciliten el cumplimiento de los compromisos adquiridos por España en el marco del Protocolo de Kioto).

Las transferencias de capital se reducen en 2012 a menos de la mitad y el recorte (617,26 millones menos) se reparte entre varios programas presupuestarios y abarca a diversos objetivos de inversión:

- 211,06 millones menos a la creación de infraestructuras de carreteras, sobre todo a transferencias a la Comunidad Autónoma de Canarias para financiar obras y expropiaciones y a los consells insulars de Baleares para financiar obras.
- 187,55 millones menos a la reactivación económica de las comarcas mineras del carbón, sobre todo en transferencias a comunidades autónomas para tal fin.

El capítulo de inversiones es el más relevante de los que componen la política de infraestructuras. Como se ha mencionado, en los últimos años se ha impulsado una política de infraestructuras que externaliza la mayor parte de las mismas fuera del ámbito de consolidación de los presupuestos, mediante Entes Públicos y Sociedades Mercantiles Estatales. En 2012, estos entes y sociedades concentrarán la mayor parte de la inversión pública en infraestructuras, a pesar de soportar un fuerte recorte en sus inversiones. Del Ministerio de Fomento dependen: Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre (SEITTSA), Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) y Puertos del Estado; y del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente dependen las Sociedades de Aguas.

**Inversión pública en infraestructuras en 2012**  
**Millones de euros**

<b>Tipos de infraestructuras</b>	<b>Estado</b>	<b>Entes Públicos y Sociedades Mercantiles Estatales</b>	<b>Total 2012 inicial</b>	<b>Variación % total 2012/11</b>	<b>Total 2011 aprobado</b>
Carreteras	2.477,74	262,74	2.740,48	6,8	2.565,26
Ferrocarriles	871,91	4.235,20	5.107,11	-26,5	6.948,86
Puertos y seguridad marítima	4,56	770,06	774,62	-33,2	1.158,78
Aeropuertos y seguridad aérea	10,08	1.015,83	1.025,91	-23,8	1.345,50
Hidráulicas	797,93	652,04	1.449,97	-36,4	2.278,62
Medioambientales	234,48		234,48	-22,2	301,43
Otras	52,06	2,26	54,32	-28,6	76,12
<b>TOTAL</b>	<b>4.448,76</b>	<b>6.938,13</b>	<b>11.386,89</b>	<b>-22,4</b>	<b>14.674,57</b>

Fuente: PGE 2011 aprobado y proyecto de PGE 2012.

### **Infraestructuras de transporte**

La inversión en infraestructuras de transporte se ha venido realizando conforme al planeamiento recogido en el Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte (PEIT) 2005-2020. Este plan preveía destinar durante su vigencia 250.000 millones de euros a infraestructuras de transporte, una parte importante financiada con recursos extra-presupuestarios y privados. La apuesta oficial del PEIT pasa por intensificar la inversión en el conjunto de las infraestructuras de transporte, con especial relevancia para el ferrocarril de alta velocidad, e implantar un esquema de infraestructuras en forma de malla, un avance en la articulación territorial de España, frente al anterior modelo radial con epicentro en Madrid.

Pero también ha generado (o está en vías de ello) un volumen de infraestructuras de transporte excesivo. Una vez completados los principales ejes viarios en curso por carretera (vía de la Plata, eje del Mediterráneo, autovía Mudéjar...) y ferrocarril (corredor del Mediterráneo) debería replantearse y reorientarse el esfuerzo presupuestario de generar nuevas infraestructuras, no siempre prioritarias socialmente, e invertir más en el correcto mantenimiento y funcionamiento de las ya existentes y en otras prioridades sociales y económicas necesarias en los diferentes territorios.

El PEIT aborda aspectos interesantes de modernización y extensión de las infraestructuras de transporte de este país, pero apoyándose en algunos instrumentos claramente equivocados y sin atender como requiere alguna de las serias flaquezas que presentan las infraestructuras y los sistemas de transporte de este país, muy ligados ambos al uso y planificación del territorio y el debate movilidad/accesibilidad. Cuestiones prioritarias no recogidas –o no suficientemente reflejadas– en el PEIT son las relativas al modelo de urbanismo, vivienda y expansión territorial que determinan, en gran medida, las necesidades futuras de transporte de personas y mercancías. Por ahí poco o nada se plantea, salvo generar nuevas infraestructuras de transporte al servicio de la lucrativa expansión urbanística, obviando criterios de planificación territorial y sostenibilidad, que ya hemos visto dónde nos han conducido. Por otro lado, la saturación y deterioro de los medios de transporte colectivo de proximidad es

evidente, especialmente en los servicios de tren de cercanías y metropolitano, un aspecto no considerado prioritario dentro del PEIT. Al igual que con las carreteras, con el ferrocarril también se ha priorizado más la inauguración de nuevas y vistosas infraestructuras frente a su necesidad real o el correcto mantenimiento y servicio de las existentes.

El ferrocarril, como alternativa al avión y a otros medios, ha centrado su inversión en los trenes e infraestructuras de alta velocidad –cuyo uso es más puntual y discontinuo por parte de la población– destinadas a todas las distancias de viaje en detrimento de los servicios ferroviarios de cercanías y regionales, utilizados a diario por gran parte de la población y encargados de articular el territorio más próximo. Así lo evidencia el objetivo recogido en el PEIT de hacer llegar un tren de alta velocidad al último rincón de España, con paradas cada pocos kilómetros (en contradicción con el concepto de alta velocidad), al tiempo que se suprimen servicios ordinarios de ferrocarril en esas mismas zonas o se mantiene el deterioro y la vía única en la mayor parte de la red convencional. Es un auténtico disparate medioambiental y un derroche de recursos.

Algo parecido ha ocurrido con la generalización de autovías y autopistas a todos los itinerarios, cuando en algunos casos no se justifica por su volumen de tráfico la realización y mantenimiento de infraestructuras de alto coste económico e impacto medioambiental. Los fondos para carreteras deberían reorientarse más al correcto mantenimiento de la red viaria existente, a la supresión de puntos de alta concentración de accidentes de tráfico y a la eliminación de puntos conflictivos (travesías urbanas, puertos de montaña, pasos a nivel), reservando las autovías y autopistas para trayectos que realmente justificaran su necesidad.

Otro tanto puede decirse de la saturación por acumulación de aeropuertos –públicos y privados– de dudosa viabilidad operativa en un previsible marco futuro de altos precios de los combustibles y vinculados en ocasiones a operaciones inmobiliarias y urbanísticas fallidas, que eran las que justificaban y rentabilizaban su construcción. Ya hay algunos ejemplos evidentes de que, en muchos casos, estos aeropuertos no suponen más que un pozo sin fondo de recursos para las diferentes Administraciones públicas implicadas. Además, se va a producir una doble saturación de infraestructuras de alta capacidad y largo recorrido (estaciones alta velocidad y aeropuertos) en muchas provincias y zonas poco pobladas, mientras carecen de otro tipo de infraestructuras básicas y conexiones de transporte, fundamentales en el día a día de esos territorios.

La posibilidad de que el ferrocarril constituya una alternativa real al transporte de mercancías por carretera se ve lastrada por unas infraestructuras ferroviarias insuficientes e ineficientes para desempeñar esa función, cuando el ferrocarril sería el medio más ecológico y eficiente para absorber gran parte del tráfico de mercancías de media y larga distancia. La recuperación del ferrocarril como medio relevante en la distribución de mercancías pasa por la mejora de la infraestructura ferroviaria y su adaptación y flexibilidad ante las nuevas necesidades del sistema productivo, mejorando su interconexión con las plataformas logísticas y los puertos marítimos, tanto de la costa atlántica como mediterránea, que refuerce el papel de los puertos españoles como

receptores de mercancías y su posterior distribución nacional e internacional. El transporte de mercancías por carretera está saturado y genera numerosos problemas de movilidad al conjunto de la sociedad. Alternativas más eficientes, como el transporte de mercancías por ferrocarril o por barco (las autopistas del mar, algunas ya en funcionamiento), deben ser los elementos sobre los que se base el tráfico de mercancías de media y larga distancia y futuros crecimientos de la demanda de transporte de mercancías.

El anterior Gobierno presentó en septiembre de 2010, en medio de un entorno de fuerte recorte de la inversión pública en infraestructuras, el Plan Estratégico para el Impulso del Transporte Ferroviario de Mercancías en España. Un plan para los próximos diez años (hasta 2020) que preveía movilizar 7.512 millones de euros de origen público y privado y que pretende integrar eficazmente el ferrocarril en la cadena logística, mediante la creación de una red eficiente bien conectada con puertos y terminales logísticas. El objetivo es duplicar la cuota de mercado del ferrocarril en el transporte de mercancías, desde el 4% actual hasta el entorno del 8-10%.

<b>Inversión pública en infraestructuras</b>				
<b>Estado, Entes Públicos y Sociedades Mercantiles Estatales</b>				
	2012	2011	variación	
			millones	% anual
<b>TOTAL INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS</b>	<b>11.434,14</b>	<b>14.887,57</b>	<b>-3.453,43</b>	<b>-23</b>
<b>FERROCARRILES</b>	<b>5.107,11</b>	<b>6.948,86</b>	<b>-1.841,75</b>	<b>-27</b>
ADIF: inversiones en red de alta velocidad	4.126,44	4.460,00	-333,56	-7
Dirección General de Ferrocarriles (convenio ADIF)	871,91	1.022,86	-150,95	-15
SEITSA: inversión en ferrocarriles	108,76	1.466,00	-1.357,24	-93
<b>CARRETERAS</b>	<b>2.740,48</b>	<b>2.565,26</b>	<b>175,22</b>	<b>7</b>
Creación y conservación de nuevas carreteras (Fomento)	1.604,74	1.041,08	563,66	54
Conservación y seguridad viaria en carreteras (Fomento)	873,00	1.078,77	-205,77	-19
SEITSA: inversión en carreteras	262,74	445,41	-182,67	-41
<b>AEROPUERTOS Y SEGURIDAD AÉREA</b>	<b>1.025,91</b>	<b>1.345,50</b>	<b>-319,59</b>	<b>-24</b>
AENA: inversiones en aeropuertos españoles	1.015,83	1.328,17	-312,34	-24
Agencia Estatal de Seguridad Aérea	8,00	8,00	0,00	0
Dirección General de Aviación Civil	2,08	2,98	-0,90	-30
Centros Logísticos Aeroportuarios, SA	0,00	6,35	-6,35	.
<b>INFRAESTRUCTURAS PORTUARIAS Y SEGURIDAD MARÍTIMA</b>	<b>774,62</b>	<b>1.158,78</b>	<b>-384,16</b>	<b>-33</b>
Puertos del Estado: inversiones sistema portuario	770,06	1.150,68	-380,62	-33
Dirección General de Marina Mercante (Fomento)	4,56	8,10	-3,54	-44
<b>INFRAESTRUCTURAS HIDROLÓGICAS</b>	<b>1.449,97</b>	<b>2.278,62</b>	<b>-828,65</b>	<b>-36</b>
Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente:				
PHN	797,93	1.023,42	-225,49	-22
Sociedades de Aguas	652,04	1.255,20	-603,16	-48
<b>INFRAESTRUCTURAS COSTERAS</b>	<b>78,72</b>	<b>121,98</b>	<b>-43,26</b>	<b>-35</b>
Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	78,72	121,98	-43,26	-35
<b>INFRAESTRUCTURAS MEDIOAMBIENTALES</b>	<b>155,76</b>	<b>179,45</b>	<b>-23,69</b>	<b>-13</b>
Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	155,76	179,45	-23,69	-13
<b>DESARROLLO ECONÓMICO COMARCAS DEL CARBÓN</b>	<b>101,57</b>	<b>289,12</b>	<b>-187,55</b>	<b>-65</b>
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	101,57	289,12	-187,55	-65

Fuente: PGE 2012. Datos en millones de euros.

Este plan apuntaba en la buena dirección, pero resultaba claramente insuficiente. El objetivo de cuota de transporte de mercancías que pretende alcanzar en 2020 es inferior a la cuota que ya existía en 1997 (10,3%) y se sitúa claramente por debajo del peso que ya tiene en estos momentos en otros países europeos (Alemania, Francia, Gran Bretaña). La dotación económica es relevante, pero será necesaria una dotación mayor para abordar objetivos más ambiciosos para el transporte de mercancías por

ferrocarril. Están por ver las prioridades del Gobierno del PP en materia de transporte de mercancías por ferrocarril.

### Ferrocarriles

Los actores que participan en la ejecución de las actuaciones contenidas en la planificación ferroviaria son: la Dirección General de Infraestructuras Ferroviarias; el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF); la Sociedad Estatal de Infraestructuras y Transportes Terrestres (SEITTSA); RENFE-Operadora, y Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE).

En 2011, ferrocarriles es el apartado que vuelve a concentrar la mayor parte de la inversión prevista en infraestructuras, con 5.107,11 millones, que disminuyen sensiblemente algo más que el conjunto de la inversión en infraestructuras. La gran mayoría de la inversión pública en ferrocarriles se realiza fuera del presupuesto y se articula a través de ADIF para inversiones en los diferentes corredores de la red de alta velocidad (4.126,44 millones, y una disminución del 7%, muy inferior a la media) y de SEITTSA (108,76 millones, con un descenso del 93%, lo que supone la práctica cancelación de las inversiones que venía realizando esta sociedad en materia de ferrocarriles).

El ferrocarril sigue siendo claramente la apuesta principal dentro de la inversión en infraestructuras. Pero un año más se vuelve a evidenciar la desequilibrada apuesta por la alta velocidad en detrimento de los servicios de cercanías y la red convencional (pasajeros y mercancías), que deben funcionar con unas cifras de inversión ridículas para sus necesidades y sobre todo comparadas con la dotación de los corredores de alta velocidad.

Dentro del presupuesto, el programa 453A Infraestructura del transporte ferroviario dependiente de la Dirección General de Ferrocarriles concentra las inversiones destinadas al ferrocarril y que se reducen de forma relevante (-15% nominal), hasta 871,91 millones en 2012. El destino principal de estas inversiones es hacer frente a la dotación de 740,05 millones del convenio con ADIF para la gestión y mantenimiento de la red ferroviaria de titularidad del Estado durante 2012.

Este año vuelven a aumentar los fondos destinados al convenio de mantenimiento con ADIF tras el descenso que tuvieron en 2011 (debido a que se externalizaron 415 millones del convenio a través de SEITTSA), mientras que se reduce sustancialmente la inversión en nueva infraestructura ferroviaria (468 millones menos) que afecta tanto a los corredores de alta velocidad como al resto de actuaciones ferroviarias (cercanías, red convencional, acceso a puertos e instalaciones de mercancías), lo que supone la práctica supresión de las inversiones en el ferrocarril convencional, tanto de pasajeros como de mercancías.

Dentro del programa 453A Infraestructura del transporte ferroviario, además de las inversiones ya analizadas, se incluían activos financieros destinados al contrato programa firmado con RENFE-Operadora adscrito a la política de subvenciones al transporte. En 2012 se suprimen dichos activos financieros, que en 2011 tuvieron un importe de 600 millones.

Sólo se mantiene la partida de activos financieros destinados a conceder préstamos a la empresa concesionaria de la red ferroviaria que unirá Figueras con Perpignan (19,86 millones).

Además, este programa incluye varias partidas de transferencias de capital que se recortan de 209,97 a 154,35 millones por el descenso de las dirigidas a comunidades autónomas. Por el contrario, aumentan las transferencias de capital a las empresas privadas concesionarias del tramo Figueras-Perpignan (de 10,00 a 24,38 millones) que compensan la pérdida de los activos financieros.

Dentro del programa 451N Dirección y servicios generales de Fomento, en 2012 se incluye una aportación patrimonial a ADIF de 287 millones, que se reduce con fuerza respecto a años anteriores.

#### Carreteras

La inversión prevista en carreteras alcanzará 2.740,48 millones en 2012, lo que supone un aumento del 7% con respecto al presupuesto de 2012. A diferencia del ferrocarril, en el caso de la inversión en carreteras el grueso de la misma se gestiona todavía dentro de los presupuestos y no por empresas públicas fuera del presupuesto. En los últimos años se ha ido reduciendo significativamente la inversión realizada por SEITTSA en carreteras, según se iban finalizando las obras que tenía encomendadas, y en 2012 esta sociedad sólo invertirá 262,74 millones en carreteras.

Para la creación y conservación de nuevas infraestructuras de carreteras se invertirán, por parte del Ministerio de Fomento, 1.604,74 millones en 2012, una cantidad sensiblemente superior a la presupuestada en 2011. El incremento se debe a la dotación de recursos para atender el pago de obligaciones de ejercicios anteriores relativas a expropiaciones (554,95 millones). La inversión en nuevas infraestructuras de carreteras corresponde principalmente a la construcción de nuevas autovías, aunque su ritmo, al igual que en 2011, se ha ralentizado para acompañarse a la situación de restricciones presupuestarias.

Por el contrario, las inversiones en conservación y mantenimiento de carreteras sí que se reducen sensiblemente (un 19% menos), lo que agrava todavía más el empeoramiento en la conservación y seguridad de la red estatal de carreteras, que acumula un déficit estructural en su correcto mantenimiento. Estas inversiones van destinadas a reposición y mejora de carreteras, seguridad vial, mantenimiento y viabilidad, explotación de carreteras, acondicionamiento de autovías de primera generación y de travesías.

Los recursos destinados a conservación de las carreteras siguen siendo insuficientes para una red que ha experimentado un fuerte crecimiento en las últimas décadas. El anterior Gobierno se fijó como objetivo que la inversión en conservación de carreteras alcanzara el 2% anual del valor patrimonial de la red. Con el presupuesto previsto para 2012, la inversión se aproxima más al 1% del valor patrimonial de la red, lo que muestra el elevado déficit acumulado en conservación de carreteras.

El programa 451N Dirección y servicios generales de Fomento incluye la concesión de préstamos participativos a sociedades concesionarias de autopistas de peaje por sobrecostes de las explotaciones por importe de 250 millones (frente a los 135 millones de 2011) y la concesión de préstamos participativos a sociedades concesionarias de

autovías de primera generación por obras adicionales, alternativas y mejoras por importe de 39,48 millones (frente a los 220,00 millones de 2011).

#### Aeropuertos y seguridad aérea

La red de aeropuertos de este país, la inmensa mayoría pública y perteneciente a AENA, ha acometido en años anteriores las ampliaciones de sus principales aeropuertos, abordando ahora otras obras de inferior cuantía en diferentes aeropuertos. Finalizados los grandes proyectos de ampliación aeroportuaria de Madrid-Barajas y Barcelona-El Prat, y ante su elevado endeudamiento, la inversión de AENA (excluida del cómputo de los presupuestos) sigue disminuyendo y se situará en 2012 en 1.015,83 millones, un 24% menos que en 2011 y un 45% menos que en 2010. La cuantía de los recursos destinados a seguridad aérea e inversiones aeroportuarias por el resto de organismos públicos del sector es poco relevante. Se echa en falta un análisis autocrítico de la dimensión y sostenibilidad de la actual red pública de aeropuertos de AENA y su adecuación a las necesidades de la población y el coste que supone. Análisis y debate que no tienen por qué coincidir con las soluciones planteadas en materia de privatización de la gestión o incluso de la propiedad de los principales aeropuertos del país, tanto por el anterior como por el actual Gobierno.

#### Infraestructuras portuarias

La práctica totalidad de las inversiones en infraestructuras portuarias se realizan fuera de los presupuestos, a través del Ente Público Puertos del Estado, que en 2012 invertirá 770,06 millones, un 33% menos que en 2011 y poco más de la mitad de lo invertido en 2010. Las inversiones se destinan a muelles y atraques, abrigos y accesos, superficies terrestres y otras inversiones.

Además, el programa 451N Dirección y servicios generales de Fomento mantiene las aportaciones patrimoniales por importe de 75 millones a Puertos del Estado: se mantienen los 34,00 millones destinados al Puerto de Gijón y los 41,00 millones destinados a financiar la ampliación del Puerto de A Coruña.

### **Infraestructuras hidrológicas y medioambientales**

#### Infraestructuras hidrológicas y calidad de las aguas

Las inversiones previstas en infraestructuras hidrológicas (dentro y fuera de los presupuestos) vuelven a descender con fuerza en 2012, caen un 36% interanual hasta 1.449,97 millones, una cuantía que apenas representa un tercio de lo invertido en 2009. En 2012 el grueso del ajuste inversor lo soportan las diferentes sociedades de aguas, que ven reducido su presupuesto a la mitad (de 1.255,20 a 652,04 millones), mientras que el descenso de las inversiones hidrológicas en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente es también importante, pero menos acusado (caen un 22%). El mayor descenso del presupuesto de las sociedades de agua explica que en 2012 de nuevo más de la mitad de las inversiones hidráulicas vuelvan a realizarse dentro del ámbito de los presupuestos.

La Dirección General del Agua y las diferentes Confederaciones Hidrológicas se reparten la gestión de los recursos destinados a infraestructuras hidráulicas recogidas dentro de los presupuestos. Como

han señalado diversos informes en los últimos años, la lucha contra la contaminación de las aguas en España y la disminución de las pérdidas de la red de agua (cifrada todavía en un 17% del suministro) permitirían aumentar en mayor medida la disponibilidad de recursos hídricos que la construcción de nuevos embalses, canalizaciones o trasvases. El ahorro, la sostenibilidad, la reutilización y la lucha contra la contaminación de los recursos hídricos deben ser los ejes de actuación que guíen la política hidráulica de este país, fomentando en paralelo un uso eficiente y racional del agua; un bien con un gran valor medioambiental y territorial, más allá de su mera explotación como recurso por la actividad humana.

La política de inversiones hidrológicas del Gobierno del PSOE se asentaba en la reorientación parcial de la política de aguas a partir de la modificación del Plan Hidrológico Nacional y su sustitución por el Programa AGUA (Actuaciones para la Gestión y la Utilización del Agua), que sin modificar o cuestionar el modelo económico o territorial de demanda creciente de recursos hídricos planteaba satisfacer esas necesidades mediante un plan masivo de desaladoras en las zonas costeras de Levante frente al trasvase del Ebro planteado inicialmente. Es decir, en lo sustancial no se modificaba la concepción y uso del agua, simplemente se modificaba el mecanismo desarrollado para obtenerla. A día de hoy, una parte relevante de dichas plantas todavía no ha entrado en funcionamiento y en otros casos existen problemas ligados al elevado coste del agua procedente de ellas, que fueron proyectadas en plena burbuja inmobiliaria al calor de algunos fallidos desarrollos urbanísticos. Está por ver la nueva política que en materia de aguas impulsa el Gobierno del PP y si recuperará la política de macrotrasvases al servicio de un modelo desarrollista como los anteriormente impulsados.

El programa 452M Normativa y ordenación territorial de los recursos hídricos recoge la adquisición por parte del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de acciones de las sociedades de aguas. En 2012 estas adquisiciones encadenan un nuevo descenso y se sitúan en 41,81 millones, menos de la mitad que en 2011 y apenas la décima parte de la adquisición que se realizó en 2009.

#### Infraestructuras medioambientales y costeras

Las inversiones en infraestructuras medioambientales y costeras tienen un peso bastante reducido (suman conjuntamente 234,48 millones) y su cuantía se recorta en un porcentaje similar a la media respecto a 2011. A diferencia de otras infraestructuras, en éstas la totalidad de las inversiones se realizan dentro del ámbito de los presupuestos, ejecutadas directamente por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

En 2012, la inversión en infraestructuras costeras se situará en 78,72 millones (un descenso del 35%), incluidos en el programa 456D Actuación en la costa. Estos fondos se destinarán en su mayoría a dotaciones para el acceso y uso público de la costa, el control de la regresión de la costa, la protección y recuperación de los sistemas litorales y otras actuaciones. El descenso de 2012 se centra en las inversiones previstas para actuaciones en costas y playas, en el convenio con Canarias para actuaciones en la costa y en la reducción de las transferencias de capital a corporaciones locales para actuaciones en la costa.

Las inversiones en materia de medio ambiente y lucha contra la contaminación descenderán hasta 155,76 millones en 2012, un 13% menos. La dotación de estas inversiones se realiza a través de varios programas presupuestarios. El grueso del recorte de estas inversiones se realiza dentro del programa 456C Protección y mejora del medio natural y se concentran sobre todo en el recorte de las inversiones del organismo autónomo Parques Nacionales.

La **política de acceso a la vivienda y fomento de la edificación** contará en 2012 con una dotación prevista de 820,11 millones, con un descenso del 32% respecto al presupuesto inicial de 2011 y que profundiza los descensos de años anteriores: entre 2009 y 2012, el presupuesto de la política de vivienda se ha reducido a la mitad, desde los 1.615,93 millones presupuestados en 2009.

La mayoría de los recursos de esta política van destinados a financiar las actuaciones recogidas en los sucesivos planes de vivienda. No obstante, el grueso del gasto estatal en materia de vivienda no figura incluido en la política de acceso a la vivienda y fomento de la edificación: son los miles de millones destinados cada año a las bonificaciones y beneficios fiscales aplicados a la promoción, compraventa y arrendamiento de viviendas. A pesar de los relevantes recursos públicos destinados a vivienda (sobre todo mediante incentivos fiscales) no se ha logrado garantizar el derecho de acceso a la vivienda a un coste asequible y se ha alimentado un modelo de desarrollo claramente fallido (como viene denunciando Comisiones Obreras desde hace más de una década en sus análisis de los Presupuestos Generales del Estado) y con graves consecuencias negativas económicas y sociales<sup>14</sup>.

En España, la paradoja es la siguiente: existen más viviendas por habitante que en ningún país europeo, pero un salario medio inferior, un mayor endeudamiento hipotecario y el elevado coste de la vivienda –en compra o en alquiler– provocan que la vivienda sea más inaccesible en España que en Europa y se convierta en mayor medida en un factor de exclusión social. En España, la mayoría de los ciudadanos somos más pobres, cuando nos habían hecho creer que éramos más ricos. Es evidente que la “paradoja” de la vivienda tiene claros ganadores (una minoría) y perdedores (la inmensa mayoría), y unas enormes y destructivas consecuencias negativas como se está pudiendo comprobar.

La vivienda es una cuestión clave en toda sociedad: el acceso a una vivienda digna posibilita la realización de los proyectos vitales de las personas en cualquier parte del mundo. Sin embargo, la realidad es que la mayoría de la población mundial está excluida del acceso a unas condiciones mínimas de existencia y alojamiento. La paradoja nada casual se da en aquellas sociedades “desarrolladas” que pueden satisfacer materialmente las necesidades de su población, pero no lo hacen al anteponer los intereses privados de una minoría social.

---

<sup>14</sup> Para tener un balance más detallado de la situación de la vivienda en España y de las políticas públicas de vivienda desarrolladas en los últimos años puede consultarse el apartado dedicado a vivienda en el libro “Un balance de la economía española en la última década dentro del contexto de la zona euro. Algunas propuestas de futuro”, editado por la Confederación Sindical de CCOO en noviembre de 2011.

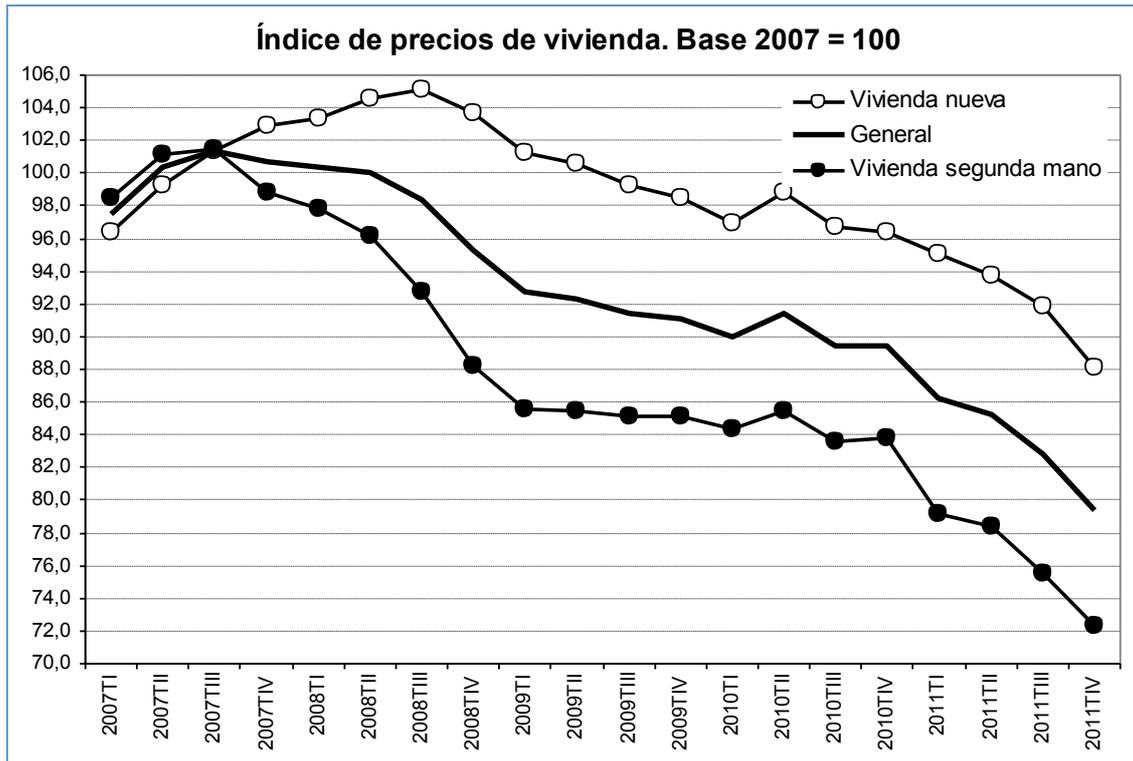
El problema de la vivienda en España es el resultado de haber impulsado durante décadas soluciones de mercado a una necesidad social básica como es la vivienda, con unas políticas públicas que han agravado el problema en lugar de resolverlo. Y lo más indignante es que este problema no surge de la escasez de viviendas, sino precisamente de su abundancia y de la indiferencia y complicidad de la mayor parte de la sociedad. España es el país con más viviendas por habitante de Europa (cerca de 27 millones de viviendas para 47 millones de habitantes), pero sólo se destinan a residencia habitual dos tercios y el otro tercio (más de 8 millones de viviendas) está desocupado o se usa como segunda residencia sólo unas semanas al año.

El fracaso de la vivienda en España es el fracaso –o el éxito, según se analice– de los agentes privados del sector inmobiliario que se han lucrado de forma extraordinaria a costa de la necesidad de vivienda de la población que no ha sido cubierta de forma satisfactoria. Y es evidentemente el fracaso de las políticas públicas de vivienda desarrolladas en España, que durante décadas han subvencionado la construcción y adquisición de viviendas y no han sido capaces de garantizar el acceso a la vivienda digna a un coste asequible.

En España, el problema no es la imposibilidad de satisfacer materialmente la necesidad de vivienda de la población, sino las prioridades sociales y políticas adoptadas al gestionar el parque de viviendas existente. Las diferentes situaciones inmobiliarias actuales en los distintos países europeos no se deben a propensiones genéticas o culturales distintas de su población, sino que son el resultado de las políticas públicas y de actuaciones privadas encaminadas a tal fin desarrolladas durante décadas (funcionamiento mercados inmobiliarios, financieros, incentivos fiscales...). **La forma de tenencia de las viviendas –propiedad o alquiler– y su coste son resultado de las políticas de vivienda aplicadas.**

El Gobierno del Partido Popular ha anunciado un nuevo Plan de Vivienda, Alquiler y Rehabilitación, que dará continuidad a los planes plurianuales de vivienda. Las primeras medidas fiscales adoptadas por el Ejecutivo en materia de vivienda (la prórroga de la aplicación del IVA reducido al 4% por compra de vivienda habitual nueva, la recuperación de la deducción en el IRPF por compra de vivienda para todas las rentas), así como la anunciada supresión de la renta básica de emancipación van en la línea de recuperar y profundizar una errónea política de vivienda, subvencionando con dinero público la compra de vivienda (y su encarecimiento).

Los ejes apuntados por el Gobierno para el nuevo plan de vivienda, habrá que esperar a disponer del texto para un análisis en profundidad, apunta a los mismos lugares comunes y a las mismas recetas fallidas que se llevan aplicando desde hace décadas, con referencias al alquiler y a la rehabilitación ya presentes también en planes anteriores. En el alquiler se apunta que la solución para dinamizar este mercado pasa por mayores garantías jurídicas a los propietarios y una flexibilización en la duración de los contratos, a costa de un recorte de los derechos de los inquilinos.



### La situación de la vivienda en España

En 2011 se ha agudizado el ajuste en el sector inmobiliario tras la explosión de la burbuja inmobiliaria. Los precios inmobiliarios habían caído tímidamente en 2010, pero en 2011 han vuelto a caer con fuerza y acumulan ya un descenso relevante desde máximos, pero todavía por debajo del descenso necesario para hacer accesible la vivienda en España. El insuficiente descenso del precio de la vivienda (y las graves dificultades desde el lado de la demanda) explica que el ajuste se haya producido sobre todo por el lado de las transacciones inmobiliarias, que en 2011 han vuelto a derrumbarse y se acumulan a la caída de años anteriores.

<b>Caída del precio de la vivienda desde máximos:</b>		
Total vivienda	Vivienda nueva	Vivienda segunda mano
-21,7%	-16,2%	-28,7%

Fuente: Índice de Precios de la Vivienda del INE.

Las distintas fuentes estadísticas (INE, Ministerio de Fomento) difieren en la cuantía exacta del ajuste de los precios inmobiliarios, pero en todo caso coinciden en lo limitado de ese ajuste desde máximos: -21,7% según el índice de precios de vivienda del INE elaborado a partir de los datos de los notarios o -18,6% según el índice general de precios de vivienda que elabora el Ministerio de Fomento a partir de datos de tasaciones inmobiliarias. Este descenso es claramente insuficiente para la situación que se había alcanzado en 2007, pero mucho más insuficiente a la vista de la situación económica y laboral existente en 2011. Si en 2007, con unos niveles muy superiores de empleo y de facilidades crediticias, el acceso a la vivienda era imposible para amplias capas de la población, cuatro años después, con una situación socioeconómica de la población en general mucho más deteriorada y un insuficiente recorte de los inflados

precios inmobiliarios, la vivienda es un bien, un derecho todavía más inaccesible.

<b>Transacciones inmobiliarias de viviendas</b>							
	<b>número total</b>	<b>de vivienda libre</b>	de vivienda libre nueva	de vivienda libre de segunda mano	<b>de vivienda protegida</b>	de vivienda protegida nueva	de vivienda protegida de segunda mano
<b>2004</b>	<b>848.390</b>	<b>801.695</b>	267.540	534.155	<b>46.695</b>	27.702	18.993
<b>2005</b>	<b>901.574</b>	<b>854.689</b>	306.060	548.629	<b>46.885</b>	30.418	16.467
<b>2006</b>	<b>955.186</b>	<b>907.987</b>	377.156	530.832	<b>47.199</b>	33.037	14.162
<b>2007</b>	<b>836.871</b>	<b>768.864</b>	364.506	404.358	<b>68.007</b>	47.933	20.074
<b>2008</b>	<b>564.464</b>	<b>509.880</b>	291.478	218.402	<b>54.584</b>	41.948	12.636
<b>2009</b>	<b>463.719</b>	<b>414.133</b>	201.726	212.407	<b>49.586</b>	39.327	10.259
<b>2010</b>	<b>491.287</b>	<b>444.388</b>	165.215	279.173	<b>46.899</b>	34.516	12.383
<b>2011</b>	<b>347.305</b>	<b>307.931</b>	97.515	210.416	<b>39.374</b>	29.325	10.049

Fuente: Ministerio de Fomento.

Con los datos del INE se aprecia el desigual ajuste de los precios inmobiliarios entre las viviendas nuevas (caen un 16,2% desde máximos) y las viviendas de segunda mano (caen un 28,7% desde máximos). Hay que tener en cuenta que en estos momentos la mayoría de las viviendas que se venden en España son de segunda mano, precisamente las que más han ajustado su precio. El enorme inventario de viviendas vacías (nuevas y usadas) obligará a ajustes adicionales a la baja de los precios si se quiere vender esas viviendas en un plazo razonable de años.

La insuficiente caída de los precios ha tenido su reflejo en las transacciones inmobiliarias, que son las que han soportado en mayor medida el ajuste del sector. Es decir, al no caer los precios y adaptarse a la nueva coyuntura directamente han dejado de realizarse la mayor parte de las transacciones inmobiliarias. Y eso ha supuesto que un gran número de personas haya visto dificultado o impedido su acceso a un bien básico, al no poder adaptarse a las nuevas exigencias del mercado: hacer frente a los precios de mercado con menos salarios, empleo, tipos de interés más altos, hipotecas más restrictivas...

<b>Variación transacciones inmobiliarias entre el año 2011 y el año 2006</b>							
	<b>número total</b>	<b>de vivienda libre</b>	de vivienda libre nueva	de vivienda libre de segunda mano	<b>de vivienda protegida</b>	de vivienda protegida nueva	de vivienda protegida de segunda mano
viviendas	<b>-607.881</b>	<b>-600.056</b>	-279.641	-320.416	<b>-7.825</b>	-3.712	-4.113
porcentaje	<b>-63,6%</b>	<b>-66,1%</b>	-74,1%	-60,4%	<b>-16,6%</b>	-11,2%	-29,0%

Fuente: Ministerio de Fomento. 2006 fue el año con mayor número de transacciones.

La demanda de vivienda para residencia habitual sigue existiendo, pero el todavía elevado precio de las viviendas, completamente desligado de la delicada situación económica y laboral de las personas, y una política más estricta en la concesión de préstamos hipotecarios explican la fuerte restricción de las transacciones inmobiliarias. De esta manera no se vacía el enorme volumen de viviendas finalizadas o paralizadas sin vender y no se inicia la construcción de nuevas viviendas, que no obstante tampoco son necesarias dado el elevado número de viviendas que permanecen vacías sin cumplir su función social.

En 2011, las entidades financieras, bancos y cajas de ahorros han sido reticentes al ajuste de los precios de la vivienda, acumulando en su balance –o en el de sus participadas– decenas de miles de viviendas procedentes de embargos y quiebras que no afloran a precios rebajados, dado que no han tenido ningún interés –ni presión convincente– para dar salida a esas viviendas, al objeto de intentar postergar y minimizar el efecto sobre sus cuentas de los excesos de la burbuja inmobiliaria que estas mismas entidades alimentaron. Parece que en 2012 algunas de estas entidades están acelerando los procesos de desinversión en el ladrillo, rebajando los precios de sus inmuebles para venderlos, al tiempo que se endurecen las provisiones exigidas para sus créditos inmobiliarios.

Durante 2011 se ha acentuado el ajuste del mercado inmobiliario, con descenso de los precios y de las cifras de construcción y de transacciones de viviendas. No se prevé que 2012 sea el año de la recuperación del sector inmobiliario: el creciente nivel de desempleo, las rebajas salariales y pérdidas de poder adquisitivo de los que conservan su puesto de trabajo, la restricción del crédito y las nulas expectativas de revalorización a corto plazo mantendrán bajo mínimos la demanda de viviendas. Desde el lado de la oferta, el elevado inventario de viviendas nuevas que siguen sin venderse, sumado al amplio parque existente de viviendas vacías frenan a medio plazo el repunte de la construcción de nuevas viviendas.

El calado de la apuesta pública por la vivienda protegida, la vivienda social, el alquiler y la actuación sobre las viviendas vacías determinarán decisivamente cómo se conformará el nuevo ciclo inmobiliario de los próximos años. No obstante, no es previsible que el Gobierno del PP introduzca modificaciones sustanciales a la política desarrollada en materia de vivienda.

Y, sin embargo, es imprescindible cambiar el papel de la vivienda dentro de la sociedad y la economía española: el modelo aplicado de reducir la vivienda a una mera mercancía más arrojada al mercado capitalista ha generado simultáneamente cifras récord de viviendas construidas (muchas vacías), de sobreendeudamiento hipotecario y de población excluida del acceso a la vivienda. Pero, además, esta apuesta por la vivienda como motor del crecimiento de nuestra economía ha sido claramente negativa en términos de desarrollo socioeconómico: ha agudizado las diferencias en el reparto de la renta entre una minoría y la mayoría de la población, y ha supuesto un sobreesfuerzo, y sobreendeudamiento, de nuestro país por un bien que no era socialmente necesario, dado que existían numerosas viviendas desocupadas disponibles.

Entre 1995 y 2010, España ha realizado un esfuerzo de inversión en formación bruta de capital fijo (FBCF) muy superior al de los países más desarrollados del mundo, centrado en gran medida en la inversión en construcción (y dentro de ésta, en vivienda). Este sobreesfuerzo inversor ha tenido para España un elevado coste de financiación y de endeudamiento. Mientras que en el resto de países, con alguna excepción que cometió el mismo error que España, el grueso de la inversión se ha destinado a fines productivos y a mejorar la capacidad de sus economías de satisfacer las demandas de la población, en España ha sido todo lo contrario: el esfuerzo –y el

endeudamiento– se ha dedicado a un bien, la vivienda, que salvo que sea utilizado como alojamiento no aporta nada a la satisfacción de las necesidades sociales ni a la mejora de la capacidad productiva de nuestra economía. Y según el censo de viviendas del INE ya en 2001, antes del apogeo de la burbuja inmobiliaria, existían más de tres millones de viviendas desocupadas en España. El próximo censo de viviendas correspondiente a 2011 ofrecerá información relevante en este sentido.

Los años de burbuja inmobiliaria han consolidado un muy amplio parque residencial (27 millones de viviendas) desequilibrado y excluyente:

- La inmensa mayoría de las viviendas son de precio libre (89%) y sólo una minoría protegidas (11%).
- Del total del parque residencial existente, el 69% son viviendas principales y el 31% corresponde a otro tipo de vivienda con un uso desigual (segunda residencia) o nulo (vivienda vacía).
- La inmensa mayoría de las viviendas principales son viviendas en propiedad (85%) y una minoría en alquiler (15%).

En los últimos tiempos, el fin del mito “la vivienda nunca baja” y la imposibilidad por parte de los propietarios y promotores de obtener por las viviendas el precio de venta fijado están forzando a muchos de ellos a posponer la venta a tiempos mejores y ofrecer las viviendas en régimen de alquiler, lo que está permitiendo un aumento del escaso y envejecido parque de vivienda en alquiler. Este aumento de la oferta, junto con las restricciones económicas de los demandantes de una vivienda en alquiler, está permitiendo que el coste de los alquileres no aumente e incluso en numerosos casos disminuya, aunque en una cuantía inferior a la que se está registrando en la compraventa de viviendas. Al igual que en la modalidad de vivienda en propiedad hay una mayor presencia pública y de vivienda protegida a un precio máximo, en el alquiler sigue faltando una apuesta decidida por parte de las diferentes Administraciones públicas por impulsar el alquiler como la opción más asequible y equitativa de garantizar el acceso al derecho a la vivienda, dando un uso social al inmenso parque de viviendas desocupadas existente.

### **El gasto público en vivienda en 2012**

La política estatal de vivienda se articula mediante dos ejes presupuestarios de actuación: la política directa en materia de vivienda (plasmada en los planes plurianuales de vivienda y las ayudas que se derivan) y las bonificaciones fiscales asociadas a la vivienda. Este segundo eje concentra el grueso del esfuerzo presupuestario en materia de vivienda y, paradójicamente, es uno de los responsables de la carestía de la vivienda en España y desvirtúa completamente los objetivos teóricos de una política pública que declara proteger y garantizar el acceso a una vivienda digna.

<b>Gasto estatal en vivienda. PGE 2012</b>				
	2011	2012	Variación:	
			millones	% anual
<b>1. Política de vivienda</b>	<b>1.200,2</b>	<b>820,1</b>	<b>-380,1</b>	<b>-31,7</b>
- 261N Promoción, administración y ayudas para la rehabilitación y acceso vivienda (PLAN DE VIVIENDA)	1.126,3	781,7	-344,6	-30,6
- Resto de programas política de vivienda	73,9	38,4	-35,5	-48,0
<b>2. Beneficios fiscales vivienda</b>	<b>4.702,5</b>	<b>3.294,9</b>	<b>-1.407,7</b>	<b>-29,9</b>
- IRPF reducción por arrendamiento de viviendas	305,3	354,8	49,5	16,2
- IRPF deducción por inversión en vivienda habitual	2.928,4	2.523,9	-404,5	-13,8
- IRPF deducción por obras de mejora en vivienda habitual	1.033,6	51,0	-982,7	-95,1
- IRPF deducción alquiler vivienda habitual	184,5	153,4	-31,0	-16,8
- IRPF exención ganancias por reinversión vivienda habitual	232,2	208,1	-24,1	-10,4
- Imp. Sociedades bonificación empresas arrendadoras viv.	18,5	3,8	-14,8	-79,6
<b>TOTAL GASTO ESTATAL PGE VIVIENDA (1+2)</b>	<b>5.902,7</b>	<b>4.115,0</b>	<b>-1.787,8</b>	<b>-30,3</b>

No se incluye:

- IVA vivienda (tipo superreducido 4%, tipo reducido 8%) (*)	2.146,1	1.714,6	431,5	25,2
--	---------	---------	-------	------

Fuente: Proyecto de PGE 2012. Datos en millones de euros.

(\*) Se cuestiona su inclusión como beneficio fiscal, no se ajusta a los criterios comunitarios sobre IVA.

### Beneficios fiscales a la vivienda

El grueso del gasto público del Gobierno central en materia de vivienda se articula mediante beneficios fiscales: deducciones, reducciones y exenciones recogidas en diferentes impuestos (IRPF, Impuesto de Sociedades, IVA). La previsión del Gobierno sitúa el coste de los beneficios fiscales destinados a vivienda en 2012 en 3.294,9 millones para la Administración General del Estado (tiene un coste similar en las comunidades autónomas) sin sumar los beneficios fiscales a la vivienda incluidos en el IVA, ya que su inclusión como beneficio fiscal es discutible según los criterios comunitarios. Esta cifra de los beneficios fiscales es una estimación previa que realiza la Administración, que no tiene por qué cumplirse y que puede fluctuar bruscamente por una mala estimación o sin aparente motivo (como ocurre en este caso con la deducción en el IRPF por obras en vivienda habitual).

El grueso de los beneficios fiscales sigue vinculado a la compraventa o a la posesión de una vivienda y sólo una parte minoritaria de estos beneficios está ligada al alquiler. No obstante, en 2012 ha aumentado el peso de los beneficios fiscales ligados al alquiler, aunque la anunciada supresión de la renta básica de emancipación por parte del Gobierno del PP no augura ningún cambio a favor de un apoyo público a las políticas de alquiler de vivienda.

El Gobierno estima que en 2012 recibirán beneficios fiscales con cargo a reducciones y deducciones en el IRPF:

- Por arrendamiento de viviendas, 854.215 propietarios de viviendas por un importe medio de 415 euros en 2012.
- Por inversión en vivienda habitual, 5.835.414 propietarios recibirán una media de 432 euros en 2012 por la hipoteca.
- Por obras de mejora en la vivienda, 141.896 propietarios recibirán una media de 359 euros en 2012.
- Por alquiler de vivienda habitual, 845.713 inquilinos recibirán una media de 181 euros anuales en 2012.

- Por ganancias patrimoniales por reinversión de vivienda habitual, 32.019 propietarios de vivienda recibirán una media de 6.499 euros en 2012.

Los beneficios fiscales ligados a la vivienda presentan novedades en 2012, algunas decididas por el anterior Ejecutivo y otras decisiones del nuevo Gobierno, que tendrán incidencia a partir de este año.

En 2011 ya han estado en vigor algunas medidas que han tenido su impacto en los beneficios fiscales, tales como un mayor límite de renta para aplicar la deducción por alquiler de la vivienda habitual o el aumento de la reducción de los rendimientos del capital inmobiliario procedentes del arrendamiento de viviendas en 10 puntos porcentuales (del 50 al 60%). Para poder reducirse el 100%, la edad del arrendatario debe ser como máximo 30 años (antes era hasta los 35 años).

Por otro lado, los nuevos responsables han recuperado con carácter retroactivo desde el 1 de enero de 2011 la deducción por inversión en vivienda habitual para los contribuyentes cuya base imponible fuera superior a 24.107,20 euros. Sin embargo, en el caso de la deducción por alquiler de vivienda sí se mantiene en 24.107,20 euros anuales la base imponible máxima que da derecho a aplicarse esta deducción.

Además, se prorroga un año más, hasta el 31 de diciembre de 2012, el IVA superreducido (4%) aplicable a las entregas de viviendas, en lugar del 8% que disfrutaban anteriormente.

En las obras de mejora en la vivienda habitual (con efectos desde el 7 de mayo de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2012) se modifica la deducción temporal por determinadas obras de mejora en la vivienda habitual, ampliando tanto el objeto de la deducción, que ya no estará limitado a las obras que se realicen en la vivienda habitual, como el colectivo de potenciales beneficiarios (se amplía el límite anual de base imponible para su acceso de 53.007,20 a 71.007,20 euros). Además, se duplica el porcentaje de deducción (del 10 al 20%) y se incrementan las cuantías de las bases anual y acumulada de la deducción, de 4.000 a 6.750 euros, y de 12.000 a 20.000 euros, respectivamente.

Los beneficios fiscales en el IRPF destinados a la vivienda en propiedad o en alquiler son un mecanismo injusto e ineficiente de contribuir a la política pública de vivienda. Este mecanismo es injusto porque no permite beneficiarse a las personas con menores ingresos y, por tanto, menores o ninguna retención fiscal en el IRPF. Por el contrario, permite beneficiarse en mayor medida a las personas que realizan un mayor gasto en vivienda (lo que es reflejo de su mayor renta) y que por tanto se desgravarán cuantías medias superiores. Además, el mecanismo es ineficiente: tal y como se están aplicando, las bonificaciones fiscales encarecen el coste de acceso a la vivienda, ya sea en compra o en alquiler. Son una ayuda (tanto en el caso de deducción por el pago de la hipoteca como del alquiler) que es trasladada a precios y absorbida por los vendedores/arrendadores, dado el funcionamiento del mercado inmobiliario. En realidad supone una transferencia de rentas desde el presupuesto público (es decir, todos) hacia una minoría con ingresos superiores a la media.

<b>Política de vivienda por capítulos de gasto</b>				
<b>Capítulos de gasto</b>	2011	2012	Variación	
			millones	%
1-4. Operaciones corrientes	7,22	8,65	1,43	19,8
6. Inversiones reales	61,92	30,86	-31,06	-50,2
<b>7. Transferencias de capital</b>	<b>1.129,04</b>	<b>778,60</b>	<b>-350,44</b>	<b>-31,0</b>
<b>74. A sociedades y entes públicos</b>	<b>11,80</b>	<b>0,00</b>	<b>-11,79</b>	<b>-100,0</b>
<b>75. A CCAA</b>	<b>277,12</b>	<b>196,78</b>	<b>-80,34</b>	<b>-29,0</b>
<b>78. A familias e ISFL</b>	<b>828,19</b>	<b>576,00</b>	<b>-252,19</b>	<b>-30,5</b>
- Renta básica de emancipación	318,18	318,00	-0,18	-0,1
- Subsidiación de préstamos	252,00	138,00	-114,00	-45,2
- Ayuda estatal directa a la entrada	258,01	120,00	-138,01	-53,5
8. Activos financieros	2,00	2,00	0,00	0,0
<b>TOTAL CAPÍTULOS 1 A 8</b>	<b>1.200,18</b>	<b>820,11</b>	<b>-380,07</b>	<b>-31,7</b>

Fuente: Proyecto de PGE 2012. Datos en millones de euros.

### Presupuesto de la política de vivienda

El presupuesto destinado a la política de vivienda en 2012 cae hasta 820,11, con un descenso del 31,7% respecto al presupuesto de 2011 y un descenso del 50% respecto al presupuesto de 2009. El grueso del presupuesto (y también del ajuste que soporta) corresponde al programa 261N Promoción, administración y ayudas para rehabilitación y acceso a vivienda, que contiene los créditos para ejecutar las actuaciones de los planes estatales de vivienda.

La mayor parte del presupuesto de la política de vivienda va destinada a transferencias de capital que realiza la Administración General del Estado que canalizan ayudas y subvenciones al acceso a la vivienda recogidas en los diferentes planes de vivienda estatales cuyas actuaciones siguen activas. Por tanto, es en estas transferencias donde se concentra también el recorte presupuestario a esta política. No obstante, el ajuste no ha sido igual de severo para todos los destinos de dichas transferencias:

- Las transferencias de capital a las comunidades autónomas, destinadas principalmente a subvenciones para adquisición y rehabilitación de viviendas, caen un porcentaje muy elevado (-29%). En el desglose territorial de estas transferencias, las Comunidades de Cataluña, Andalucía y Castilla y León son las más beneficiadas.
- Las transferencias de capital destinadas a familias e instituciones sin fines de lucro caen igualmente de forma acusada (-30,5%), pero muy desigual: la renta básica de emancipación apenas cae en esta ocasión (-0,1%) y son la subsidiación de préstamos (-45,2%) y la ayuda directa a la entrada (-53,5%) las que soportan en esta ocasión acusados recortes.
- Las transferencias destinadas a sociedades públicas tenían una cuantía reducida y se suprimen en 2012. El recorte se centra en las transferencias a SEPES (la Entidad Pública Empresarial del Suelo) para la firma de convenios que se suprimen.

### 3. Presupuesto de la Seguridad Social

#### 3.1. Avance de liquidación 2011

La información oficial disponible correspondiente al avance de liquidación de 2011 muestra un saldo negativo de las operaciones no financieras de ingresos y gastos por valor del -0,1% del PIB (-1.190,82 millones)<sup>15</sup>.

Para alcanzar ese resultado, los ingresos totales (117.779,22 millones; 11% del PIB) han disminuido sobre el año anterior (-0,6% nominal) medidos bajo el criterio de devengo.

Los ingresos por cuotas sociales (contingencias comunes y accidentes de trabajo) se mantienen como la principal fuente de financiación del presupuesto de la Seguridad Social (105.354 millones), aunque hayan descendido sobre los del año precedente (-0,3% nominal). La caída del componente de cuotas por contingencias comunes procedentes del Servicio Público de Empleo Estatal es la causa del descenso (-6,8%), porque la parte correspondiente a los trabajadores ocupados finalizó el año con una leve tasa anual positiva (0,2% nominal), con una pérdida de ocupación del -1,4%. La recaudación de cuotas sociales con el criterio de caja se reduce (102.240,01 millones) debido al contexto de fuerte recesión que azota la economía española y repercute sobre la liquidez y viabilidad de las empresas.

La partida de transferencias corrientes recibidas de la Administración General del Estado en concepto de aportación a la financiación de prestaciones no contributivas es la siguiente en importancia (8.153,54 millones). El capítulo de ingresos patrimoniales donde se recogen los intereses del Fondo de Reserva se sitúa en tercer lugar dentro de las fuentes de financiación. El carácter extraordinario de estos ingresos (2.217,44 millones) elevaría el déficit del presupuesto de 2011 por operaciones ordinarias aproximadamente en 0,2 puntos del PIB (hasta los -3.408,26 millones; -0,3 puntos del PIB).

El gasto total en operaciones no financieras de la Seguridad Social en 2011 (118.970,04 millones; 11% del PIB) aumentó respecto al ejercicio precedente (2% nominal), como consecuencia de una conducta bastante dispar en las distintas partidas que componen el presupuesto.

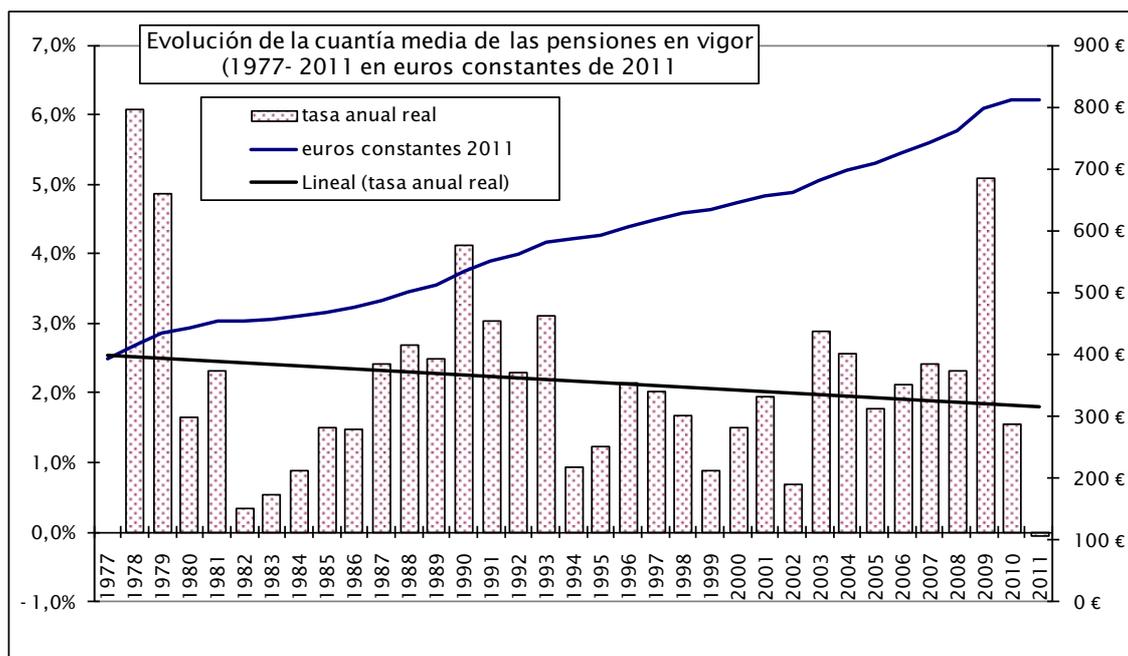
Las pensiones contributivas, la partida más grande (99.528,10 millones), aumentó significativamente su gasto en el ejercicio analizado (4% nominal; +3.827,10 millones) como suma de la

---

<sup>15</sup> La fuente de esta cifra es el avance de liquidación de la Intervención General de la Seguridad Social, el Informe Económico y Financiero recoge un saldo negativo de -531,63 millones.

actualización de una parte de las prestaciones<sup>16</sup>, el mayor número de beneficiarios y la sustitución de nuevas pensiones por las que se dan de baja del sistema.

La comparación a final de año entre 2010 y 2011 muestra un aumento del número de pensiones pagadas (+1,4% anual; +122.400 de pensiones) y una mayor cuantía media de la prestación (+3,17% nominal). El número de pensiones pagadas a final de 2011 (8.871.000) había aumentado en un 15% en la última época, que en número implica un incremento de las obligaciones de 1,1 millones de pensiones adicionales.



La cuantía media de la pensión a final del año pasado (811,42 euros al mes) presenta el menor aumento anual desde 1999 tanto en términos nominales (3,17%) como real (0% después de deducir la tasa interanual del IPC), pero no deja de ser sustancial. La inaplicación de la norma vigente de actualización de las cuantías con el IPC en todas las pensiones que no tenían complemento por mínimos ha reducido la presión al alza, pero el efecto sustitución de nuevas pensiones con cuantía más elevada sobre las que se dan de baja (tasa de sustitución del 28,7% en 2011) se mantiene como un elemento que eleva la cuantía media del stock de pensiones en vigor.

La cuantía media de las pensiones en vigor calculada en términos reales, es decir, deducido el efecto erosionador de los precios en la capacidad de compra de las personas, se ha doblado desde la restauración democrática (+107,11% en 1977-2011). Esta evolución refleja una tasa de crecimiento real del 2,2% anual. La observación de un periodo más cercano (1995-2011) muestra una tasa anual ligeramente inferior (2% anual).

<sup>16</sup> En el año 2011, tan sólo actualizaron su poder adquisitivo las pensiones del SOVI no concurrentes y aquellas con complementos a mínimos, de forma que el resto, la mayoría, asumió una pérdida del 2,9% (tasa interanual noviembre sobre noviembre).

**Evolución de la cuantía media de todas las pensiones contributivas de la Seguridad Social en vigor cada año (en % real)**

1977-2011	Incapacidad	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F. familiar	TOTAL
acumulado	104,4%	120,7%	89,8%	27,9%	30,8%	107,1%
tasa anual	2,1%	2,4%	1,9%	0,7%	0,8%	2,2%
1995-2011	Incapacidad	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F. familiar	TOTAL
acumulado	39,3%	34,2%	39,0%	13,3%	50,0%	36,8%
tasa anual	2,1%	1,9%	2,1%	0,8%	2,6%	2,0%
1999-2011	Incapacidad	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F. familiar	TOTAL
acumulado	20,2%	27,4%	31,8%	34,2%	43,1%	27,9%
tasa anual	1,5%	2,0%	2,3%	2,5%	3,0%	2,1%

Elaboración propia con la tasa media interanual del IPC.

**NÚMERO DE PENSIONISTAS POR TRAMOS DE CUANTÍA DE LA SUMA DE PENSIONES PERCIBIDAS**

Datos a enero de 2012

TRAMOS DE CUANTÍA	Nº PENSIONISTAS	%
Hasta 150 euros	81.768	1,01
De 150,01 a 250,00	167.778	2,08
De 250,01 a 300,00	53.947	0,67
De 300,01 a 350,00	83.450	1,03
De 350,01 a 400,00	384.419	4,77
De 400,01 a 450,00	110.275	1,37
De 450,01 a 500,00	123.295	1,53
De 500,01 a 600,00	1.242.209	15,40
De 600,01 a 700,00	1.633.498	20,25
De 700,01 a 800,00	878.926	10,90
De 800,01 a 900,00	457.724	5,67
De 900,01 a 1.000,00	375.563	4,66
De 1.000,01 a 1.100,00	338.569	4,20
De 1.100,01 a 1.200,00	304.379	3,77
De 1.200,01 a 1.300,00	274.755	3,41
De 1.300,01 a 1.400,00	218.694	2,71
De 1.400,01 a 1.500,00	201.271	2,50
De 1.500,01 a 1.600,00	158.216	1,96
De 1.600,01 a 1.700,00	141.802	1,76
De 1.700,01 a 1.800,00	116.027	1,44
De 1.800,01 a 1.900,00	106.674	1,32
De 1.900,01 a 2.000,00	92.988	1,15
De 2.000,01 a 2.522,90	502.049	6,22
Más de 2.522,90	18.231	0,23
<b>TOTAL</b>	<b>8.066.507</b>	<b>100,00</b>

El aumento de la cuantía media de las pensiones no ha evitado todavía la concentración de pensiones en el tramo delimitado por 500 y 700 euros (35,6% del total). El tramo inmediatamente superior es el que le sigue en número de perceptores (10,9%). Las mayores pensiones generadas, no obstante, están aumentando progresivamente el número de ellas situadas en tramos superiores de cuantía.

Un ejercicio que señala la evolución de las cuantías de las pensiones en el futuro es observar las entradas y salidas en el sistema durante el último año y alguna etapa pasada un poco más amplia. La cuantía media de las nuevas pensiones con entrada en el sistema en 2011 (967,59 euros al mes) aumentó en términos nominales cuando se la compara con el año precedente (+2,3% anual), pero se redujo en términos reales (-0,9% anual) después de varios años en los que había experimentado una sustancial subida (+21,5% en la etapa 2006-2010). Esta ralentización de la evolución

de la cuantía media de las nuevas pensiones en 2011 no ha evitado, como se menciona en un párrafo anterior, ser muy superior a la media de las que fueron dadas de baja en el sistema en 2011 (752,08 euros al mes).

Evolución de la cuantía media de las pensiones contributivas con entrada en el sistema de la Seguridad Social en cada año						
Tasa anual real (en %)						
	Incapacidad Permanente	jubilación	viudedad	orfandad	Favor familiar	Total pensiones
1980-2011	1,8%	2,2%	2,0%	0,1%	0,4%	2,2%
1980-1985	2,7%	3,6%	1,1%	2,6%	-0,2%	3,2%
1985-1990	2,6%	-1,0%	2,7%	0,5%	-1,2%	0,5%
1990-1995	1,8%	3,4%	3,1%	0,0%	-1,9%	3,1%
1995-2011	1,3%	2,3%	1,8%	-0,7%	1,8%	2,1%
1998-2011	1,3%	2,6%	2,0%	1,0%	2,2%	2,5%

Elaboración propia con la tasa media interanual del IPC.

Con esta evolución, la tasa anual media de crecimiento calculada en términos reales de las nuevas pensiones con entrada en el sistema se sitúa en el 2,1% en la etapa 1995-2011; un porcentaje inferior al resultante cuando se acota un periodo algo más reciente (+2,5% anual real en 1998-2011).

Entradas a la pensión de jubilación por edades y fórmulas de acceso						
CLASES	2010			2011		
Edad	Número	%	Pensión media	Número	%	Pensión media
JUBILACIÓN ANTICIPADA	109.644	40,08	1.326,37	111.648	40,53	1.344,42
Con coeficiente reductor	70.532	25,78	1.182,25	73.160	26,56	1.198,99
≤60	15.822	5,78	845,66	13.677	4,97	852,77
61	16.206	5,92	1.195,07	18.130	6,58	1.223,60
62	13.889	5,08	1.195,84	14.046	5,10	1.207,56
63	12.717	4,65	1.317,82	15.288	5,55	1.298,42
64	11.898	4,35	1.451,63	12.019	4,36	1.419,33
Sin coeficiente reductor	6.390	2,34	1.745,85	6.676	2,42	1.775,28
Especial 64 años	5.904	2,16	1.592,60	5.935	2,15	1.657,35
parcial	26.818	9,80	1.546,85	25.877	9,39	1.572,68
JUBILACIÓN ≥65 AÑOS	163.904	59,92	1.141,43	163.797	59,47	1.159,58
TOTAL JUBILACIONES NO SOVI	273.548	100,00	1.215,56	275.445	100,00	1.234,50
JUBILACIÓN SOVI	14.624		360,69	10.698		366,91
TOTAL JUBILACIÓN	288.172		1.172,18	286.143		1.202,07

Informe Económico y Financiero de la Seguridad Social.

La cuantía de las nuevas pensiones por jubilación con entrada en 2011 es bastante superior a la media de las pensiones dadas de alta en este año (1.202,07 euros al mes frente a 967,59 euros). Del total de entradas en el pasado año (286.143 pensiones), algo más de la mitad ejercieron su derecho con más de 65 años (163.797; 57,2% del total), el resto finalizaron su vida activa con una edad menor al utilizar la jubilación anticipada (111.648 pensiones; 39% del total). Merece reseñarse que las pensiones con coeficiente reductor alcanzaron una pensión media muy similar a la obtenida por quienes se jubilaron con 65 o más años (1.189,89 frente a 1.159,58 euros), mientras que las pensiones con origen en la jubilación parcial (25.877 pensiones) alcanzaron una cifra bastante superior (1.572,68 euros; +35,6% sobre la pensión de los jubilados con 65 años) gracias al sistema de cálculo que permite evitar el coeficiente reductor.

Las nuevas pensiones con entrada en el sistema en 2011 con origen en el Régimen General de asalariados tienen una cuantía (1.119,84 euros al mes) bastante superior a la media del resto (+15,7%). Las nuevas pensiones de jubilación del Régimen General son aún mayores (1.407,09 euros), hasta casi igualar al salario medio percibido por los trabajadores asalariados en activo después de deducir la cuota social del trabajador (1.429,25 euros).

La tasa anual media de las nuevas pensiones con origen en el Régimen General de asalariados en la etapa 1995-2011 se ha reducido ligeramente (1,9% real), aunque la tasa aumenta cuando la etapa comparada está delimitada por 1998 y 2011.

<b>Seguridad Social</b>					
<b>Complementos a mínimos de las pensiones contributivas</b>					
	coste total	aportación Estado		cuotas sociales	
		millones	%	millones	%
2000	3.999,7	97,9	2,4%	3.901,8	97,6%
2005	4.396,4	1.206,4	27,4%	3.190,1	72,6%
2006	4.802,8	1.506,4	31,4%	3.296,5	68,6%
2007	5.383,8	1.806,4	33,6%	3.577,5	66,4%
2008	5.891,5	2.106,4	35,8%	3.785,1	64,2%
2009	6.412,8	2.406,8	37,5%	4.006,0	62,5%
2010	6.997,4	2.706,4	38,7%	4.291,1	61,3%
2011	7.496,5	2.806,4	37,4%	4.690,1	62,6%
2012	7.677,9	3.806,4	49,6%	3.871,5	50,4%

Fuente: Informe Económico y Financiero de la Seguridad Social.

<b>Seguridad Social</b>						
<b>Número de pensiones en vigor con complemento de mínimos (en miles)</b>						
	Incapacidad permanente	jubilación	viudedad	orfandad	Favor familiar	Total
1990	409,4	1.132,5	794,6	95,3	14,5	2.446,3
1995	414,6	1.157,2	883,7	88,8	19,4	2.563,7
2000	23,5	1.381,7	863,9	113,5	19,4	2.402,0
2005	42,5	1.294,3	728,7	114,8	17,6	2.197,9
2006	47,3	1.301,2	731,5	117,8	17,7	2.215,6
2007	52,8	1.307,1	740,6	119,4	17,9	2.237,9
2008	61,6	1.349,4	750,0	124,7	18,4	2.304,2
2009	83,4	1.373,4	761,5	128,1	18,7	2.365,1
2010	94,8	1.395,8	773,5	130,6	19,1	2.413,7
2011	104,2	1.410,3	779,2	133,3	19,7	2.446,7

Fuente: Informe Económico y Financiero de la Seguridad Social.

Del total de pensiones contributivas pagadas por la Seguridad Social, más de una cuarta parte (27,6% del total; 2.446.000 pensiones) percibió complemento por mínimos con un valor agregado de 7.677,90 millones de euros. De la cantidad necesaria para asumir esta política de solidaridad del sistema español de pensiones de reparto, la cuota social por contingencias comunes pagada por los trabajadores ocupados financió el 62,6% del coste total, mientras que la Administración General del Estado se hizo cargo del resto (37,4% del total) con los impuestos generales.

El número de pensiones que percibe complemento por mínimos ha aumentado de forma significativa desde 2005 debido a las elevadas subidas aprobadas por el anterior Gobierno del Partido Socialista Obrero Español. En contrapartida al aumento de los beneficiarios y de la cuantía media a cubrir (de 124,70 a 207,11 euros al mes), el coste de la política ha aumentado también bastante (+85,8%; +3.363,2 millones anuales entre la dotación en 2003 y 2011).

**PENSIONES EN VIGOR EN 1 DE ENERO DE 2012  
DISTRIBUCIÓN POR CLASES Y GRUPOS DE EDAD. AMBOS SEXOS <sup>(\*)</sup>  
NÚMERO**

GRUPOS DE EDAD	INCAPACIDAD PERMANENTE (*)	JUBILACIÓN (*)	VIUEEDAD	ORFANDAD	FAVOR FAMILIARES	TOTAL
De 0 a 4 años				3.859	2	3.861
De 5 a 9 años				15.524	22	15.546
De 10 a 14 años				31.510	61	31.571
De 15 a 19 años	23		1	58.392	260	58.676
De 20 a 24 años	1.613		92	37.899	731	40.335
De 25 a 29 años	8.132		758	2.921	638	12.449
De 30 a 34 años	22.573		3.293	5.797	329	31.992
De 35 a 39 años	45.410		9.130	10.109	352	65.001
De 40 a 44 años	75.376		21.771	15.201	440	112.788
De 45 a 49 años	112.268	135	42.467	19.602	1.233	175.705
De 50 a 54 años	161.959	785	71.239	19.715	3.148	256.846
De 55 a 59 años	213.439	12.078	102.724	16.720	4.526	349.487
De 60 a 64 años	277.178	360.275	150.604	13.503	5.201	806.761
De 65 a 69 años	2.068	1.327.162	213.324	9.974	4.222	1.556.750
De 70 a 74 años	425	1.057.945	264.106	5.837	3.139	1.331.452
De 75 a 79 años	1.671	1.064.088	418.286	4.706	3.914	1.492.665
De 80 a 84 años	7.650	798.407	456.150	2.493	4.347	1.269.047
85 años y más	11.692	675.581	565.007	1.266	5.487	1.259.033
No consta	13	395	944	49	69	1.470
<b>TOTAL</b>	<b>941.490</b>	<b>5.296.851</b>	<b>2.319.896</b>	<b>275.077</b>	<b>38.121</b>	<b>8.871.435</b>

**PENSIÓN MEDIA**

GRUPOS DE EDAD	INCAPACIDAD PERMANENTE (*)	JUBILACIÓN (*)	VIUEEDAD	ORFANDAD	FAVOR FAMILIARES	TOTAL
De 0 a 4 años				276,99	199,84	276,96
De 5 a 9 años				281,52	197,56	281,48
De 10 a 14 años				276,42	225,72	276,35
De 15 a 19 años				274,16	246,28	274,11
De 20 a 24 años	636,78		872,39	277,04	310,67	277,34
De 25 a 29 años	658,27		667,65	304,72	265,06	318,97
De 30 a 34 años	721,06		643,68	330,20	263,00	601,16
De 35 a 39 años	764,12		666,22	335,84	248,55	671,14
De 40 a 44 años	782,37		668,19	364,56	236,44	698,40
De 45 a 49 años	792,96		646,41	400,09	243,49	709,58
De 50 a 54 años	812,52	2.049,85	645,21	435,34	462,79	728,50
De 55 a 59 años	835,65	2.171,18	654,07	472,53	506,21	757,46
De 60 a 64 años	956,31	2.002,81	660,97	503,28	522,88	878,38
De 65 a 69 años	978,55	1.316,16	676,07	521,11	516,36	1.062,21
De 70 a 74 años	904,79	1.075,41	650,98	535,41	534,12	1.012,09
De 75 a 79 años	387,10	941,41	624,66	549,72	523,31	875,70
De 80 a 84 años	383,82	866,02	604,46	562,01	515,42	790,31
85 años y más	381,90	807,09	581,59	580,04	483,54	721,92
No consta	375,21	696,28	529,98	579,71	438,66	617,43
<b>TOTAL</b>	<b>452,12</b>	<b>703,03</b>	<b>578,28</b>	<b>579,06</b>	<b>374,00</b>	<b>601,12</b>

(\*) Se ha procedido a la aplicación del artículo 7 del Real Decreto 1647/1997 de 31 de octubre, por el que las pensiones de incapacidad permanente cuando los beneficiarios cumplan la edad de 65 años, pasan a denominarse pensiones de jubilación. No se ha aplicado a pensiones SOVI.

(1) Incluye 146 pensiones para las que no consta el sexo del titular.

NÚMERO DE PENSIONES EN VIGOR POR TRAMOS DE CUANTÍA						
Datos a enero de 2012						
TRAMOS DE CUANTÍA	INCAPACIDAD PERMANENTE	JUBILACIÓN	VIUDEDAD	ORFANDAD	FAVOR FAMILIAR	TOTAL
Hasta 150 euros	4.130	80.299	43.191	14.288	3.124	145.032
De 150,01a 250,00	6.011	54.328	104.123	125.472	4.678	294.612
De 250,01 a 300,00	7.742	64.362	214.810	17.872	728	305.514
De 300,01 a 350,00	33.064	109.585	134.117	14.083	973	291.822
De 350,01 a 400,00	79.782	424.600	126.386	9.754	923	641.445
De 400,01 a 450,00	49.550	89.379	72.916	11.582	6.603	230.030
De 450,01 a 500,00	32.118	70.260	94.480	6.031	11.880	214.749
De 500,01a 600,00	147.482	1.050.117	173.463	20.086	1.840	1.392.988
De 600,01 a 700,00	105.800	583.945	810.856	39.920	1.682	1.542.203
De 700,01 a 800,00	102.647	570.648	164.133	3.943	1.236	842.607
De 800,01 a 900,00	59.722	216.419	123.152	2.651	1.138	403.082
De 900,01 a 1.000,00	49.456	217.316	69.016	2.113	789	338.690
De 1.000,01 a 1.100,00	40.336	213.255	47.601	2.210	629	304.031
De 1.100,01 a 1.200,00	35.391	200.820	34.386	1.762	628	272.987
De 1.200,01 a 1.300,00	28.717	180.052	26.771	974	396	236.910
De 1.300,01 a 1.400,00	23.734	148.729	33.202	567	246	206.478
De 1.400,01 a 1.500,00	20.838	130.516	39.308	377	176	191.215
De 1.500,01 a 1.600,00	17.249	123.006	5.473	306	124	146.158
De 1.600,01 a 1.700,00	13.986	114.843	1.029	231	77	130.166
De 1.700,01 a 1.800,00	11.980	93.055	353	160	59	105.607
De 1.800,01 a 1.900,00	10.626	86.829	283	212	86	98.036
De 1.900,01 a 2.000,00	10.135	74.978	213	230	53	85.609
De 2.000,01 a 2.522,90	44.864	388.561	594	245	48	434.312
Más de 2.522,90	6.130	10.949	60	8	5	17.152
<b>TOTAL</b>	<b>941.490</b>	<b>5.296.851</b>	<b>2.319.896</b>	<b>275.077</b>	<b>38.121</b>	<b>8.871.435</b>

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL						
TRAMOS DE CUANTÍA	INCAPACIDAD PERMANENTE	JUBILACIÓN	VIUDEDAD	ORFANDAD	FAVOR FAMILIAR	TOTAL
Hasta 150 euros	0,44	1,52	1,86	5,19	8,19	1,63
De 150,01a 250,00	0,64	1,03	4,49	45,61	12,27	3,32
De 250,01 a 300,00	0,82	1,22	9,26	6,50	1,91	3,44
De 300,01 a 350,00	3,51	2,07	5,78	5,12	2,55	3,29
De 350,01 a 400,00	8,47	8,02	5,45	3,55	2,42	7,23
De 400,01 a 450,00	5,26	1,69	3,14	4,21	17,32	2,59
De 450,01 a 500,00	3,41	1,33	4,07	2,19	31,16	2,42
De 500,01a 600,00	15,66	19,83	7,48	7,30	4,83	15,70
De 600,01 a 700,00	11,24	11,02	34,95	14,51	4,41	17,38
De 700,01 a 800,00	10,90	10,77	7,08	1,43	3,24	9,50
De 800,01 a 900,00	6,34	4,09	5,31	0,96	2,99	4,54
De 900,01 a 1.000,00	5,25	4,10	2,97	0,77	2,07	3,82
De 1.000,01 a 1.100,00	4,28	4,03	2,05	0,80	1,65	3,43
De 1.100,01 a 1.200,00	3,76	3,79	1,48	0,64	1,65	3,08
De 1.200,01 a 1.300,00	3,05	3,40	1,15	0,35	1,04	2,67
De 1.300,01 a 1.400,00	2,52	2,81	1,43	0,21	0,65	2,33
De 1.400,01 a 1.500,00	2,21	2,46	1,69	0,14	0,46	2,16
De 1.500,01 a 1.600,00	1,83	2,32	0,24	0,11	0,33	1,65
De 1.600,01 a 1.700,00	1,49	2,17	0,04	0,08	0,20	1,47
De 1.700,01 a 1.800,00	1,27	1,76	0,02	0,06	0,15	1,19
De 1.800,01 a 1.900,00	1,13	1,64	0,01	0,08	0,23	1,11
De 1.900,01 a 2.000,00	1,08	1,42	0,01	0,08	0,14	0,96
De 2.000,01 a 2.522,90	4,77	7,34	0,03	0,09	0,13	4,90
Más de 2.522,90	0,65	0,21	0,00	0,00	0,01	0,19
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

La incapacidad temporal, la segunda política en volumen absoluto de gasto (6.295,08 millones), se redujo significativamente en 2011 comparada con el año precedente (-6,5%; -437,90 millones), por el efecto de la destrucción de empleo y la mayor presión de las empresas en momentos de recesión económica. Las prestaciones por contingencias comunes son mayoría (5.470,26 millones), mientras que el gasto originado por accidentes de trabajo y enfermedad profesional absorbe una cantidad bastante inferior (787,51 millones; 12,5% del total).

Las mutuas de accidente de trabajo son las que gestionan el pago de la prestación económica por enfermedad de un mayor número de trabajadores (67,2% del total de afiliados), aunque las competencias de

concesión de la baja y el alta se mantienen en los médicos de familia de los servicios regionales de salud de las comunidades autónomas.

<b>Gasto en incapacidad temporal por entidades gestoras</b>						
millones de euros						
				2011		
		2008	2009	2010	millones	% anual
INSS	pago delegado	2.286,66	1985,9	1.794,82	2.269,29	-11,0%
	pago directo	952,45	896,4	782,23		
	total	3.239,11	2.882,30	2.577,05		
ISM	pago delegado	17,92	16,00	15,62	38,42	-3,1%
	pago directo	25,27	26,19	26,72		
	total	43,19	41,83	42,34		
Mutuas		4.251,57	4.251,54	4.113,59	3.950,06	0,0%
<b>Total gasto</b>		<b>7.533,87</b>	<b>7.175,67</b>	<b>6.732,98</b>	<b>6.257,77</b>	<b>-4,8%</b>

Contingencias comunes cubiertas por las MAT (millones de trabajadores)				
afiliados Seguridad Social	19.136.055	18.100.000	17.423.344	16.825.727
población protegida mutuas	11.454.893	11.155.129	11.377.018	11.305.014
	59,9%	61,6%	65,3%	67,2%
cuenta ajena	9.164.623	8.894.647	9.100.203	9.010.453
cuenta propia	2.290.270	2.260.482	2.276.815	2.294.561

Fuente: IEF Seguridad Social.

La política de maternidad, paternidad, riesgo por embarazo y otras contingencias relacionadas (2.351,86 millones) ha incrementado muy ligeramente el gasto en 2011 en comparación con el año anterior (+1,5% nominal). La partida de maternidad ha absorbido la mayor parte de los recursos (1.897,81 millones; +4,1%), mientras que la prestación de paternidad mantiene una presencia discreta (228,07 millones), aunque aumentó en términos anuales (+0,7% nominal). Los pagos en concepto de riesgo por embarazo (249,79 millones) se han reducido ligeramente en 2011 (-3,3% nominal).

La información oficial relacionada con la gestión del resto de las prestaciones incluidas en el presupuesto de gasto de la Seguridad Social es muy reducida en el momento de escribir este trabajo. A partir de la disponible se puede colegir que el gasto de las prestaciones dirigidas a la protección a la familia también disminuyó bastante en 2011 (-17,4% nominal; -172,62 millones), en la misma dirección que las prestaciones relacionadas con los servicios sociales (-15% nominal; -328,89 millones) y las de asistencia sanitaria (-6,5% nominal; -109 millones).

Los recursos dirigidos a la gestión y administración también cayeron sensiblemente en términos anuales (-390 millones entre ambas; -15,8% el componente de las prestaciones económicas y -10% el general).

El saldo del componente contributivo de la Seguridad Social en 2011 se mantiene ligeramente positivo a pesar de las adversidades (1.825,42 millones). La recaudación obtenida mediante la cuota por contingencias comunes y accidentes de trabajo es suficiente para afrontar las obligaciones derivadas de las prestaciones contributivas (pensiones, incapacidad temporal por enfermedad, maternidad y otras, y el total de gastos de administración) deducido el coste del complemento por mínimos de las pensiones.

La insuficiente aportación de la Administración General del Estado en concepto de complemento de mínimos (-4.690,10 millones) junto con los ingresos obtenidos en concepto de rentabilidad del Fondo de Reserva (2.216 millones) influyen sobre el resultado final del presupuesto de la Seguridad Social hasta cambiar el signo final (-1.190,82 millones).

<b>Fondo de Reserva del sistema de pensiones</b>				
millones de euros				
	aportación	total	intereses	saldo
1999	0,00		0,00	0,00
2000	601,00	601,00	2,78	603,78
2001	1.803,00	2.404,00	26,20	2.430,20
2002	3.575,00	5.979,00	160,65	6.139,65
2003	5.493,92	11.472,92	551,98	12.024,89
2004	6.720,47	18.193,39	1.137,35	19.330,74
2005	7.005,34	25.198,73	1.986,59	27.185,32
2006	7.541,45	32.740,18	3.073,94	35.814,12
2007	8.410,27	41.150,45	4.565,54	45.715,99
2008	9.519,96	50.670,41	6.552,77	57.223,18
2009	80,06	50.750,47	9.263,33	60.013,80
2010	1.809,25	52.559,72	11.815,43	64.375,14
2011	222,41	52.782,13	14.032,86	<b>66.814,99</b>
Elaboración propia a partir de Comisión de Seguimiento del Fondo de Reserva.				

El Fondo de Reserva de las pensiones de la Seguridad Social aumentó su saldo positivo en 2011 (2.439 millones) gracias a la rentabilidad obtenida en las inversiones (2.216 millones) y una pequeña aportación realizada (222,41 millones). La consideración de extraordinarios de los intereses percibidos dentro del presupuesto de la Seguridad Social aumenta el saldo negativo en las operaciones ordinarias en 2011 hasta -3.406,82 millones (0,3% del PIB).

<b>Ingresos de la Seguridad Social (en millones de euros)</b>											
		<b>TOTAL COTIZACIONES</b>					<b>Tasas y otros ingresos</b>	<b>Transf. corrientes</b>	<b>Ingresos patrimoniales</b>	<b>Transf. capital</b>	<b>TOTAL consolidado</b>
		TOTAL	Ocupados	Trabajadores en desempleo							
				Total	Trabajad.	SPEE					
2006	derechos	95.401,95	91.864,68	3.388,05	363,74	3.024,31	1.036,79	5.312,27	1.633,32	123,65	103.507,98
	caja	91.917,90	88.529,85	3.388,05	363,74	3.024,31	714,11	4.881,93	1.299,86	100,51	98.914,31
2007	derechos	102.844,00	98.802,73	4.041,27	404,13	3.637,14	993,17	6.792,03	2.189,33	75,00	113.691,35
	caja	101.511,00	97.469,73	4.041,27	404,13	3.637,14	653,29	6.293,70	2.748,41	75,00	112.073,64
2008	derechos	108.710,31	102.481,14	6.229,17	687,81	5.541,36	1.399,27	6.915,16	2.827,99	147,29	120.000,02
	caja	106.957,03	100.727,86	6.229,17	687,81	5.541,36	759,08	6.915,16	2.804,96	136,62	117.572,85
2009	derechos	106.440,00	98.020,91	8.419,09	926,10	7.492,99	1.169,93	8.560,72	2.765,79	310,41	119.246,85
	caja	105.086,00	96.666,91	8.419,09	926,10	7.492,99	1.169,93	8.560,72	2.758,01	310,41	117.885,07
2010	derechos	105.682,72	97.542,72	8.140,00	880,00	7.260,00	1.294,38	8.665,00	2.794,41	56,39	118.492,90
	caja	103.966,00	95.826,00	8.140,00	880,00	7.260,00	790,27	8.665,00	2.791,81	56,39	116.269,47
2011	inicial	110.447,12	102.777,00	7.670,12	828,37	6.841,75	1.604,53	8.153,54	3.157,09	43,33	123.405,61
	previsión	105.354,00	97.764,25	7.589,00	797,70	6.588,40	1.169,35	8.153,54	3.059,00	43,33	117.779,22
2012	inicial	106.322,96	98.773,96	7.549,00			1.673,20	8.929,80	2.933,82	24,33	119.884,11

<b>Evolución anual nominal</b>		<b>TOTAL COTIZACIONES</b>					<b>Tasas y otros ingresos</b>	<b>Transf. corrientes</b>	<b>Ingresos patrimoniales</b>	<b>Transf. capital</b>	<b>TOTAL consolidado</b>
		TOTAL	Ocupados	Trabajadores en desempleo							
				Total	Trabajad.	SPEE					
2007	caja	6,1%	6,7%	-6,4%	1,0%	-7,3%	-15,4%	-37,6%	22,2%	-29,8%	2,5%
2008	caja	7,8%	7,6%	19,3%	11,1%	20,3%	-4,2%	27,9%	34,0%	-39,3%	9,8%
2009	caja	-1,7%	-4,0%	35,2%	34,6%	35,2%	54,1%	23,8%	-1,7%	127,2%	-1,7%
2010	caja	-1,1%	-0,9%	-3,3%	-5,0%	-3,1%	-32,5%	1,2%	1,2%	-81,8%	-1,4%
2011	previsión	-0,3%	0,2%	-6,8%	-9,4%	-9,3%	-9,7%	-5,9%	9,5%	-23,2%	-0,6%
2012	inicial	0,9%	1,0%	-0,5%			43,1%	9,5%	-4,1%	-43,8%	1,8%

Elaboración propia.

<b>Ingresos de la Seguridad Social</b>											
<b>Estructura por epígrafes</b>	<b>TOTAL COTIZACIONES</b>						<b>Tasas y otros ingresos</b>	<b>Transf. corrientes</b>	<b>Ingresos patrimoniales</b>	<b>Transf. capital</b>	<b>TOTAL consolidado</b>
	TOTAL	Ocupados	Trabajadores en desempleo								
			Total	Trabajad.	SPEE						
2005	caja	89,8%	88,3%	3,8%	0,4%	3,4%	1,1%	5,1%	1,2%	0,2%	100,0%
2006	caja	92,9%	89,5%	3,4%	0,4%	3,1%	0,7%	4,9%	1,3%	0,1%	100,0%
2007	caja	90,6%	87,0%	3,6%	0,4%	3,2%	0,6%	5,6%	2,5%	0,1%	100,0%
2008	caja	91,0%	85,7%	5,3%	0,6%	4,7%	0,6%	5,9%	2,4%	0,1%	100,0%
2009	caja	89,1%	82,0%	7,1%			1,0%	7,3%	2,3%	0,3%	100,0%
2010	caja	89,4%	82,4%	7,0%	0,8%	6,2%	0,7%	7,5%	2,4%	0,0%	100,0%
2011	previsión	89,5%	83,0%	6,4%	0,7%	5,6%	1,0%	6,9%	2,6%	0,0%	100,0%

2012

en % PIB

2005	caja	9,5%	9,1%	0,4%	0,0%	0,4%	0,1%	0,9%	0,1%	0,0%	10,6%
2006	caja	9,3%	9,0%	0,3%	0,0%	0,3%	0,1%	0,5%	0,1%	0,0%	10,0%
2007	caja	9,6%	9,3%	0,4%	0,0%	0,3%	0,1%	0,6%	0,3%	0,0%	10,6%
2008	caja	9,8%	9,3%	0,6%	0,1%	0,5%	0,1%	0,6%	0,3%	0,0%	10,8%
2009	caja	10,0%	9,2%	0,8%	0,1%	0,7%	0,1%	0,8%	0,3%	0,0%	11,2%
2010	previsión	10,1%	9,3%	0,8%	0,1%	0,7%	0,1%	0,8%	0,3%	0,0%	11,3%
2011	previsión	9,8%	9,1%	0,7%	0,1%	0,6%	0,1%	0,8%	0,3%	0,0%	11,0%
2012	inicial	10,0%	9,3%	0,7%	0,0%	0,0%	0,2%	0,8%	0,3%	0,0%	11,3%

Elaboración propia.

**Políticas de gasto de la Seguridad Social** (en millones de euros nominales)

	Prestaciones económicas								Asistencia sanitaria	Servicios Sociales	Admón. General	TOTAL
	Total	Pensiones contributivas	PNC	Incapacidad Temporal	Maternidad y otras	Protección familia	Otras	Admón.				
2005	80.965,20	68.950,14	1.848,76	6.406,70	1.319,49	886,11	930,00	624,00	1.564,36	526,97	1.615,69	84.672,22
2006	87.639,30	74.631,59	1.900,00	6.895,71	1.442,00	940,00	1.050,00	780,00	1.540,00	710,00	1.750,00	91.639,30
2007	93.943,18	79.828,07	1.990,71	7.327,30	1.785,95	984,98	1.172,21	853,96	1.596,51	758,87	1.162,98	97.461,54
2008	99.919,68	84.738,86	2.030,63	7.306,72	2.209,06	1.209,41	1.350,00	1.075,00	2.150,00	1.275,00	2.100,00	105.444,68
2009	105.090,64	89.991,00	2.049,55	7.226,74	2.293,10	1.290,25	1.100,00	1.140,00	1.528,00	1.976,36	2.150,00	110.745,00
2010	110.596,04	95.701,00	2.042,51	6.732,98	2.316,93	1.372,62	1.290,00	1.140,00	1.689,00	2.198,89	2.100,00	116.583,93
2011 inicial	113.416,32	99.089,68	1.995,01	7.008,86	2.387,30	1.000,67	1.087,44	847,36	1.634,91	1.879,24	1.885,98	118.816,45
2011 previsión	113.630,04	99.528,10	1.995,00	6.295,08	2.351,86	1.200,00	1.300,00	960,00	1.580,00	1.870,00	1.890,00	118.970,04
2012 inicial	114.940,69	101.953,80	1.995,01	5.799,21	2.369,85	990,77	994,51	837,53	1.442,33	1.679,32	1.821,43	119.883,77
diferencia anual	1.310,65	2.425,70	0,01	-495,87	17,99	-209,23	-305,49	-122,47	-137,67	-190,68	-68,57	913,73

Evolución anual nominal	Prestaciones económicas								Asistencia sanitaria	Servicios Sociales	Admón. General	TOTAL
	Total	Pensiones contributivas	PNC	Incapacidad Temporal	Maternidad y otras	Protección familia	Otras	Admón.				
2006	8,2%	8,2%	2,8%	7,6%	9,3%	6,1%	12,9%	25,0%	-1,6%	34,7%	8,3%	8,2%
2007	7,2%	7,0%	4,8%	6,3%	23,9%	4,8%	11,6%	9,5%	3,7%	6,9%	-33,5%	6,4%
2008	6,4%	6,2%	2,0%	-0,3%	23,7%	22,8%	15,2%	25,9%	34,7%	68,0%	80,6%	8,2%
2009	5,2%	6,2%	0,9%	-1,1%	3,8%	6,7%	-18,5%	6,0%	-28,9%	55,0%	2,4%	5,0%
2010	4,8%	6,1%	-2,7%	-1,4%	0,3%	-22,5%	27,3%	-29,8%	24,3%	1,2%	-11,6%	4,7%
2011	2,7%	4,0%	-2,3%	-6,5%	1,5%	-12,6%	0,8%	-15,8%	-6,5%	-15,0%	-10,0%	2,0%
2012	1,2%	2,4%	0,0%	-7,9%	0,8%	-17,4%	-23,5%	-12,8%	-8,7%	-10,2%	-3,6%	0,8%

Elaboración propia.

## Políticas de gasto de la Seguridad Social

Estructura por epígrafes	Prestaciones económicas								Asistencia sanitaria	Servicios Sociales	Admón. General	TOTAL
	Total	Pensiones contributivas	PNC	Incapacidad Temporal	Maternidad y otras	Protección familia	Otras	Admón.				
2005	95,6%	81,4%	2,2%	7,6%	1,6%	1,0%	1,1%	0,7%	1,8%	0,6%	1,9%	100,0%
2006	95,6%	81,4%	2,1%	7,5%	1,6%	1,0%	1,1%	0,9%	1,7%	0,8%	1,9%	100,0%
2007	96,4%	81,9%	2,0%	7,5%	1,8%	1,0%	1,2%	0,9%	1,6%	0,8%	1,2%	100,0%
2008	94,8%	80,4%	1,9%	6,9%	2,1%	1,1%	1,3%	1,0%	2,0%	1,2%	2,0%	100,0%
2009	94,9%	81,3%	1,9%	6,5%	2,1%	1,2%	1,0%	1,0%	1,4%	1,8%	1,9%	100,0%
2010	95,0%	82,4%	1,7%	6,1%	2,0%	0,9%	1,2%	0,7%	1,6%	1,7%	1,6%	100,0%
2011	95,5%	83,4%	1,7%	5,9%	2,0%	0,8%	0,9%	0,7%	1,4%	1,6%	1,6%	100,0%
2012	95,5%	83,4%	1,7%	5,9%	2,0%	0,8%	0,9%	0,7%	1,4%	1,6%	1,6%	100,0%
en % PIB												
2005	8,9%	7,6%	0,2%	0,7%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	9,3%
2006	8,9%	7,6%	0,2%	0,7%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	9,3%
2007	8,9%	7,6%	0,2%	0,7%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	9,3%
2008	9,2%	7,8%	0,2%	0,7%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	9,7%
2009	10,0%	8,5%	0,2%	0,7%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	10,5%
2010	10,4%	9,1%	0,2%	0,7%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	11,0%
2011	10,5%	9,2%	0,2%	0,6%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	11,0%
2012	10,5%	9,2%	0,2%	0,6%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	11,0%

### 3.2. Presupuesto 2012

El presupuesto de operaciones no financieras de la Seguridad Social presentado para 2012 recoge unas dotaciones de ingresos (119.884,11 millones) y gastos (119.885,79 millones) de las que resulta un saldo prácticamente en equilibrio (1 millón), tal y como tiene asignado la distribución en este año de los saldos por Administraciones en el Programa de Convergencia del Reino de España (0% del PIB).

	ingresos (derechos)	gastos	saldo	
			millones	% PIB
2003	82.242,20	73.508,39	8.733,81	1,1%
2004	88.249,80	78.718,90	9.530,90	1,1%
2005	95.133,80	84.718,90	10.414,90	1,1%
2006	103.507,98	91.639,30	11.868,68	1,2%
2007	113.691,35	98.641,70	15.049,65	1,4%
2008	120.000,02	105.444,68	14.555,34	1,3%
2009	119.246,85	110.745,00	8.501,85	0,8%
2010	118.360,19	115.925,73	2.434,46	0,2%
<b>2011 inicial</b>	<b>123.405,61</b>	<b>118.816,45</b>	<b>4.589,16</b>	<b>0,4%</b>
2011 previsión	117.779,22	118.970,04	-1.190,82	-0,1%
<b>2012 inicial</b>	<b>119.884,11</b>	<b>119.883,77</b>	<b>0,34</b>	<b>0,0%</b>

Fuente: Informe Económico y Financiero de la Seguridad Social y liquidaciones de la Intervención de la Seguridad Social.

El análisis detallado de su contenido, sin embargo, genera dudas sobre la posibilidad de cumplimiento del proyecto presentado, tanto en el capítulo de gastos como de ingresos, hasta el punto que una estimación prudente señala una alta posibilidad de finalizar 2012 con un déficit de alrededor de 6.700 millones de euros (0,6% del PIB).

<b>Simulación del presupuesto de ingresos y gastos de la Seguridad Social en 2012</b>			
	ingresos	gastos	saldo
2011	117.779,22	118.970,04	-1.190,82
2012	115.754,00	122.483,77	-6.729,77

Elaboración propia con las siguientes hipótesis:  
 Ingresos: -3% sobre 2011 por destrucción de empleo.  
 Gastos: +1.600 millones en pensiones y +1.000 millones en el resto de políticas.

Las cuotas sociales son la principal fuente de ingresos del presupuesto de la Seguridad Social en 2012, aunque la previsión manejada por los autores (106.322,96 millones) parece demasiado optimista (+0,9% sobre avance de liquidación 2011) con el contexto de la economía española en 2012 (destrucción de empleo del -3,7%). La aplicación de una hipótesis de descenso de la recaudación coherente con el cuadro macroeconómico y las actuales condiciones de negociación salarial (-3% nominal) dan como resultado un descenso en los ingresos (-4.129,58 millones), frente al incremento oficial (+968,96 millones). La diferencia, por tanto, en contra de los ingresos por cuotas alcanza los 5.098,54 millones (0,48% del PIB).

Las principales novedades en la normativa que afecta a las cuotas sociales son las siguientes:

- Las bases máximas de cotización crecen un 1% (3.262,50 euros mes).
- La base mínima no se incrementa con respecto a 2011 (entre 748,20 y 1.045,20 euros según grupo de cotización).
- En el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos se establece una base máxima de cotización para edades a partir de 47 años, en aquellos trabajadores que no la hayan superado con anterioridad.
- El Régimen Especial Agrario se integra en el Régimen General como un sistema especial a partir del 1 de enero de 2012.
- El Régimen Especial de Empleados de Hogar se integra en el Régimen General como un sistema especial a partir del 1 de enero de 2012.

La previsión oficial de recaudación en concepto de cuotas sociales maneja una distribución similar a la de 2011 en la aportación de los trabajadores ocupados (92,9% del total<sup>17</sup>) y el Servicio Público Español de Empleo (7,1% del total). Esta previsión se apoya posiblemente en considerar un mantenimiento en el número de perceptores de la prestación económica contributiva por desempleo similar al de años precedentes.

<b>Complementos a mínimos de las pensiones contributivas. Coste y fuentes de financiación</b>					
	coste total	aportación Estado		cuotas sociales	
		millones	%	millones	%
2000	3.999,7	97,9	2,4%	3.901,8	97,6%
2005	4.396,4	1.206,4	27,4%	3.190,1	72,6%
2006	4.802,8	1.506,4	31,4%	3.296,5	68,6%
2007	5.383,8	1.806,4	33,6%	3.577,5	66,4%
2008	5.891,5	2.106,4	35,8%	3.785,1	64,2%
2009	6.412,8	2.406,8	37,5%	4.006,0	62,5%
2010	6.997,4	2.706,4	38,7%	4.291,1	61,3%
2011	7.496,5	2.806,4	37,4%	4.690,1	62,6%
2012	7.677,9	3.806,4	49,6%	3.871,5	50,4%
2000-2012				49.029,3	
2003-2012	85,8%	527,8%		33,0%	

Fuente: IEF de la Seguridad Social

La transferencia de la Administración General del Estado (8.891,63 millones) aumenta en términos anuales (+9,3%; +757,26 millones) como consecuencia de varias decisiones. El presupuesto recoge un incremento en la financiación de los complementos por mínimos de las pensiones contributivas (+1.000 millones hasta 3.806,31 millones) que aumenta su contribución hasta cerca de la mitad del coste (49,6% del total), pero mantiene la necesidad del esfuerzo de las cuotas sociales para financiar la otra mitad (3.871,50 millones).

El pago de las pensiones no contributivas (2.137,58 millones) y las prestaciones familiares no contributivas (1.004,64 millones) son totalmente asumidas como años anteriores por la Administración General del Estado. Las acciones de protección a las personas en situación de dependencia también reciben un poco menos de ayuda desde la Administración General del Estado (-78,83 millones; -5,3% anual), como resultado de un aumento

<sup>17</sup> Incluye las bonificaciones del SPEE sobre cuotas por contingencias comunes de trabajadores ocupados: 2.600 millones de euros.

del mínimo garantizado a la dependencia (+152 millones) y la eliminación de los convenios con las comunidades autónomas (-233 millones).

Las transferencias para asumir las obligaciones del INGESA (219,66 millones) y una suma de otras pequeñas partidas completan la aportación del Estado a los ingresos de la Seguridad Social.

Transferencias de la AGE a la Seguridad Social millones de euros	2009	2010	2011	2012	
				millones	% anual
Asistencia sanitaria INGESA	235,49	234,50	209,60	219,66	4,8%
Complemento mínimos pensiones	2.406,35	2.706,35	2.806,00	3.806,31	35,6%
Pensiones no contributivas	2.137,58	2.137,58	2.137,58	2.137,58	0,0%
Prestaciones familiares	1.004,64	1.004,64	1.015,64	1.004,64	-1,1%
Subsidio por nacimiento de hijo		111,42	11,00		
Prestación LISMI	57,31	50,35	44,31	35,78	-19,3%
Síndrome tóxico	18,25	18,25	18,24	18,25	0,1%
Jubilaciones anticipadas reconversión	101,54	101,54	76,73	58,64	-23,6%
Servicios Sociales IMSERSO	303,62	267,10	238,00	144,03	-39,5%
Servicios sociales y asistencia sanitaria ISM	77,53	77,15	20,26	1,50	-18,7%
Acciones protección a la dependencia IMSERSO	952,40	1.581,07	1.498,45	1.541,01	2,8%
mínimo garantizado dependencia		1.164,98	1.134,98	1.287,18	13,4%
convenios dependencia		283,20	233,20	0,00	-100,0%
Seguridad Social cuidadores		33,51	33,51	33,51	0,0%
otros gastos dependencia (corrientes)		83,64	81,20	79,39	-2,2%
otros gastos dependencia (capital)		15,74	15,56	19,54	25,6%
Otras subvenciones Estado	46,15	45,35	58,56	45,67	-22,0%
<b>Total transferencias Estado</b>	<b>7.340,86</b>	<b>8.289,95</b>	<b>8.134,37</b>	<b>8.891,63</b>	<b>9,3%</b>

Fuente: Presupuesto de la Seguridad Social 2012.

El capítulo de ingresos patrimoniales (2.933,82 millones) obtenido fundamentalmente como rendimientos de las inversiones realizadas por el Fondo de Reserva (2.926,07 millones) será, de cumplirse las previsiones oficiales, la tercera fuente de financiación del presupuesto de la Seguridad Social. Los ingresos obtenidos mediante tasas y otros ingresos (1.673,20 millones) completan el presupuesto de ingresos en 2012.

El gasto total previsto en 2012 (119.883,77 millones; 11% del PIB) aumenta en un 0,8% anual. Las pensiones contributivas son el destino que más recursos absorbe (83,4% del total) con una tasa anual de crecimiento muy inferior a la habitual (2,4% nominal), a pesar de haber recuperado la actualización según el IPC (noviembre sobre noviembre). La documentación aportada con los presupuestos no aclara los argumentos utilizados para conseguir ese resultado más allá de la subida inicial del 1% en enero.

Una tasa de sustitución por diferencia de cuantías entre las entradas y salidas al sistema (1,1%) y un número mayor de beneficiarios (1,4%), con una inflación del 1,5% al final de 2012, acumulan una subida anual del 4% nominal en 2012. Estas prudentes hipótesis aumentan el gasto final en 1.600 millones de euros sobre la dotación inicial recogida en el presupuesto.

El gasto en incapacidad laboral por enfermedad (5.799,21 millones) disminuye en términos anuales (-7,9%; -495,87 millones) muy por encima de la destrucción de empleo prevista (-3,7%), de manera que será necesario una mejora en la gestión de la prestación para cumplir con el objetivo. La política de maternidad, paternidad y riesgo por embarazo mantiene la

dotación en 2012 (2.369,85 millones), al igual que las pensiones no contributivas (1.995,01 millones a los que añadir 142,58 millones dirigidos al País Vasco y Navarra).

<b>Prestaciones económicas no contributivas de la Seguridad Social</b>					
<b>Millones de euros nominales</b>					
	PNC	FAS	LISMI	Prestaciones familiares no contributivas	Total
<b>1992</b>	363,5	673,5	628,0		1.665,0
<b>1995</b>	1.036,6	341,5	384,8		1.762,9
<b>2000</b>	1.662,8	149,2	217,1	830,0	2.859,1
<b>2005</b>	1.981,9	66,2	95,9	916,8	3.060,8
<b>2006</b>	2.047,5	61,1	86,9	956,5	3.152,0
<b>2007</b>	2.119,0	47,2	72,8	1.016,6	3.255,7
<b>2008</b>	2.163,1	40,8	63,5	1.223,2	3.490,6
<b>2009</b>	2.137,6	37,0	54,7	1.309,0	3.538,2
<b>2010</b>	2.137,6	31,2	47,1	1.392,6	3.608,5
<b>2011</b>	2.137,6	28,3	44,3	1.019,7	3.229,9
<b>2012</b>	2.137,6	22,6	35,8	1.015,3	3.211,3

En las PNC incluye País Vasco y Navarra.

Las prestaciones familiares no contributivas dispondrán en 2012 (1.015,3 millones) casi de los mismos recursos que en el pasado ejercicio, después del fuerte recorte aseptado en 2011 (-36,7% nominal). El pago periódico por hijo o menor acogido a cargo es el destino de la mayor parte de los recursos (944,07 millones), al pagar una prestación de 291 euros al año (rebajados desde 500 euros en 2011<sup>18</sup>) a 1.250.000 beneficiarios de media.

El pago único por nacimiento o adopción, la maternidad no contributiva y los pagos pendientes del síndrome tóxico completan estas prestaciones económicas no contributivas.

<b>GASTO EN PRESTACIONES DE PROTECCIÓN FAMILIAR Y OTRAS PRESTACIONES</b>							
<b>Millones de euros</b>							
<b>AÑOS</b>	<b>Pago periódico por hijo o menor acogido a cargo</b>	<b>Pago único nac.o adop. hijo fam. num., monopar. y madres discapacit.</b>	<b>Pago único por parto o adopción múltiple</b>	<b>Pago único por nacimiento o adopción de hijo*</b>	<b>Maternidad no contributiva</b>	<b>Síndrome Tóxico</b>	<b>TOTAL</b>
2000	820,29	2,51	7,22			33,24	863,26
2001	780,58	4,01	10,11			26,82	821,52
2002	798,67	4,38	11,43			20,93	835,41
2003	835,91	4,24	12,80			18,54	871,49
2004	846,54	4,56	13,30			17,13	881,53
2005	880,44	4,92	14,96			16,45	916,77
2006	913,15	5,06	17,01			17,86	953,08
2007	940,78	4,88	18,60	33,96	0,36	18,04	1.016,62
2008	1.024,71	16,56	21,82	141,81	0,63	17,69	1.223,22
2009	1.109,64	21,79	22,92	134,74	0,68	19,20	1.308,97
2010	1.183,25	22,77	22,46	144,14	0,63	19,35	1.392,60
2011	942,97	22,87	23,83	11,00	0,81	18,25	1.019,73
2012	944,07	22,87	23,83		0,73	18,25	1.009,75

Fuente: Cuentas y Balance del Sistema de Seguridad Social 2000-2010. Presupuestos 2011 y 2012  
 (\*) Suprimida con efectos desde el 1 de enero de 2011, por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

<sup>18</sup> RD 8/2010, de 20 de mayo, con medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

**NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES FAMILIARES DE PAGO PERIÓDICO  
AÑOS 2009-2012**

		HIJOS SIN DISCAPACIDAD (*)	HIJOS CON DISCAPACIDAD			Total	TOTAL
			< 18 y 33%	> 18 y 65%	> 18 y 75%		
<b>2009</b>	Enero	816.909	79.992	100.781	58.464	239.237	1.056.146
	Julio	801.617	82.870	102.676	58.931	244.477	1.046.094
<b>2010</b>	Enero	901.617	84.598	105.161	59.649	249.408	1.151.025
	Julio	938.457	87.340	107.094	60.162	254.596	1.193.053
<b>2011</b>	Enero	990.593	89.537	108.607	60.833	258.977	1.249.570
	Julio	971.345	91.940	109.423	61.405	262.768	1.234.113
<b>2012</b>	Enero	1.029.080	94.694	110.834	62.029	267.557	1.296.637

(\*) La Ley 35/2007 aumentó la cuantía a percibir por los hijos menores de 3 años de 291 euros anuales hasta 500 euros. La disp. adicional primera.uno de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, extiende hasta los cinco años la cuantía de 500 euros en cómputo anual. El Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, modifica con efectos desde el 1 de enero de 2011, la cuantía de la asignación económica que será, en cómputo anual, de 291 euros para todos los menores de 18 años sin discapacidad.

La dotación dirigida a servicios sociales (1.679,32 millones) disminuye en términos anuales (-10,2%; -190,68 millones). La autonomía personal y atención a la dependencia es el principal destino (1.407,15 millones), aunque reduce la dotación respecto al año precedente (-5,3% nominal). El programa de envejecimiento activo y prevención a la dependencia es el siguiente destino en valor absoluto (124,34 millones) que cuenta con un severo recorte anual (-38,6%). El programa de prestaciones económicas recuperadoras y accesibilidad universal tiene una dotación inferior a la anterior (74,54 millones), que también se reduce sobre el año precedente (-18,83%). Los programas de otros servicios sociales (41,94 millones) y servicios generales (30,22 millones) completan la política de gasto de servicios sociales y también sufren un recorte importante sobre el año precedente (-13,8% y 20,2% anual).

La política de asistencia sanitaria (1.442,37 millones) también sufre un serio recorte sobre la dotación del año anterior (-8,7% nominal). La mayor parte del gasto se concentra en la actividad de las mutuas de accidentes de trabajo (1.187 millones, distribuidos entre medicina ambulatoria: 825,40 millones y medicina hospitalaria: 362,55 millones, con una reducción del -13,3% anual). El INGESA dispondrá de una dotación (219,08 millones) inferior a la del año precedente (-4,6% nominal) para cumplir con sus obligaciones en Ceuta y Melilla. El Instituto Social de la Marina completa esta política sanitaria en el ámbito marítimo, con una dotación (35,27 millones) algo superior a la del año anterior (1,1% nominal).

Segmento contributivo de la Seguridad Social						
	Ingresos	Gastos				Total gastos
	Cuotas sociales	Pensiones contributivas	Incapacidad temporal	Maternidad, paternidad y otros riesgos	Administración (1)	
2004	81.600	64.453	5.830	1.181	2.530	73.995
2005	87.907	68.968	6.407	1.319	2.017	78.711
2006	95.402	74.632	6.896	1.442	3.175	86.145
2007	102.844	79.828	7.327	1.786	3.290	92.231
2008	108.710	84.739	7.307	2.209	3.240	97.495
2009	106.440	89.991	7.227	2.293	2.733	102.244
2010	105.683	95.701	6.733	2.317	2.850	107.601
2011	105.354	99.528	6.295	2.352	2.850	111.025
2012 (inicial)	106.323	101.954	5.799	2.370	2.659	112.782
Excedente (+) o déficit (-)						
	Diferencia entre ingresos y gastos	Complemento mínimos pensiones contributivas	Diferencia sin pago Complemento de mínimos			
			millones	% del PIB		
2004	<b>7.605,38</b>	4.004,7	11.610,08	1,4%		
2005	<b>9.195,70</b>	4.396,4	13.592,10	1,5%		
2006	<b>9.257,24</b>	4.802,8	14.060,04	1,4%		
2007	<b>10.612,68</b>	5.383,8	15.996,50	1,5%		
2008	<b>11.215,67</b>	5.891,5	17.107,20	1,6%		
2009	<b>4.195,82</b>	6.412,8	10.608,60	1,0%		
2010	<b>-1.918,19</b>	6.997,4	5.079,24	0,5%		
2011	<b>-5.671,04</b>	7.496,5	1.825,42	0,2%		
2012 (inicial)	<b>-6.458,86</b>	7.677,9	1.219,03	0,1%		

Elaboración propia.  
(1) Están incluidos todos los gastos de administración de la Seguridad Social, aunque los correspondientes al segmento contributivo son inferiores.

El saldo del segmento contributivo de la Seguridad Social con plena financiación de los complementos por mínimos de las pensiones contributivas desde la Administración General del Estado mantendría un ligero saldo positivo (1.219,03 millones; 0,1% del PIB) en caso de cumplirse con las previsiones oficiales recogidas en el presupuesto. La desviación descrita en este trabajo en ingresos y gastos implicaría un déficit en el segmento contributivo (-4.710 millones de euros) por primera vez desde su reconocimiento legal en 1996.

#### 4. Servicio Público de Empleo Estatal

Las cifras de los presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal correspondientes a 2009, 2010 y 2011 están afectadas por la contabilización en 2011 de 2.263,77 millones de euros (0,2% del PIB) correspondientes a pagos de prestaciones económicas de 2009 y 2010, sin conocer la distribución exacta por ejercicios económicos.

Esta causa explica el fuerte aumento del gasto en subsidios de desempleo durante 2011 (de 5.739,19 a 9.160,59 millones) cuando el número de personas cubiertas de media por esta prestación se ha mantenido muy similar a la del año anterior (1.523,5 miles al mes en 2011 frente a 1.570,9 miles en 2010). El mayor aumento en la cobertura de personas en desempleo mediante prestaciones económicas se produjo en 2009 y 2010 (+866,6 y 361,5 miles al mes respectivamente) y, como se ha comprobado al conocer las cifras de 2011, los responsables decidieron diferir una parte del gasto a ejercicios posteriores.

<b>Resumen ingresos y gastos del Servicio Público Estatal de Empleo</b>				
	Ingresos	Gastos	Saldo	Aportación AGE
2005	19.589,14	19.641,27	-52,13	0,00
2006	21.687,66	21.295,95	391,70	6,00
2007	22.630,29	22.794,28	-163,99	6,00
2008	22.580,40	26.014,81	-3.434,41	0,06
2009	40.468,43	40.183,56	284,87	19.247,65
<b>2010</b>	<b>36.913,71</b>	<b>38.465,99</b>	<b>-1.552,28</b>	<b>16.414,00</b>
2010 corregido	36.913,71	40.729,76	-3.816,05	16.414,00
<b>2011</b>	<b>41.627,63</b>	<b>39.550,57</b>	<b>2.077,06</b>	<b>19.705,89</b>
2011 corregido	41.627,63	37.286,80	4.340,83	19.705,89
2012 inicial	34.658,39	34.718,01	-59,62	13.287,68
Elaboración propia. A falta de información detallada se ha incorporado en 2010 el total de la insuficiencia contabilizada en 2011 (2.263,77 millones de euros).				

El presupuesto de ingresos y gastos en operaciones no financieras correspondiente a 2012 presenta un ligero saldo negativo (-59,62 millones) que pretenden cubrir con el excedente de tesorería del año anterior (60 millones).

La dotación de gastos del SPEE en 2012 (34.720,01 millones; 3,3% del PIB) asume una reducción importante respecto al avance de liquidación del año precedente (-12,2%) que se reduce a casi la mitad (-6,9% anual) cuando se compara con el ejercicio anterior corregido de las insuficiencias asumidas correspondientes a años anteriores.

Después de realizar esa corrección, el gasto total previsto en 2012 para el SPEE disminuye en -2.568,79 millones respecto al año anterior, con una distribución dispar entre las grandes políticas que conforman su presupuesto.

<b>Principales políticas de gasto del SPEE (millones de euros nominales)</b>						
	Prestaciones desempleo	Fomento empleo	Formación profesional para el empleo	Escuelas taller	Otros	TOTAL
2005	12.965,44	3.888,32	1.722,97	497,82	566,72	19.641,27
2006	13.910,09	4.550,19	1.939,42	500,64	395,62	21.295,95
2007	15.028,40	4.507,33	2.047,11	512,18	699,26	22.794,28
2008	18.160,27	4.547,71	2.073,06	529,27	704,50	26.014,81
2009	32.366,01	4.446,71	2.296,92	536,92	537,00	40.183,56
2010	30.388,74	4.719,65	2.294,92	561,03	501,65	38.465,99
<b>2010 corregido</b>	<b>32.652,51</b>	<b>4.719,65</b>	<b>2.294,92</b>	<b>561,03</b>	<b>501,65</b>	<b>40.729,76</b>
2011 inicial	30.140,29	4.762,26	2.327,58	520,79	449,38	38.200,30
2011 avance	31.854,55	4.547,24	2.189,05	548,24	411,50	39.550,57
<b>2011 corregido</b>	<b>29.590,78</b>	<b>4.547,24</b>	<b>2.189,05</b>	<b>548,24</b>	<b>411,50</b>	<b>37.286,80</b>
2012 inicial	28.517,94	3.882,67	1.889,40		428,00	34.718,01
diferencia anual	-1.072,84	-664,57	-299,65	-548,24	16,50	-2.568,79
Evolución anual						
	Prestaciones desempleo	Fomento empleo	Formación profesional para el empleo	Escuelas taller	Otros	TOTAL
2010	-6,1%	6,1%	-0,1%	4,5%	-6,6%	-4,3%
2011	4,8%	-3,7%	-4,6%	-2,3%	-18,0%	2,8%
2012	-10,5%	-14,6%	-13,7%	-100,0%	4,0%	-12,2%
2011 sobre c	-2,4%	-3,7%	-4,6%	-2,3%	-18,0%	-2,9%
2012 sobre c	-3,6%	-14,6%	-13,7%	-100,0%	4,0%	-6,9%

**Las prestaciones económicas** tienen asignada una dotación en 2012 (28.517,94 millones) bastante inferior a la reconocida en el año precedente (-3.336,61 millones; -10,4% nominal). La minoración de recursos en términos anuales es inferior cuando se deduce de 2011 la cantidad de gasto aplicada que no corresponde a ese ejercicio (disminución anual de -1.072,84 millones; -3,6%). Realizadas también las correcciones que afectan a 2011, el presupuesto prevé un mayor descenso en el subsidio (-9,5%), Renta Activa de Inserción (-6,1%) y REAS (-4,2%) que en las prestaciones contributivas (-1,4%).

La evolución corregida del gasto en prestaciones económicas establecida para 2012 por los autores del presupuesto no se compadece con un contexto de aumento del número de personas en desempleo (destrucción de empleo del -3,7% de los ocupados).

Durante 2012 es posible que se produzca el agotamiento de miles de prestaciones económicas, pero su incidencia debería ser muy importante para compensar las nuevas entradas previstas, porque tal y como reflejan los datos de enero, en ese mes se roza el punto máximo de beneficiarios a las distintas prestaciones desde el inicio de la crisis (3.015,0 miles frente a 3.054,8 miles en enero 2011).

**Servicio Público de Empleo Estatal**  
**Gasto en prestaciones por desempleo**  
**(millones de euros corrientes)**

	Prestación contributiva			Subsidios			REAS	Renta Activa Inserción	TOTAL
	Prestación	Cuotas	TOTAL	Subsidios	Cuota	Total			
2005	6.867,32	2.883,30	9.750,62	1.748,81	359,13	2.107,94	885,61	221,17	12.965,33
2006	7.587,10	3.013,78	10.600,88	1.800,39	381,03	2.181,42	877,77	250,02	13.910,08
2007	8.261,15	3.265,78	11.526,93	1.900,85	433,12	2.333,97	844,85	322,65	15.028,40
2008	10.245,65	4.044,68	14.290,33	2.189,09	514,43	2.703,51	830,81	337,85	18.162,50
2009	<b>19.224,11</b>	7.579,26	26.803,37	3.741,25	582,57	4.323,82	815,34	423,40	<b>32.365,93</b>
2010	16.714,59	6.669,96	23.384,55	5.085,51	653,68	5.739,19	800,00	465,00	30.388,74
2010 c	17.000,52	6.785,96	23.786,48	6.874,36	726,68	7.601,04	800,00	465,00	32.652,51
2011	14.705,98	6.048,49	20.754,46	8.307,88	852,71	9.160,59	770,17	1.169,32	31.854,54
2011 c	14.420,05	5.932,49	20.352,54	6.519,03	779,71	7.298,75	770,17	1.169,32	29.590,77
2012	14.329,07	5.731,38	20.060,45	5.747,40	859,35	6.606,75	737,88	1.098,04	28.503,12

	Prestación contributiva			Subsidios			REAS	Renta Activa Inserción	TOTAL
	Prestación	Cuotas	TOTAL	Subsidios	Cuota	Total			
2010	-13,1%	-12,0%	-12,8%	35,9%	12,2%	32,7%	-1,9%	9,8%	-6,1%
2011	-15,2%	-12,6%	-14,4%	-5,2%	7,3%	-4,0%	-3,7%	151,5%	-9,4%
2012	-0,6%	-3,4%	-1,4%	-11,8%	10,2%	-9,5%	-4,2%	-6,1%	-3,7%

Elaboración propia a partir de SPEE

SPEE Beneficiarios mensuales de la prestación por desempleo (en media anual)								Registro paro SPEE	
miles de personas al mes									
Año	Prestación contributiva	Prestación asistencial					TOTAL prestaciones económicas	Número de parados	Parados sin protección
		Total asistencial	Subsidio ordinario	Renta Activa de Inserción	Renta agraria	Subsidio REAS			
1985	537,2	502,2	317,9			184,3	1.039,4	2.642,0	1.786,9
1990	498,6	803,2	508,5			294,7	1.301,8	2.350,0	1.342,9
1995	622,4	829,9	613,8			216,1	1.452,3	2.449,0	1.212,8
2000	446,5	584,4	367,9			216,5	1.030,9	1.557,5	743,2
2001	501,0	598,4	357,2	7,8		233,5	1.099,4	1.921,0	1.055,1
2002	565,7	629,5	354,2	50,7		224,6	1.195,2	2.049,6	1.079,0
2003	630,1	577,3	358,9	16,3		202,1	1.207,5	2.096,9	1.091,5
2004	663,1	599,2	362,8	39,2		197,2	1.262,3	2.113,7	1.048,7
2005	687,0	608,1	367,2	49,7		191,2	1.295,1	2.069,9	965,9
2006	720,4	610,0	373,8	51,4		184,9	1.330,4	2.039,4	893,9
2007	780,2	641,3	373,9	65,6	26,6	175,2	1.421,4	2.039,0	792,8
2008	1.100,9	713,7	448,4	67,6	31,5	166,3	1.814,6	2.539,9	891,6
2009	<b>1.624,8</b>	1.056,4	764,8	95,5	37,2	158,9	2.681,2	3.644,0	1.121,7
2010	1.471,8	1.570,9	1.245,5	125,7	46,0	153,8	<b>3.042,7</b>	4.060,8	1.171,8
2011	1.328,0	1.523,5	1.136,1	186,3	53,8	147,2	<b>2.851,5</b>	4.257,1	1.552,9
enero 2011	1.436,0	1.618,8	1.267,7	155,2	47,7	148,2	<b>3.054,8</b>	4.231,0	1.128,6
enero 2012	1.435,4	1.579,7	1.157,5	221,5	54,6	146,0	<b>3.015,0</b>	4.299,0	1.642,5
<b>% anual 2012</b>	0,0%	-2,4%	-8,7%	42,7%	14,5%	-1,5%	-1,3%	1,6%	45,5%
<b>2007-2009</b>	844,6	415,2	390,9	29,9	10,6	-16,3	1.259,8	1.605,0	329,0
	108,3%	64,7%	104,6%	45,6%	39,8%	-9,3%	88,6%	78,7%	41,5%
<b>2009-2011</b>	-296,8	467,0	371,3	90,8	16,7	-11,7	170,3	613,1	431,1
	-18,3%	44,2%	48,6%	95,0%	44,8%	-7,4%	6,4%	16,8%	38,4%

Elaboración propia.

El anuncio de un plan específico de control del uso de las prestaciones económicas por desempleo puede ser otra causa manejada por el Ejecutivo para prever un descenso en el gasto en esta función tan importante en la situación actual de fuerte recesión.

El número de beneficiarios medio en un año alcanzó su punto máximo en 2010 (3.042,7 miles al mes), debido al fuerte aumento de los subsidios (media de 1.245,5 miles al mes), ya que las prestaciones contributivas comenzaron a descender desde el máximo alcanzado en 2009 (1.624,8 miles al mes). En el año 2011 se mantuvo la tendencia de caída de las prestaciones contributivas (-143,8 miles de media mensual) y se redujo ligeramente el número de beneficiarios de los distintos tipos de subsidios (-47,4 miles de media mensual), aunque se produjo un intercambio entre quienes accedieron al subsidio ordinario y la renta activa de inserción (-109,4 miles y +60,6 miles).

El número de beneficiarios del programa PREPARA se ha reducido drásticamente con el paso del año (de 184.885 en enero a 4.388 en diciembre) y mantiene su tendencia en enero de 2012 (3.456 beneficiarios).

Las políticas de **fomento de empleo** dispondrán en 2012 de una dotación (3.882,67 millones) también muy inferior a la conocida en el avance de liquidación del año precedente (-14,6%; -664,57 millones).

El cambio metodológico introducido en la presentación del nuevo presupuesto dificulta el análisis pero, a falta de disponer de la información necesaria, los programas de planes de contratación temporal de trabajadores desempleados en colaboración con diferentes organismos públicos y entidades sin fines de lucro y planes de contratación temporal en colaboración con corporaciones locales asumirían la mayor parte del recorte (107,92 y 279,85 millones).

La mayor partida en volumen absoluto dentro de las políticas de fomento de empleo es la de bonificaciones en las cotizaciones de la Seguridad Social por contratación laboral (2.800 millones), con un crecimiento sobre la del año pasado (+150 millones).

Entre las restantes, destacan las siguientes por su volumen absoluto de recursos:

- Ayudas para la recualificación profesional de personas que hayan agotado la prestación por desempleo: 525,00 millones.
- Oportunidades de empleo para colectivos con especiales dificultades: 210,00 millones.
- Programa de fomento de empleo agrario Andalucía y Extremadura: 186,97 millones.
- Autoempleo y creación de empleo (CC.AA.): 50,27 millones.
- Programa de fomento de empleo agrario, zonas rurales deprimidas: 29,12 millones.

La política de **formación profesional** dispondrá en 2012 de unos recursos (1.889,40 millones) también bastante inferiores a los utilizados en el año precedente (-13,7% anual; -299,65 millones).

<b>SPEE. Políticas de formación profesional</b>			
año 2011	AGE	CCAA	Total
ocupacional para desempleados	47,84	744,33	792,17
continua para ocupados	1.064,72	332,32	1.397,03
<b>Total</b>	<b>1.112,56</b>	<b>1.076,64</b>	<b>2.189,20</b>

<b>SPEE. Políticas de formación profesional</b>			
2012	AGE	CCAA	Total
ocupacional para desempleados	57,03	615,90	672,93
continua para ocupados	950,00	248,66	1.198,66
<b>Total</b>	<b>1.007,03</b>	<b>864,56</b>	<b>1.871,59</b>

2012	AGE	CCAA	Total
ocupacional para desempleados	19,2%	-17,3%	-15,1%
continua para ocupados	-10,8%	-25,2%	-14,2%
<b>Total</b>	<b>-9,5%</b>	<b>-19,7%</b>	<b>-14,5%</b>

Elaboración propia.

Los dos componentes de formación ocupacional y continua para ocupados verán recortadas sus dotaciones respecto al año precedente (-15,1% y -14,2% anual respectivamente), con mayor repercusión en la parte competencia de las comunidades autónomas (-19,7% anual) que en la gestionada por la Administración General del Estado.

Dado que no se dispone de información sobre su uso final, en esta comparación se ha excluido una partida disponible en 2011 por las comunidades autónomas (260,74 millones) con posibilidad de empleo como política de fomento de empleo o formación.

La política de **escuelas taller** desaparece totalmente después de muchos años de aplicación con un importante ahorro en costes para el SPEE y la imposibilidad de acceso a los jóvenes con problemas en la enseñanza reglada que se formaban en ellas (-548,24 millones).

**Ingresos del SPEE**  
**millones de euros nominales**

	Cuotas sociales				Aportación Estado	Otros	FSE	TOTAL
	Total	Desempleo	Formación	Protección cese actividad				
2005	18.398,69	16.773,14	1.625,55		0,00	375,11	815,34	19.589,14
2006	20.021,46	18.245,46	1.776,00		6,00	754,34	905,86	21.687,66
2007	21.285,95	19.355,86	1.930,09		6,00	396,83	941,51	22.630,29
2008	21.854,74	19.850,22	2.004,52		0,06	328,15	397,45	22.580,40
2009	20.332,67	18.418,80	1.913,87		19.247,65	370,54	517,57	40.468,43
2010	20.196,76	18.295,02	1.900,00	1,74	16.414,00	302,95	0,00	36.913,71
<b>2011 inicial</b>	<b>21.246,50</b>	<b>19.251,00</b>	<b>1.979,78</b>	<b>15,72</b>	<b>16.006,09</b>	<b>373,01</b>	<b>575,00</b>	<b>38.200,60</b>
2011 avance	20.051,83	18.152,00	1.886,00	13,83	19.705,89	219,70	1.650,22	41.627,63
2012 inicial	20.329,83	18.425,00	1.890,00	14,83	13.287,68	390,89	650,00	34.658,39
diferencia anual	277,99	273,00	4,00	0,99	-6.418,21	171,20	-1.000,22	-6.969,24

**Evolución anual**

	Cuotas sociales				Aportación Estado	Otros	FSE	TOTAL
	Total	Desempleo	Formación	Protección cese actividad				
2010	-0,7%	-0,7%	-0,7%		-14,7%	-18,2%	-100,0%	-8,8%
2011	-0,7%	-0,8%	-0,7%	694,9%	20,1%	-27,5%	#DIV/0!	12,8%
2012	1,4%	1,5%	0,2%	7,2%	-32,6%	77,9%	-60,6%	-16,7%

Elaboración propia.

El Servicio Público de Empleo Estatal dispondrá de unos recursos en 2012, según el presupuesto presentado (34.658,39 millones), sensiblemente inferiores a los del año precedente (-16,7% nominal). La principal causa es la disminución de la transferencia recibida desde la Administración General del Estado (-32,6%; -6.418 millones). En la práctica la bajada es inferior (-4.154,77 millones) porque se debe tener en cuenta al realizar la comparación la financiación por valor de 2.263,77 millones realizada en 2011 que en realidad corresponde a ejercicios anteriores.

La cuota por desempleo es la principal fuente de financiación del SPEE (18.425 millones) con una previsión de crecimiento en 2012 (1,5%) incoherente con la previsión oficial de evolución de la ocupación (-3,7%). La transferencia realizada por la Administración General del Estado (13.287,68

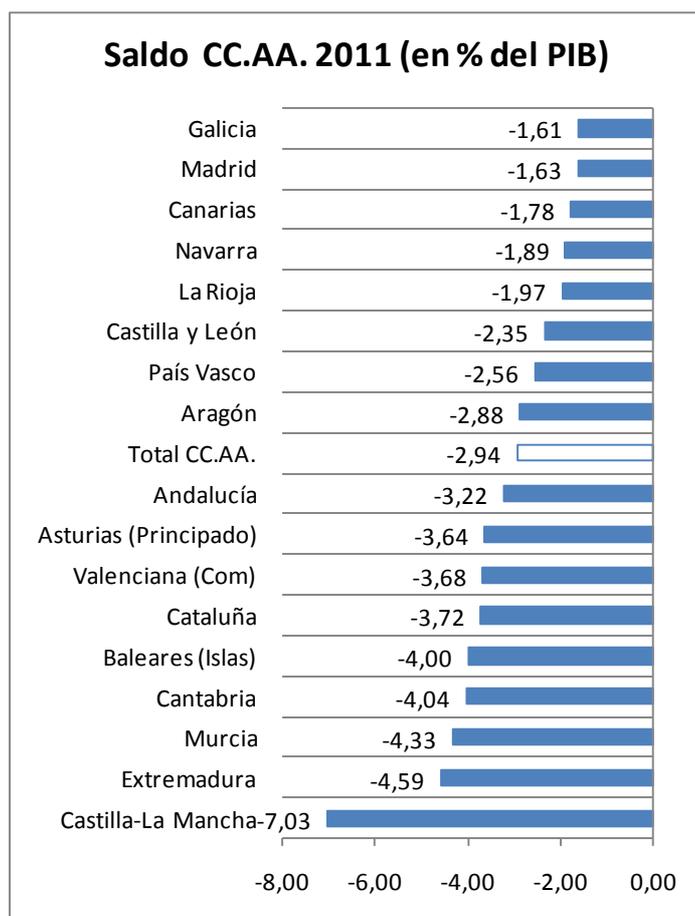
millones) es un complemento imprescindible para afrontar el pago de las prestaciones económicas y las políticas activas y evitar el déficit del organismo que no tendría suficientes recursos con la cuota mencionada y la aportación del Fondo Social Europeo.

De cumplirse la previsión de ingresos con la cuota social de formación, también optimista en el contexto de la economía española, sería suficiente para asumir las obligaciones de gasto íntegras en políticas formativas (1.890 millones).

## 5. Presupuesto liquidado de las comunidades autónomas

La información disponible más reciente sobre los presupuestos liquidados de las comunidades autónomas pertenece al ejercicio 2011, aunque hay diferencias sensibles entre la presentación disponible en la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas correspondiente al IV trimestre y la presentada por el propio ministro para el conjunto del periodo bajo el formato de Contabilidad Nacional referida tan sólo al saldo de las cuentas públicas autonómicas (déficit superior en esta última por valor de 7.457 millones; 0,7% del PIB).

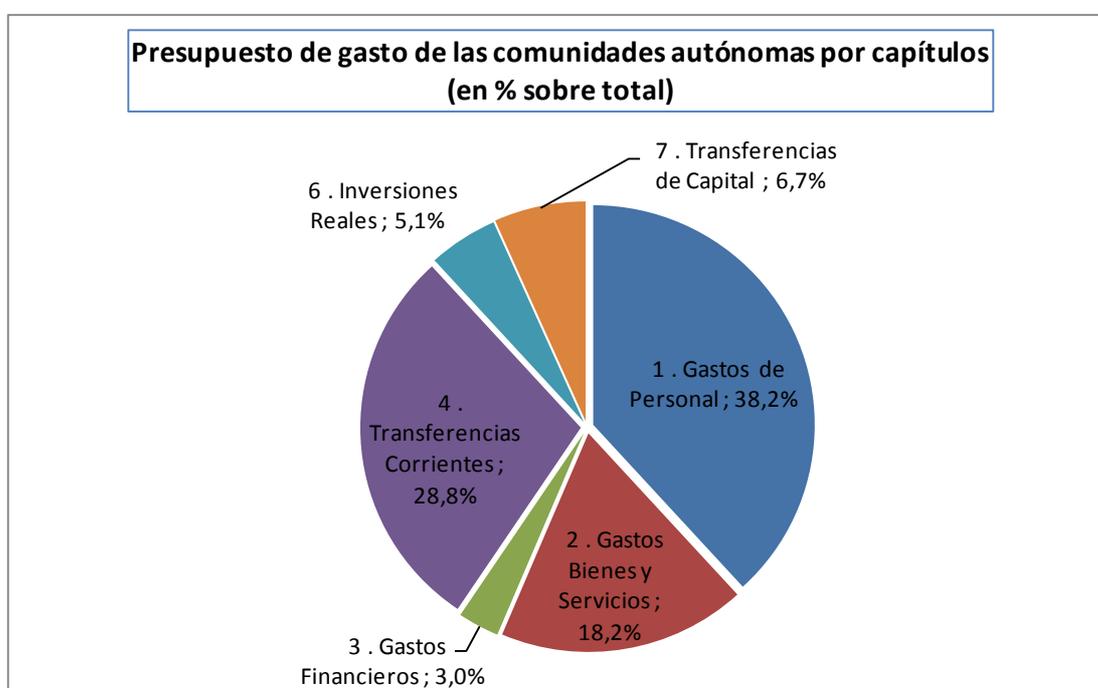
Las cifras correspondientes al IV trimestre de 2011, en teoría las del conjunto del año, se presentan tan sólo en la clasificación económica por capítulos. El gasto liquidado en operaciones no financieras del conjunto de los presupuestos de las comunidades autónomas (150.210,83 millones) se habría reducido sensiblemente respecto al año anterior (-10,9% nominal), pero los ingresos (126.110,27 millones) se habrían reducido aún más (-13,3% nominal), de manera que el saldo negativo de las cuentas públicas en el último ejercicio habría aumentado respecto al precedente (-24.100,57 frente a -23.069,54 millones).



El saldo negativo de 2011 calculado bajo esta presentación, no obstante, es bastante inferior al presentado por el ministro de Hacienda y se ha calculado bajo el criterio de Contabilidad Nacional (-31.570,06 millones; -2,94% del PIB), aunque no se dispone de información desagregada sobre la forma de cálculo. El saldo negativo, además, podría incluso aumentar de confirmarse la desviación al alza en la Comunidad de Madrid (-0,5% del PIB adicional). La media de déficit presentada por el más alto responsable del Ministerio de Hacienda es resultado de una intensa disparidad en los territorios con un punto máximo en Castilla-La Mancha (-7,03% de su PIB territorial) y uno mínimo en Galicia (-1,61% de su PIB territorial). Las Comunidades de Aragón y Andalucía flanquearían la media (-2,88% y -3,22% del PIB).

El ajuste de la liquidación presentada a las cifras reales de gasto, en contra de los rumores que aseguran el cierre de los ejercicios algún mes antes de fin de año, ayudaría bastante a partir de un saldo menos desfavorable y a proceder de una mejor planificación de la ejecución en el presente año.

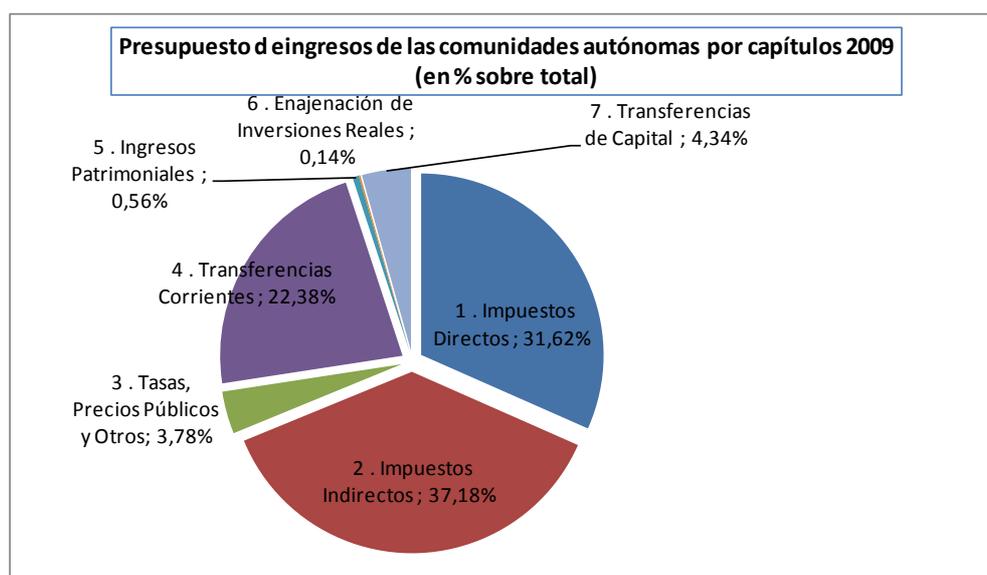
La estructura del presupuesto consolidado de gasto por capítulos en 2011 muestra la mayor concentración en los gastos de personal (38,2% del total; 57.377 millones), seguido de las transferencias corrientes (28,8% del total; 43.212 millones) y los gastos en bienes y servicios corrientes (18,2% del total (27.344,47 millones). Las operaciones de capital le siguen en volumen (11,8% del total; 17.720,90 millones) y en último lugar aparecen los gastos financieros (3% del total; 4.555,50 millones), que todavía absorben un porcentaje pequeño del gasto total.



Para hacer frente a las obligaciones, las comunidades autónomas dispusieron en 2011 de ingresos por un valor inferior a los gastos (126.110,27 millones; 12,4% del PIB). Dentro de los ingresos, los impuestos

indirectos son los que asumieron el mayor protagonismo (37,2% del total), seguidos de la recaudación por impuestos directos (31,6% del total). Las transferencias corrientes recibidas en su mayor parte en concepto de nivelación ocupan la tercera plaza en los ingresos (22,4% del total). La ampliación del tramo autonómico en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (del 35% al 50%), en el Impuesto sobre Valor Añadido (del 40% al 59%) y en los Impuestos específicos sobre el consumo (del 40% al 58%) recogida en el nuevo Sistema de Financiación Autonómico de Régimen Común, aplicado desde el 1 de enero de 2009, ha hecho disminuir en valor absoluto las transferencias de nivelación, aunque el modelo mantiene un muy elevado grado de equidad territorial.

Los ingresos de las comunidades autónomas contaron con la aportación también de las transferencias de capital recibidas en su mayor parte de la Unión Europea como parte de la política regional comunitaria (4,3% del total), las tasas y precios públicos (3,8% del total), los ingresos patrimoniales (0,6% del total) y la enajenación de inversiones (0,1% del total). La estructura de ingresos muestra una gran concentración en los tributos (72,6% del total) y una posición también significativa, pero cada vez menos determinante de las transferencias corrientes recibidas de la Administración General del Estado, en su mayor parte en la categoría de nivelación para garantizar la prestación de servicios a los territorios con menos capacidad económica.



La evolución en el tiempo de los presupuestos de las comunidades autónomas es un ejercicio interesante a realizar con mucho cuidado, debido al progresivo proceso de transferencia de competencias desarrollado en la configuración del Estado de las Autonomías desde 1980. Dado que la última gran política transferida –la asistencia sanitaria de la Seguridad Social– fue el 1 de enero de 2002, se puede utilizar esa fecha como punto de partida para realizar una comparación bastante homogénea de la evolución del presupuesto de las comunidades autónomas en el periodo de tiempo más reciente, en el que reúnen años de bonanza con otros de recesión.

El gasto total en la etapa 2002-2011 recogido en la liquidación de los presupuestos de las comunidades autónomas ha aumentado el 52,7%, con una tasa anual acumulativa del 5,4% nominal. El capítulo de gasto en bienes y servicios corrientes es el que más ha aumentado su dimensión (tasa acumulada del +141,4%; tasa anual del +11,6%), seguido del apartado de gastos de personal (tasa acumulada del +87,9%; tasa anual del +8,2% nominal). El capítulo de transferencias corrientes también ha crecido bastante en esta etapa (tasa acumulada del +15,6%; tasa anual del +1,8%). La evolución es menor en las operaciones de capital (tasa acumulada del +2,9%; tasa anual del 0,4%).

La etapa 2002-2008 refleja mayores tasas de crecimiento en el gasto (tasa acumulada del +72,4%; tasa anual del +11,5%) que la posterior (2008-2011), en la que se ha producido un retraimiento en el gasto, con excepción de los gastos financieros (tasa acumulada del +99,5%) y los gastos de personal, que han mantenido su tendencia de crecimiento en la etapa recesiva del ciclo económico (tasa acumulada del +6,7% en 2008-2011).

En el periodo 2008-2011, por tanto, el gasto total de las comunidades autónomas ha disminuido (tasa anual acumulada del -11,4%; tasa anual del -4%), sobre todo, en el capítulo de transferencias corrientes (tasa acumulada del -23%; tasa anual del -8,4%) y operaciones de capital (tasa acumulada del -38,9%; tasa anual del -15,2%).

En última instancia, las decisiones adoptadas durante la crisis no han permitido mantener el crecimiento acumulado en el gasto total liquidado durante la larga etapa expansiva en los presupuestos de las comunidades autónomas hasta 2008 (+71.211,88 millones sobre la ejecución de 2002), pero la cuantía de gasto a final de 2011 sigue siendo bastante superior al punto de partida en 2002 (+51.817,63 millones; 5 puntos del PIB).

<b>Presupuestos liquidados de las comunidades autónomas Ingresos y gastos por capítulos. Datos consolidados</b>								
<b>Derechos Reconocidos Netos</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010 (a)</b>	<b>2011 (a)</b>
1 . Impuestos Directos	1.904,90	7.758,61	15.988,51	30.445,31	34.424,20	37.430,69	31.939,83	39.872,57
2 . Impuestos Indirectos	3.896,14	7.727,26	29.760,51	53.014,05	46.011,27	38.982,91	31.328,80	46.882,07
3 . Tasas, Precios Públicos y Otros	2.383,08	2.963,82	3.575,56	4.561,55	4.729,99	4.969,24	5.232,96	4.768,89
4 . Transferencias Corrientes	32.814,81	50.748,13	42.287,59	62.283,53	64.863,44	73.400,37	68.578,48	28.228,26
5 . Ingresos Patrimoniales	294,41	364,30	409,64	966,31	981,49	465,50	415,95	705,32
<b>Operaciones Corrientes</b>	<b>41.293,33</b>	<b>69.562,13</b>	<b>92.021,80</b>	<b>151.270,74</b>	<b>151.010,38</b>	<b>155.248,71</b>	<b>137.496,02</b>	<b>120.457,11</b>
6 . Enajenación de Inversiones Reales	230,17	392,40	398,84	347,20	352,40	233,97	300,82	177,70
7 . Transferencias de Capital	3.710,17	4.921,74	5.827,91	6.665,44	8.250,22	8.424,58	7.674,28	5.475,46
<b>Operaciones de Capital</b>	<b>3.940,35</b>	<b>5.314,14</b>	<b>6.226,75</b>	<b>7.012,65</b>	<b>8.602,62</b>	<b>8.658,55</b>	<b>7.975,10</b>	<b>5.653,16</b>
<b>Operaciones no financieras</b>	<b>45.233,68</b>	<b>74.876,26</b>	<b>98.248,55</b>	<b>158.283,39</b>	<b>159.613,00</b>	<b>163.907,26</b>	<b>145.471,12</b>	<b>126.110,27</b>
8 . Activos Financieros	289,20	259,67	216,12	171,97	222,13	185,19	133,62	154,66
9 . Pasivos Financieros	5.039,67	3.349,92	4.978,75	5.791,79	11.535,44	21.776,53	34.559,34	28.221,15
<b>Operaciones financieras</b>	<b>5.328,86</b>	<b>3.609,58</b>	<b>5.194,87</b>	<b>5.963,76</b>	<b>11.757,57</b>	<b>21.961,72</b>	<b>34.692,96</b>	<b>28.375,81</b>
<b>Total Ingresos</b>	<b>50.562,54</b>	<b>78.485,85</b>	<b>103.443,42</b>	<b>164.247,15</b>	<b>171.370,57</b>	<b>185.868,98</b>	<b>180.164,07</b>	<b>154.486,08</b>
<b>Obligaciones Reconocidas Netas</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
1 . Gastos de Personal	15.851,57	24.624,90	30.530,90	48.956,61	53.789,16	57.182,34	56.011,95	57.377,00
2 . Gastos Bienes y Servicios	5.622,49	7.906,04	11.329,69	25.222,28	28.379,20	31.452,63	29.199,90	27.344,47
3 . Gastos Financieros	2.345,78	1.948,78	1.922,99	2.167,36	2.283,88	2.599,40	2.989,17	4.555,50
4 . Transferencias Corrientes	14.397,01	27.084,21	37.379,45	52.252,27	56.143,75	62.049,31	57.095,29	43.212,96
<b>Operaciones Corrientes</b>	<b>38.216,84</b>	<b>61.563,92</b>	<b>81.163,45</b>	<b>128.598,52</b>	<b>140.595,99</b>	<b>153.283,69</b>	<b>145.296,30</b>	<b>132.489,93</b>
6 . Inversiones Reales	5.383,52	6.689,60	8.410,91	12.421,32	13.374,20	12.402,04	9.658,39	7.660,77
7 . Transferencias de Capital	3.758,83	6.951,08	8.818,84	13.666,86	15.634,90	15.410,62	13.585,96	10.060,13
<b>Operaciones de Capital</b>	<b>9.142,35</b>	<b>13.640,68</b>	<b>17.229,76</b>	<b>26.088,17</b>	<b>29.009,10</b>	<b>27.812,66</b>	<b>23.244,35</b>	<b>17.720,90</b>
<b>Operaciones no financieras</b>	<b>47.359,19</b>	<b>75.204,60</b>	<b>98.393,21</b>	<b>154.686,69</b>	<b>169.605,09</b>	<b>181.096,34</b>	<b>168.540,66</b>	<b>150.210,83</b>
8 . Activos Financieros	519,40	674,25	1.181,30	3.166,49	2.884,98	3.050,70	2.799,54	2.940,58
9 . Pasivos Financieros	1.658,57	2.823,80	3.164,08	3.965,78	3.433,47	4.484,45	6.029,40	9.079,01
<b>Operaciones financieras</b>	<b>2.177,98</b>	<b>3.498,05</b>	<b>4.345,37</b>	<b>7.132,26</b>	<b>6.318,46</b>	<b>7.535,15</b>	<b>8.828,93</b>	<b>12.019,60</b>
<b>Total Gastos</b>	<b>49.537,17</b>	<b>78.702,65</b>	<b>102.738,58</b>	<b>161.818,95</b>	<b>175.923,54</b>	<b>188.631,49</b>	<b>177.369,59</b>	<b>162.230,43</b>
saldo primario	220,27	1.620,44	1.778,34	5.764,05	-7.708,20	-14.589,69	-20.080,37	-19.545,07
<b>saldo op no financieras</b>	<b>-2.125,51</b>	<b>-328,34</b>	<b>-144,65</b>	<b>3.596,70</b>	<b>-9.992,09</b>	<b>-17.189,09</b>	<b>-23.069,54</b>	<b>-24.100,57</b>
<b>saldo activos financieros</b>	<b>-230,21</b>	<b>-414,58</b>	<b>-965,17</b>	<b>-2.994,52</b>	<b>-2.662,85</b>	<b>-2.865,50</b>	<b>-2.665,91</b>	<b>-2.785,93</b>
<b>cap/nec de financiación neta</b>	<b>-2.355,71</b>	<b>-742,93</b>	<b>-1.109,83</b>	<b>602,18</b>	<b>-12.654,94</b>	<b>-20.054,59</b>	<b>-25.735,45</b>	<b>-26.886,49</b>
vencimientos deuda	5.039,67	3.349,92	4.978,75	5.791,79	11.535,44	21.776,53	34.559,34	28.221,15
<b>cap/nec de financiación bruta</b>	<b>-7.395,38</b>	<b>-4.092,84</b>	<b>-6.088,57</b>	<b>-5.189,61</b>	<b>-24.190,38</b>	<b>-41.831,12</b>	<b>-60.294,79</b>	<b>-55.107,65</b>
Las cifras de 2011 corresponden al avance de liquidación del IV trimestre facilitado por el Mº de Hacienda. Hay una diferencia de 7.456,89 millones en el saldo con la más reciente liquidación.								

<b>Presupuestos liquidados de las comunidades autónomas</b>						
evolución nominal	2002-2008		2008-2011		2002-2011	
<b>Derechos Reconocidos Netos</b>	acumulado	tasa anual	acumulado	tasa anual	acumulado	tasa anual
1 . Impuestos Directos	134,1%	12,9%	15,8%	5,0%	149,4%	12,1%
2 . Impuestos Indirectos	31,0%	3,9%	1,9%	0,6%	57,5%	5,8%
3 . Tasas, Precios Públicos y Otros	39,0%	4,8%	0,8%	0,3%	33,4%	3,7%
4 . Transferencias Corrientes	73,6%	8,2%	-56,5%	-24,2%	-33,2%	-4,9%
5 . Ingresos Patrimoniales	13,6%	1,8%	-28,1%	-10,4%		
<b>Operaciones Corrientes</b>	<b>68,7%</b>	<b>7,8%</b>	<b>-20,2%</b>	<b>-7,3%</b>	<b>30,9%</b>	<b>3,4%</b>
6 . Enajenación de Inversiones Reales	-41,3%	-7,3%	-49,6%	-20,4%	-55,4%	-9,6%
7 . Transferencias de Capital	44,6%	5,4%	-33,6%	-12,8%	-6,0%	-0,8%
<b>Operaciones de Capital</b>	<b>39,1%</b>	<b>4,8%</b>	<b>-34,3%</b>	<b>-13,1%</b>	<b>-9,2%</b>	<b>-1,2%</b>
<b>Operaciones no financieras</b>	<b>66,8%</b>	<b>7,6%</b>	<b>-21,0%</b>	<b>-7,6%</b>	<b>28,4%</b>	<b>3,2%</b>
8 . Activos Financieros	-14,3%	-2,2%	-30,4%	-11,4%	-28,4%	-4,1%
9 . Pasivos Financieros	337,4%	23,5%	144,6%	34,7%	466,8%	24,2%
<b>Operaciones financieras</b>	<b>322,8%</b>	<b>22,9%</b>	<b>141,3%</b>	<b>34,1%</b>	<b>446,2%</b>	<b>23,6%</b>
<b>Total Ingresos</b>	<b>79,7%</b>	<b>8,7%</b>	<b>-9,9%</b>	<b>-3,4%</b>	<b>49,3%</b>	<b>5,1%</b>
	2002-2008		2008-2011		2002-2011	
<b>Obligaciones Reconocidas Netas</b>	acumulado	tasa anual	acumulado	tasa anual	acumulado	tasa anual
1 . Gastos de Personal	76,2%	12,0%	6,7%	2,2%	87,9%	8,2%
2 . Gastos Bienes y Servicios	150,5%	20,2%	-3,6%	-1,2%	141,4%	11,6%
3 . Gastos Financieros	18,8%	3,5%	99,5%	25,9%	136,9%	11,4%
4 . Transferencias Corrientes	50,2%	8,5%	-23,0%	-8,4%	15,6%	1,8%
5 . Fondo de contingencia						
<b>Operaciones Corrientes</b>	<b>73,2%</b>	<b>11,6%</b>	<b>-5,8%</b>	<b>-2,0%</b>	<b>63,2%</b>	<b>6,3%</b>
6 . Inversiones Reales	59,0%	9,7%	-42,7%	-17,0%	-8,9%	-1,2%
7 . Transferencias de Capital	77,3%	12,1%	-35,7%	-13,7%	14,1%	1,7%
<b>Operaciones de Capital</b>	<b>68,4%</b>	<b>11,0%</b>	<b>-38,9%</b>	<b>-15,2%</b>	<b>2,9%</b>	<b>0,4%</b>
<b>Operaciones no financieras</b>	<b>72,4%</b>	<b>11,5%</b>	<b>-11,4%</b>	<b>-4,0%</b>	<b>52,7%</b>	<b>5,4%</b>
8 . Activos Financieros	144,2%	19,6%	1,9%	0,6%	148,9%	12,1%
9 . Pasivos Financieros	8,5%	1,6%	164,4%	38,3%	186,9%	14,1%
<b>Operaciones financieras</b>	<b>45,4%</b>	<b>7,8%</b>	<b>90,2%</b>	<b>23,9%</b>	<b>176,6%</b>	<b>13,6%</b>
<b>Total Gastos</b>	<b>71,2%</b>	<b>11,4%</b>	<b>-7,8%</b>	<b>-2,7%</b>	<b>57,9%</b>	<b>5,9%</b>

Elaboración propia.

**Clasificación funcional por capítulos de la liquidación de los presupuestos de las comunidades autónomas ejercicio 2009**  
(millones de euros)

	<b>Cuenta Funcional</b>	<b>Capítulo 1</b>	<b>Capítulo 2</b>	<b>Capítulo 3</b>	<b>Capítulo 4</b>	<b>Capítulo 6</b>	<b>Capítulo 7</b>	<b>op no financieras</b>	<b>Capítulo 8</b>	<b>Capítulo 9</b>	<b>Total</b>
1	Servicios Públicos Básicos	3.359,34	1.291,35	4,79	777,36	374,42	219,01	6.026,27	18,37	0	6.044,63
11	Justicia	1.463,31	571,39	4,30	279,22	170,90	2,35	2.491,47	11,81	0	2.503,28
13	Seguridad Ciudadana e Instituciones Penitenciarias	1.876,36	705,21	0,48	246,15	198,51	35,31	3.062,02	6,52	0	3.068,54
14	Política Exterior	19,66	14,75	0,01	251,99	5,02	181,34	472,78	0,03	0	472,81
2	Actuaciones de Protección y Promoción Social	2.879,21	3.234,56	7,38	9.599,72	1.134,87	3.207,07	20.062,81	159,44	0	20.222,26
21	Pensiones	2,31	0	0	247,66	0	0	249,9748	0	0	249,97
22	Otras Prestaciones Económicas	57,67	0	0	0	0	0	57,66596	0	0	57,67
23	Servicios Sociales y Promoción Social	2.020,49	2.870,53	0,34	6.077,70	417,90	491,68	11.878,63	11,62	0	11.890,25
24	Fomento del Empleo	628,01	222,84	0,06	2.972,25	156,55	1.257,32	5.237,03	22,45	0	5.259,47
26	Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	168,63	140,30	6,99	302,11	560,41	1.458,08	2.636,52	125,38	0	2.761,90
29	Gestión y Administración de la Seguridad Social	2,10	0,88	0	5,05E-05	0,00	0	2,987187	0	0	2,99
3	Producción Bienes Públicos de Carácter Preferente	46.863,88	24.666,85	130,54	30.366,74	3.398,08	2.104,55	107.530,65	496,02	0	108.026,67
31	Sanidad	23.921,45	22.047,43	128,43	15.976,25	1.732,50	380,79	64.186,85	110,43	0	64.297,28
32	Educación	22.491,10	2.312,23	1,96	13.633,92	1.152,14	1.185,94	40.777,29	105,46	0	40.882,76
33	Cultura	451,33	307,19	0,15	756,57	513,44	537,82	2.566,50	280,13	0	2.846,63
4	Actuaciones de Carácter Económico	2.575,03	1.196,06	15,05	10.111,29	6.892,32	8.361,83	29.151,58	1.638,35	2,61	30.792,54
41	Agricultura, Pesca y Alimentación	808,26	201,44	0,73	5.950,02	716,57	2.696,91	10.373,93	195,14	0	10.569,07
42	Industria y Energía	119,21	30,22	0,57	183,31	54,11	852,57	1.239,99	176,14	0	1.416,13
43	Comercio, Turismo y Pymes	116,79	45,26	0,02	468,27	93,28	1.345,93	2.069,54	427,89	0	2.497,43
44	Subvenciones al Transporte	0,16	0,10	0	343,30	0,75	69,10	413,40	15,29	0	428,70
45	Infraestructuras	1.128,97	575,41	13,71	2.135,48	5.536,17	2.039,05	11.428,80	303,86	2,56	11.735,21
46	Investigación, Desarrollo e Innovación	212,87	163,80	0,01	591,69	197,00	1.085,55	2.250,91	348,01	0,06	2.598,98
49	Otras Actuaciones de Carácter Económico	188,77	179,83	0,01	439,22	294,44	272,72	1.375,00	172,01	0	1.547,01
9	Actuaciones de Carácter General	1.504,88	1.063,81	2.441,64	11.194,21	602,35	1.518,16	18.325,04	738,52	4.481,84	23.545,39
91	Alta Dirección	347,69	147,08	0,02	147,68	62,70	22,55	727,71	2,68	0	730,40
92	Servicios de Carácter General	814,07	674,55	1,60	1.371,98	472,42	575,63	3.910,27	584,97	29,88	4.525,12
93	Administración Financiera y Tributaria	343,11	242,18	5,02	79,50	67,22	147,12	884,16	150,87	0	1.035,03
94	Transferencias a otras Administraciones Públicas	0	0	0	9.595,05	0	772,86	10.367,91	0	0	10.367,91
95	Deuda Pública	0	0	2.434,99	0	0	0	2434,992	0	4.451,95	6.886,94
	<b>T o t a l</b>	<b>57.182,34</b>	<b>31.452,63</b>	<b>2.599,40</b>	<b>62.049,31</b>	<b>12.402,04</b>	<b>15.410,62</b>	<b>181.096,34</b>	<b>3.050,70</b>	<b>4.484,45</b>	<b>188.631,49</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Territoriales.

<b>Clasificación funcional por capítulos de la liquidación de los presupuestos de las comunidades autónomas ejercicio 2009</b>								
<b>Participación de los capítulos en cada una de las políticas</b>								
	Cuenta Funcional	Capítulo 1	Capítulo 2	Capítulo 3	Capítulo 4	Capítulo 6	Capítulo 7	op no financieras
<b>1</b>	<b>Servicios Públicos Básicos</b>	<b>55,7%</b>	<b>21,4%</b>	<b>0,1%</b>	<b>12,9%</b>	<b>6,2%</b>	<b>3,6%</b>	<b>100,0%</b>
11	Justicia	58,7%	22,9%	0,2%	11,2%	6,9%	0,1%	100,0%
13	Seguridad Ciudadana e Instituciones Penitenciarias	61,3%	23,0%	0,0%	8,0%	6,5%	1,2%	100,0%
14	Política Exterior	4,2%	3,1%	0,0%	53,3%	1,1%	38,4%	100,0%
<b>2</b>	<b>Actuaciones de Protección y Promoción Social</b>	<b>14,4%</b>	<b>16,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>47,8%</b>	<b>5,7%</b>	<b>16,0%</b>	<b>100,0%</b>
21	Pensiones	0,9%	0,0%	0,0%	99,1%	0,0%	0,0%	100,0%
22	Otras Prestaciones Económicas	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
23	Servicios Sociales y Promoción Social	17,0%	24,2%	0,0%	51,2%	3,5%	4,1%	100,0%
24	Fomento del Empleo	12,0%	4,3%	0,0%	56,8%	3,0%	24,0%	100,0%
26	Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	6,4%	5,3%	0,3%	11,5%	21,3%	55,3%	100,0%
29	Gestión y Administración de la Seguridad Social	70,3%	29,6%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	100,0%
<b>3</b>	<b>Producción Bienes Públicos de Carácter Preferente</b>	<b>43,6%</b>	<b>22,9%</b>	<b>0,1%</b>	<b>28,2%</b>	<b>3,2%</b>	<b>2,0%</b>	<b>100,0%</b>
31	Sanidad	37,3%	34,3%	0,2%	24,9%	2,7%	0,6%	100,0%
32	Educación	55,2%	5,7%	0,0%	33,4%	2,8%	2,9%	100,0%
33	Cultura	17,6%	12,0%	0,0%	29,5%	20,0%	21,0%	100,0%
<b>4</b>	<b>Actuaciones de Carácter Económico</b>	<b>8,8%</b>	<b>4,1%</b>	<b>0,1%</b>	<b>34,7%</b>	<b>23,6%</b>	<b>28,7%</b>	<b>100,0%</b>
41	Agricultura, Pesca y Alimentación	7,8%	1,9%	0,0%	57,4%	6,9%	26,0%	100,0%
42	Industria y Energía	9,6%	2,4%	0,0%	14,8%	4,4%	68,8%	100,0%
43	Comercio, Turismo y Pymes	5,6%	2,2%	0,0%	22,6%	4,5%	65,0%	100,0%
44	Subvenciones al Transporte	0,0%	0,0%	0,0%	83,0%	0,2%	16,7%	100,0%
45	Infraestructuras	9,9%	5,0%	0,1%	18,7%	48,4%	17,8%	100,0%
46	Investigación, Desarrollo e Innovación	9,5%	7,3%	0,0%	26,3%	8,8%	48,2%	100,0%
49	Otras Actuaciones de Carácter Económico	13,7%	13,1%	0,0%	31,9%	21,4%	19,8%	100,0%
<b>9</b>	<b>Actuaciones de Carácter General</b>	<b>8,2%</b>	<b>5,8%</b>	<b>13,3%</b>	<b>61,1%</b>	<b>3,3%</b>	<b>8,3%</b>	<b>100,0%</b>
91	Alta Dirección	47,8%	20,2%	0,0%	20,3%	8,6%	3,1%	100,0%
92	Servicios de Carácter General	20,8%	17,3%	0,0%	35,1%	12,1%	14,7%	100,0%
93	Administración Financiera y Tributaria	38,8%	27,4%	0,6%	9,0%	7,6%	16,6%	100,0%
94	Transferencias a otras Administraciones Públicas	0,0%	0,0%	0,0%	92,5%	0,0%	7,5%	100,0%
95	Deuda Pública	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
	Total	31,6%	17,4%	1,4%	34,3%	6,8%	8,5%	100,0%

Elaboración propia.

Clasificación funcional por capítulos de la liquidación de los presupuestos de las comunidades autónomas ejercicio 2009								
Participación de las políticas en cada capítulo								
	Cuenta Funcional	Capítulo 1	Capítulo 2	Capítulo 3	Capítulo 4	Capítulo 6	Capítulo 7	op no financieras
1	Servicios Públicos Básicos	5,9%	4,1%	0,2%	1,3%	3,0%	1,4%	3,3%
11	Justicia	2,6%	1,8%	0,2%	0,4%	1,4%	0,0%	1,4%
13	Seguridad Ciudadana e Instituciones Penitenciarias	3,3%	2,2%	0,0%	0,4%	1,6%	0,2%	1,7%
14	Política Exterior	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%	1,2%	0,3%
2	Actuaciones de Protección y Promoción Social	5,0%	10,3%	0,3%	15,5%	9,2%	20,8%	11,1%
21	Pensiones	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	0,1%
22	Otras Prestaciones Económicas	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
23	Servicios Sociales y Promoción Social	3,5%	9,1%	0,0%	9,8%	3,4%	3,2%	<b>6,6%</b>
24	Fomento del Empleo	1,1%	0,7%	0,0%	4,8%	1,3%	8,2%	2,9%
26	Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	0,3%	0,4%	0,3%	0,5%	4,5%	9,5%	1,5%
29	Gestión y Administración de la Seguridad Social	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
3	Producción Bienes Públicos de Carácter Preferente	82,0%	78,4%	5,0%	48,9%	27,4%	13,7%	59,4%
31	Sanidad	41,8%	70,1%	4,9%	<b>25,7%</b>	14,0%	2,5%	<b>35,4%</b>
32	Educación	39,3%	7,4%	0,1%	<b>22,0%</b>	9,3%	7,7%	<b>22,5%</b>
33	Cultura	0,8%	1,0%	0,0%	1,2%	4,1%	3,5%	1,4%
4	Actuaciones de Carácter Económico	4,5%	3,8%	0,6%	16,3%	55,6%	54,3%	16,1%
41	Agricultura, Pesca y Alimentación	1,4%	0,6%	0,0%	9,6%	5,8%	17,5%	5,7%
42	Industria y Energía	0,2%	0,1%	0,0%	0,3%	0,4%	5,5%	0,7%
43	Comercio, Turismo y Pymes	0,2%	0,1%	0,0%	0,8%	0,8%	8,7%	1,1%
44	Subvenciones al Transporte	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%	0,0%	0,4%	0,2%
45	Infraestructuras	2,0%	1,8%	0,5%	3,4%	44,6%	13,2%	6,3%
46	Investigación, Desarrollo e Innovación	0,4%	0,5%	0,0%	1,0%	1,6%	7,0%	1,2%
49	Otras Actuaciones de Carácter Económico	0,3%	0,6%	0,0%	0,7%	2,4%	1,8%	0,8%
9	Actuaciones de Carácter General	2,6%	3,4%	93,9%	18,0%	4,9%	9,9%	10,1%
91	Alta Dirección	0,6%	0,5%	0,0%	0,2%	0,5%	0,1%	0,4%
92	Servicios de Carácter General	1,4%	2,1%	0,1%	2,2%	3,8%	3,7%	2,2%
93	Administración Financiera y Tributaria	0,6%	0,8%	0,2%	0,1%	0,5%	1,0%	0,5%
94	Transferencias a otras Administraciones Públicas	0,0%	0,0%	0,0%	15,5%	0,0%	5,0%	5,7%
95	Deuda Pública	0,0%	0,0%	93,7%	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%
	<b>T o t a l</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Elaboración propia

Los ingresos autonómicos mantuvieron una dimensión ligeramente superior a los gastos hasta 2008 (tasa acumulada del 66,8%; tasa anual del 7,6%) suficiente para presentar un saldo positivo en las operaciones no financieras, no así al incluir las operaciones realizadas mediante activos financieros que les obligaban a incurrir en un pequeño endeudamiento. La llegada de la crisis provocó su desplome hasta caer más de una quinta parte en 2011 sobre el punto máximo alcanzado (-33.502 millones entre 2008 y 2011; -21%). La mayor incidencia se hace notoria en el capítulo de transferencias (tasa acumulada del -56,5%), pero en este capítulo se debe al ya comentado aumento en el tramo autonómico en los impuestos compartidos a cambio de reducir las transferencias de nivelación recibidas de la Administración General del Estado. El retraso hasta 2010, aplicado de forma consciente por parte de esta última en la aplicación de los anticipos a cuenta sobre los tributos compartidos, difirió dos años el efecto sobre los ingresos autonómicos, pero no impidió su llegada, si cabe, con más fuerza (-11,2% en 2010 y -13,3% en 2011).

El tardío descenso en el tramo autonómico de los impuestos compartidos (IRPF, IVA e I.I.EE.) ha estado acompañado del hundimiento de los denominados “impuestos cedidos propios”, en especial el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados, que entre ambos han reducido su recaudación en algo más de 10.000 millones desde 2008 (de 18.000 a 7.950 millones).

En síntesis, el hundimiento de los ingresos ha condicionado de forma decisiva la aparición de un elevado déficit en las cuentas autonómicas (alrededor del 3% del PIB en 2011), que sería aún mayor de no haberse aprobado el diferimiento del pago en plazos durante 10 años de los saldos negativos de las liquidaciones del Sistema de Financiación Autonómico correspondientes a 2009 y 2010 (23.117 millones).

El profundo proceso de descentralización acometido en España desde 1980 ha concedido mucho más protagonismo a las cuentas de las Administraciones territoriales y, en especial, a las correspondientes a las comunidades autónomas. De acuerdo a la última información disponible (2010), su peso en el gasto público total es el mayor entre las Administraciones (35,1% del total). Tan sólo la Seguridad Social se le acerca en volumen absoluto de gasto realizado (32% del total del sector público).

<b>Gasto total de las Administraciones Públicas en España Empleos directos en operaciones no financieras</b>			
Ejercicio 2010			
	Millones de euros nominales	% PIB	% sobre total
Administración General del Estado	78.866,42	7,5%	16,4%
Seguridad Social (con SPEE)	156.849,92	14,9%	32,7%
Comunidades autónomas	168.540,66	16,0%	35,1%
Corporaciones locales	75.336,00	7,2%	15,7%
<b>Total Administraciones Públicas</b>	<b>479.593,00</b>	<b>45,6%</b>	<b>100,0%</b>
Elaboración propia a partir de PGE, presupuestos autonómicos y simulación de presupuestos locales según posición en 2006.			
En las corporaciones locales están incluidas las Diputaciones de Régimen Foral.			

Por este motivo puede ser útil disponer de un análisis detallado del contenido de los presupuestos de las comunidades autónomas. Una tarea bastante difícil de afrontar debido a la carencia de información oficial

disponible ordenada de manera homogénea. La más reciente con un nivel de desagregación mínimo por funciones (o políticas) se remonta a la liquidación de 2009. Una grave deficiencia en la necesaria transparencia de las cuentas públicas que ha sido sostenida por los diferentes gobiernos y considerada como un inconveniente menor por las Cortes Generales.

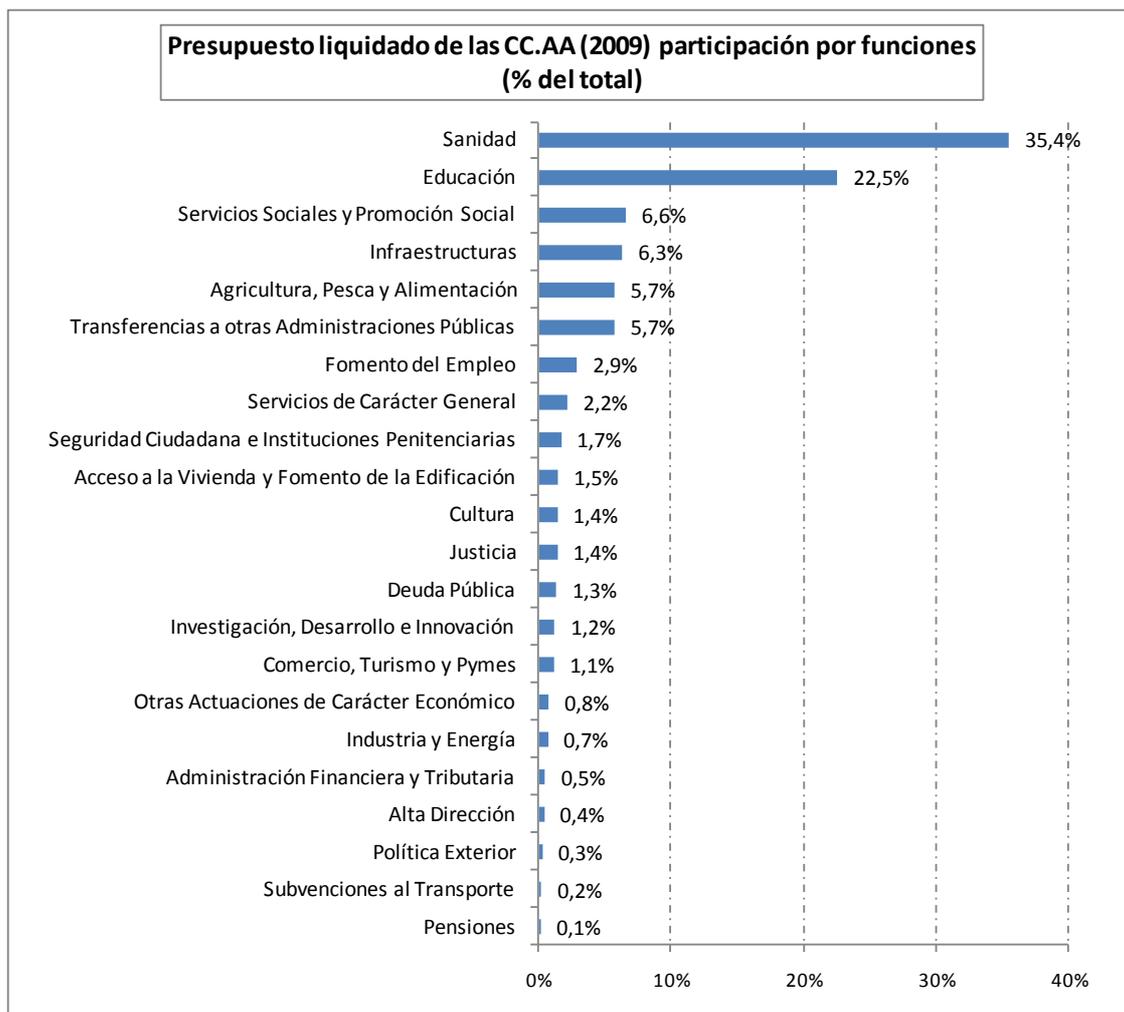
La presentación del gasto autonómico por funciones agrupadas en nueve grupos y 26 subgrupos para la liquidación de 2009 muestra una intensa concentración en tres políticas (64,5% del total): sanidad (35,4% del total), educación (22,5% del total) y servicios sociales y promoción social (6,6% del total). Las infraestructuras son la siguiente política en volumen de recursos (6,3% del total), seguida de agricultura, pesca y alimentación, y transferencias a otras Administraciones públicas (cada una con el 5,7% del total).

Todas las demás políticas absorben un porcentaje bastante inferior del gasto de las comunidades autónomas: servicios de carácter general y alta dirección (2,6% del total), seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias (1,7% del total), acceso a la vivienda y fomento de la edificación (1,5% del total), cultura (1,4% del total), justicia (1,4% del total).

Los gastos derivados del saldo de deuda pública en circulación han ganado posiciones en estos últimos años dentro del presupuesto (1,3% del total) hasta superar incluso a las políticas de I+D+i (1,2% del total), comercio, turismo y PYME (1,1% del total) e industria y energía (0,7% del total). Como curiosidad, la política exterior superó en dotación a la de subvenciones al transporte (472,78 frente a 428,70 millones).

Dentro de las políticas enumeradas hay algunas cuya dotación está muy condicionada por las decisiones adoptadas en otros niveles de gobierno. Es el caso de la dotación dirigida a la agricultura y pesca determinada por la Unión Europea al estar la PAC bajo su competencia exclusiva, o las políticas activas de empleo y vivienda muy influidas por el hecho de ser una transferencia condicionada de la Administración General del Estado determinada en la conferencia sectorial donde participan todas las comunidades autónomas.

El análisis del gasto por capítulos en 2009 refleja la mayor concentración de gasto en las transferencias corrientes (34,3% del total) y, dentro de las mismas, las políticas de sanidad y educación son las que tienen un mayor protagonismo (25,7% y 22% respectivamente) por encima incluso de las actuaciones de promoción social (15,5%), donde se agrupan los servicios sociales y las políticas de fomento de empleo. El pago de la farmacia en el caso de sanidad y de los conciertos a los colegios privados en caso de la educación explican la mayor parte del gasto en transferencias corrientes.



El capítulo de personal concentraba en 2009 un porcentaje similar de gasto de los presupuestos de las comunidades autónomas al de las transferencias corrientes (31,6% del total). Las políticas de sanidad y educación absorben más de las tres cuartas partes del gasto en este capítulo (41,8% y 39,3% respectivamente). El resto se distribuye de forma muy pareja entre las otras políticas, con pequeños porcentajes en cada una de ellas. Tan sólo la política de justicia supera el 2% del total del capítulo de personal (2,6%).

La evolución desde 2002 puede ser un indicador bastante fiable del comportamiento en materia de empleo y salarios, ya que el último traspaso de alguna política con relevancia significativa sobre esta materia se remonta a la finalización de la transferencia de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social el 1 de enero de 2002. El resultado en términos de empleo difiere según la fuente utilizada. La Encuesta de Población Activa refleja una tasa acumulada más intensa en el periodo 2002-2010 (+37,6%; +477.000 empleos), probablemente al incluir ocupaciones de menor duración a la jornada completa. El Registro de empleo al servicio de las Administraciones públicas recoge un incremento inferior de trabajadores empleados en la misma etapa temporal (+22,4% acumulado; +246.493 empleos). Ambas fuentes reflejan las comunidades autónomas como el nivel

administrativo con un número mayor de empleo dentro de las Administraciones públicas (53,9% del total con las universidades en el Registro de las Administraciones públicas y 55,7% en la EPA).

La comparación en la etapa 2002-2010 de la evolución del gasto de las comunidades autónomas en el capítulo de personal (92,7% nominal) y la evolución del empleo (+22,4% o +37,6% según la fuente) permite calcular el crecimiento anual medio de los salarios unitarios en el periodo: +8,8% nominal con las cifras de empleo del Registro y +6,9% nominal con la EPA. La evolución anual de los salarios de los empleados dependientes de las comunidades autónomas, deducido el efecto de los precios, permite calcular una tasa anual acumulativa real en el periodo 2002-2010 que oscila entre un máximo del 6% nominal con el empleo del Registro y un mínimo del 4,1% con la EPA.

La tasa anual de crecimiento real experimentada por los salarios de los empleados de las comunidades autónomas es, en ambos casos, muy superior a la media de todos los salarios en España (0,8% anual deducida la inflación), y todavía más sobre la evolución de los salarios de los empleados públicos dependientes de la Administración General del Estado y de la Seguridad Social (-1,3% anual acumulativo).

<b>CCAA (gasto de personal y evolución número empleados)</b>			
<b>Periodo 2002-2010</b>			
	2002-2010 acumulado	salario	
		acumulado 2002-2010	tasa anual acumulativa
gasto personal	92,7%		
empleo EPA	37,6%		
empleo Registro	22,4%		
evolución salarial bruta (en media por ocupado)			
con empleo EPA		55,1%	6,9%
con empleo Registro		70,3%	8,8%
IPC		24,8%	2,8%
ganancia poder adquisitivo neta (en media por persona)			
con empleo EPA		30,4%	4,1%
con empleo Registro		45,6%	6,0%
Elaboración propia.			

El capítulo de gasto en bienes y servicios corrientes ostenta también un porcentaje representativo dentro del gasto autonómico (17,4% del total), debido casi en sus tres cuartas partes a la política de sanidad (70,1% del gasto en el capítulo 2). Las políticas de servicios sociales y educación completan casi todo lo que queda del gasto en este tipo de compras (9,1% y 7,4% del total).

Las operaciones de capital como suma de las inversiones reales y las transferencias de capital ocupan el resto del presupuesto (15,3% del total), salvo la necesidad de los gastos financieros (1,4% del total). Las transferencias de capital son el destino más privilegiado dentro de las operaciones de capital (8,5% del gasto total) concentrado en las políticas de agricultura, pesca y alimentación (17,5% del capítulo), infraestructura (13,2% del capítulo), vivienda (9,5% del capítulo) y

fomento de empleo (8,2%). Las políticas de educación y sanidad también participan en el gasto en transferencias de capital (7,7% y 2,5% del capítulo).

Las políticas de infraestructuras (44,6%), sanidad (14%) y educación (9,3%) son los principales destinos de las inversiones reales.

La **política de sanidad** es la partida que absorbe un mayor porcentaje de gasto en media de todas las comunidades y, también, en cada una de ellas. La dotación inicial del último presupuesto conocido (2011) dedicaba a la sanidad una cuantía (57.408,47 millones; 5,3% del PIB) bastante inferior a la del año precedente (-3,8% nominal), momento en el cual se había alcanzado el punto máximo histórico de gasto en esta política (59.738,15 millones). Esta comparación, sin embargo, no tiene mucha validez a la vista de las desviaciones que de forma reiterada se han ido acumulando en el gasto sanitario (+5.137,18 millones en 2009, el último ejercicio liquidado; +8,7% inicial hasta alcanzar los 64.097,80 millones) y, lo que puede ser más grave, la cantidad de gasto realizado a la espera de ser contabilizado en el presupuesto<sup>19</sup>.

El gasto en sanidad reconocido por las comunidades autónomas ha aumentado muy sensiblemente en términos nominales en la etapa 2002-2009 (+85,5% nominal; +29.545 millones sobre punto de partida). El aumento del gasto sigue siendo muy importante en porcentaje cuando se deduce el efecto de la inflación (+59,0% real en gasto sanitario) y supera ampliamente la tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto en el mismo periodo (+14,8% real).

El incremento del gasto ha estado acompañado de un aumento de la población española en la misma etapa (+1,7% → 4,9 millones de personas) y de la franja de edad mayor a 65 años que utiliza con más intensidad los servicios sanitarios (+8,6% → 613.469 personas).

La elevada tasa de crecimiento del gasto en sanidad en la etapa 2002-2009, superior al aumento de la producción nacional, es extensible a todos los territorios, pero la media oculta una gran disparidad (mínimo en Cantabria con un +52% y máximo en Murcia con 124,1% nominal), tal y como recoge la tabla adjunta.

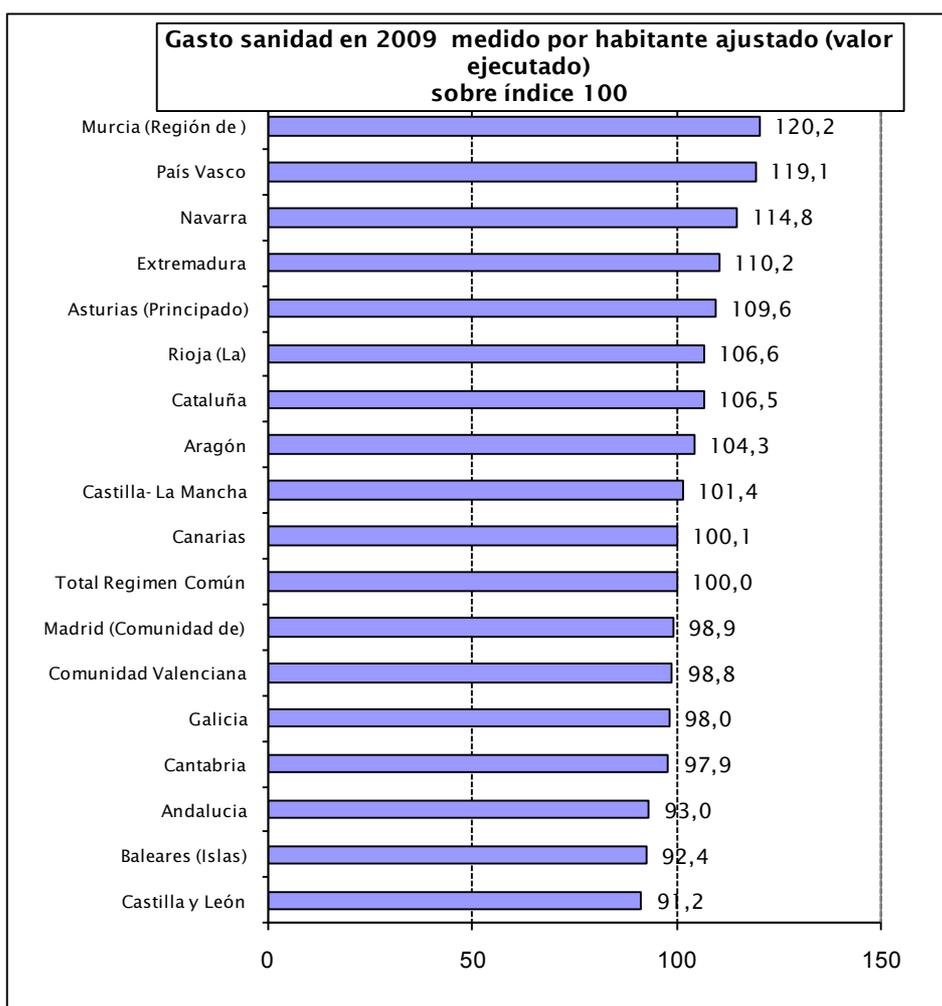
La comparación entre territorios del gasto liquidado en 2009 calculado como euros por habitante ajustado<sup>20</sup> (tabla adjunta) muestra también importantes diferencias entre comunidades con un máximo en las Comunidades de Murcia (índice 120,2 sobre 100), País Vasco (índice 119,1) y Navarra (índice 114,8) y un mínimo en la Comunidad de Castilla y León (índice 91,2), Baleares (índice 92,4) y Andalucía (índice 98).

<sup>19</sup> La información informal disponible abre una posibilidad cierta a la existencia de un volumen de gasto no reconocido por una cifra nada despreciable.

<sup>20</sup> Los habitantes de cada territorio se ajustan según las variables de distribución territorial recogidas en el Sistema de Financiación Autonómico de Régimen Común anterior al actual (superficie, dispersión, insularidad y población mayor de 65 años).

<b>Liquidación gasto en sanidad presupuestos de las CCAA</b>						
<b>millones de euros nominales</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2002-2009</b>
Andalucía	5.050,15	5.872,66	8.867,51	10.307,07	10.288,32	75,2%
Aragón	75,64	1.083,02	1.738,78	1.897,57	2.051,56	89,4%
Asturias (Principado)	49,91	981,44	1.423,25	1.550,41	1.748,19	78,1%
Baleares (Islas)	64,84	689,94	1.209,52	1.312,11	1.379,37	99,9%
Canarias	1.348,75	1.585,63	2.509,04	2.854,53	2.993,85	88,8%
Cantabria	35,98	526,27	825,22	773,22	799,69	52,0%
Castilla y León	196,35	2.062,15	3.073,04	3.621,07	3.540,56	71,7%
Castilla-La Mancha	80,34	1.471,89	2.425,78	2.540,58	2.993,47	103,4%
Cataluña	4.592,76	5.519,62	8.966,70	9.872,15	10.527,04	90,7%
Comunidad Valenciana	2.773,38	3.435,59	5.589,77	6.136,59	6.649,98	93,6%
Extremadura	61,00	946,48	1.526,28	1.659,21	1.749,33	84,8%
Galicia	2.028,30	2.331,42	3.452,60	3.805,45	3.995,46	71,4%
Madrid (Comunidad de)	539,04	4.228,00	6.777,57	7.444,43	8.042,27	90,2%
Murcia (Región de)	105,74	1.007,85	1.755,53	2.132,19	2.258,27	124,1%
Rioja (La)	29,28	244,13	556,37	470,30	467,89	91,7%
<b>Total Régimen Común</b>	<b>17.031,46</b>	<b>31.986,11</b>	<b>50.696,96</b>	<b>56.376,89</b>	<b>59.485,22</b>	<b>86,0%</b>
Navarra	490,26	559,15	826,71	916,41	1.005,88	79,9%
País Vasco	1.743,73	2.007,09	3.021,76	3.341,27	3.606,72	79,7%
<b>Total CCAA</b>	<b>19.265,46</b>	<b>34.552,34</b>	<b>54.545,43</b>	<b>60.634,57</b>	<b>64.097,82</b>	<b>85,5%</b>

Elaboración propia.



El gasto contabilizado en sanidad por las comunidades autónomas en el presupuesto liquidado de 2009 (64.297 millones) tiene una distribución por capítulos (clasificación económica) diferente según la fuente estadística utilizada. La información facilitada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre liquidación de los presupuestos de las comunidades autónomas muestra una estructura donde el gasto se dirige básicamente a tres capítulos. El gasto de personal absorbe en media algo más de una tercera parte del total (37,3%), los gastos en bienes y servicios también algo más de una tercera parte (34,3% del total) y las transferencias corrientes una cuarta parte (24,9% del total). La media oculta una gran disparidad por territorios, provocada fundamentalmente por el grado de externalización al sector privado de alguna de las prestaciones en cada comunidad, que van desde los conciertos administrativos con empresas privadas de toda la asistencia sanitaria en una zona de atención a la subcontratación de servicios específicos o unidades hospitalarias. De esta manera, aquellas comunidades con más peso del capítulo de compra de bienes y servicios suele estar acompañada de una menor participación del capítulo de gastos de personal. De igual forma, otros gobiernos autonómicos han optado por la externalización de inversiones para proceder a su pago en cómodos plazos, con la consiguiente incidencia en los presupuestos conocidos (menor gasto) y en los futuros (mayor gasto).

<b>Gasto en sanidad de las comunidades autónomas</b>					
<b>Distribución por capítulos de gasto</b>					
<b>sectores</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008*</b>	<b>2009*</b>
Remuneración del personal	43,3%	42,7%	44,6%	44,6%	45,8%
Consumo intermedio	17,8%	20,6%	19,8%	20,9%	20,8%
Consumo de capital fijo	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%
Conciertos	10,3%	9,6%	9,6%	9,4%	8,9%
Transferencias corrientes	24,5%	22,5%	21,9%	21,0%	21,0%
Gasto de capital	3,9%	4,3%	3,9%	3,7%	3,1%
<b>Total CCAA</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Estadística de gasto sanitario público serie 2002-2009. Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad.

La información facilitada por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad<sup>21</sup> refleja una mayor concentración de gasto en el capítulo de personal (45,8% del total en 2009) después de asistir a una ligera pérdida desde 1999 (49% del total).

El personal al servicio de las comunidades autónomas dedicado a salud pública fue de 501.186 en junio de 2011, después de experimentar un pequeño incremento respecto al año precedente (+7.476 empleos). Incremento que añadir al aumento en una cuarta parte sobre el punto de partida en la etapa 2004-2010 (+101.764 empleos; +25,9% sobre 2004).

Bajo esta presentación, el capítulo equivalente a compra de bienes y servicios (consumo intermedio) mantiene una participación inferior a la anterior fuente (20,8% del total), con la ventaja de desagregar el gasto

<sup>21</sup> Estadística de gasto sanitario público serie 2002-2009: <http://www.msps.es/estadEstudios/estadisticas/inforRecopilaciones/gastoSanitario2005/home.htm>

dirigido al pago de conciertos (8,9% del total del gasto). Las transferencias corrientes a terceros presentan un porcentaje similar a la mostrada por la clasificación económica de los presupuestos liquidados del Ministerio de Hacienda.

Servicio Nacional de Salud								
Salarios ocupados en las CCAA por categoría profesional								
	euros año en 2003				diferencia con media			
	Facultativo especialista de área	Médico familia	Enfermera DUE	Técnico especialista con turnicidad	Facultativo especialista de área	Medico familia	Enfermera DUE	Técnico especialista con turnicidad
Andalucía	37.445	37.260	21.555	16.346	-1,5%	-3,5%	-4,1%	-3,6%
Aragón	37.431	39.277	21.676	16.300	-1,6%	1,7%	-3,5%	-3,9%
Asturias	37.228		21.867	16.395	-2,1%		-2,7%	-3,3%
Baleares	38.432		23.791	18.771	1,1%		5,9%	10,7%
Canarias	37.414	36.759	24.441	17.049	-1,6%	-4,8%	8,8%	0,5%
Cantabria	37.495		22.043	16.049	-1,4%		-1,9%	-5,4%
Castilla y León	36.765	38.656	21.451	15.856	-3,3%	0,1%	-4,5%	-6,5%
Castilla-La Mancha	37.212	37.679	21.980	16.062	-2,2%	-2,4%	-2,2%	-5,3%
Cataluña	48.078	45.584	23.733	17.667	26,4%	18,0%	5,6%	4,2%
Extremadura	37.331	37.390	21.822	16.888	-1,8%	-3,2%	-2,9%	-0,4%
Galicia	35.139	37.093	21.082	16.341	-7,6%	-4,0%	-6,2%	-3,7%
La Rioja				15.252				
Madrid	37.454	42.219	24.276	19.822	-1,5%	9,3%	8,1%	16,9%
Murcia	37.438	41.081	21.925	16.228	-1,6%	6,4%	-2,4%	-4,3%
Valencia	36.252	34.513	21.871	21.148	-4,7%	-10,6%	-2,6%	24,7%
Navarra				16.086				
País Vasco	41.773	40.525	25.123	16.086	9,8%	4,9%	11,8%	-5,2%
CCAA	38.031	38.623	22.466	16.961	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Diferencia entre extremos	12.939	11.071	2.709	5.292				
	36,8%	32,1%	12,8%	12,8%				

Informe para el análisis del gasto sanitario.

El porcentaje medio de gasto en personal, según esta fuente, también es resultado de una amplia disparidad por territorios (mínimo en Cataluña: 34,3% del total de gasto y máximo en Castilla y León con un 53,3% del total del gasto).

El gasto de personal es resultado de multiplicar el número de ocupados (501.186 empleos<sup>22</sup>) por un amplio abanico de salarios entre las comunidades autónomas que, desgraciadamente, no está disponible en ningún estudio comparado posterior a 2003<sup>23</sup>.

Las cifras recogidas en el Informe de análisis del gasto sanitario muestran amplias diferencias salariales en la prestación de la misma función entre territorios que alcanzaban el 36,8% entre extremos en el facultativo especialista de área, el 32,1% en médico de familia, y el 12,8% en enfermera y técnico especialista con turnicidad.

<sup>22</sup> Registro de personal al servicio de las Administraciones públicas.

<sup>23</sup> Informe para el análisis del gasto sanitario. Grupo de trabajo de la Conferencia de Presidentes para el análisis del gasto sanitario presidido por la IGAE. Ministerio de Economía y Hacienda. Julio 2005.

El crecimiento del gasto en personal experimentado desde 2003 (+74,8%), según la información del Ministerio de Sanidad, es probable que haya estado acompañado de una evolución diferente en la remuneración de los ocupados en el sector según sus funciones, en el lógico uso de la autonomía financiera que concede el modelo de estado a los distintos niveles de gobierno.

Gasto en sanidad CCAA (gasto liquidado)					
	2002	2005	2007	2008*	2009*
Servicios hospitalarios y especializados	15.784,0	16.174,9	16.371,4	16.765,7	16.894,0
Servicios primarios de salud	4.996,8	6.493,7	7.968,8	8.863,3	9.340,5
Servicios de salud pública	415,8	514,9	716,5	665,6	718,8
Servicios colectivos de salud	753,2	941,7	1.249,2	1.261,3	1.417,8
Farmacia	8.110,8	10.284,5	11.371,0	12.144,1	12.856,3
Traslado, prótesis y aparatos terapéuticos	494,7	702,2	965,4	1.097,8	1.175,2
Gasto de capital	1.355,6	1.785,9	2.104,8	2.257,2	2.004,7
<b>Total</b>	<b>34.552,3</b>	<b>45.692,0</b>	<b>54.545,0</b>	<b>60.634,0</b>	<b>64.097,8</b>
Servicios hospitalarios y especializados	<b>53,3</b>	<b>54,6</b>	<b>55,3</b>	<b>56,6</b>	<b>57,1</b>
Servicios primarios de salud	<b>14,5</b>	<b>14,2</b>	<b>14,6</b>	<b>14,6</b>	<b>14,6</b>
Servicios de salud pública	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>
Servicios colectivos de salud	<b>2,2</b>	<b>2,1</b>	<b>2,3</b>	<b>2,1</b>	<b>2,2</b>
Farmacia	<b>23,5</b>	<b>22,5</b>	<b>20,8</b>	<b>20,0</b>	<b>20,1</b>
Traslado, prótesis y aparatos terapéuticos	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>
Gasto de capital	<b>3,9</b>	<b>3,9</b>	<b>3,9</b>	<b>3,7</b>	<b>3,1</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Estadística de gasto sanitario público serie 2002-2009. Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad.

La estructura del gasto en sanidad de las comunidades autónomas por servicios refleja una mayor concentración en los servicios hospitalarios y especializados (57,1% del total en 2009). El gasto en farmacia ocupa la segunda posición en crecimiento en la etapa analizada (20,1% del total), seguido de los servicios primarios de salud (14,6% del total). El resto de los epígrafes absorbe porcentajes bastante inferiores: inversiones (3,1% del total), servicios colectivos de la salud (2,2% del total) y servicios de salud pública (1,1% del total).

Un análisis del comportamiento de los tres grandes destinos de gasto en la etapa 2002-2009 señala que los servicios primarios de salud son los que más han aumentado su gasto (+86,9% nominal; +60,4% real). Le sigue el capítulo de farmacia (+58,5% nominal; +32% real, mientras que los servicios hospitalarios son los que han aumentado menos su gasto en términos nominales (7%), hasta incluso tener signo negativo cuando se deduce el efecto de la inflación (-19,5% real).

<b>Gasto en sanidad de las CCAA (Evolución gasto liquidado)</b>		
	2002-2009	
	Nominal	Real después de deducir la inflación
Servicios hospitalarios y especializados	7,0%	-19,5%
Servicios primarios de salud	86,9%	60,4%
Servicios de salud pública	72,9%	46,4%
Servicios colectivos de salud	88,2%	61,7%
Farmacia	58,5%	32,0%
Traslado, prótesis y aparatos terapéuticos	137,6%	111,1%
Gasto de capital	47,9%	21,4%
<b>Total</b>	<b>85,5%</b>	<b>59,0%</b>

Fuente: Estadística de gasto sanitario público serie 2002-2009. Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad.

Principales medidas recogidas en el Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, que incluyen modificaciones para recortar el gasto en 7.200 millones en dos ejercicios presupuestarios (2012 y 2013)

1.- La condición de asegurado queda limitada a los ciudadanos españoles y los extranjeros titulares de una autorización para residir en territorio español, es decir, quedan fuera de la cobertura gratuita las personas nacidas fuera de España en situación irregular al no disponer de permiso de residencia.

2.- La cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud se acordará en el seno del Consejo Interterritorial de Salud.

3.- Se crea el Fondo de Garantía Asistencial, con carácter extrapresupuestario, para dar cobertura a los desplazamientos entre comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, a partir del sistema de información de tarjeta sanitaria individual del Sistema Nacional de Salud.

4.- Se modifican los criterios que afectan a la prescripción de medicamentos y productos sanitarios.

5.- Se modifica la aportación de los usuarios en el coste de fármacos y servicios complementarios ambulatorios. La aportación del usuario cambia según su renta:

- Un 60% del PVP para usuarios cuando la suma de la base liquidable y del ahorro en el IRPF sea superior a 100.000 euros.
- Un 50% del PVP cuando esté comprendida entre 18.000 y 100.000 euros.
- Un 40% del PVP cuando sea inferior a 18.000 euros.
- Un 10% del PVP para las personas que ostenten la condición de asegurado como pensionistas de la Seguridad Social, con excepción de las personas

que tengan rentas superiores a 100.000 euros. El máximo mensual a pagar por los pensionistas cambia según la renta:

- 8 euros al mes cuando la base liquidable general y de ahorro en el IRPF sea inferior a 18.000 euros.
- 18 euros al mes cuando la renta esté comprendida entre 18.000 y 100.000 euros.
- 60 euros al mes cuando la renta sea superior a 100.000 euros.

Los pensionistas realizarán el pago del 10% del coste y el exceso sobre el máximo a pagar, calculado según su renta, le será devuelto por la comunidad autónoma donde resida antes de 6 meses (sin especificar el método).

Quedan exentos de pago: afectados por síndrome tóxico y personas con discapacidad en los supuestos contemplados en su normativa específica, personas perceptoras de rentas de integración social, personas perceptoras de pensiones no contributivas, parados que han perdido el derecho a percibir el subsidio por desempleo, tratamientos derivados de accidente de trabajo y enfermedad profesional.

El gasto en recetas de farmacia del Servicio Nacional de Salud ascendió en 2010 a 12.207 millones de euros como resultado de 973,7 millones de recetas (no se incluyen MUFACE, MUGEJU e ISFAS). El gasto ha aumentado 8,5 veces sobre la cifra de 1983, después de deducir el efecto de la inflación con un ritmo de crecimiento superior al gasto público total en sanidad (6,8 veces medido con el mismo criterio).

La participación sobre el gasto se incrementó en el periodo 1983-2003 (del 14,7% al 20,8%) para iniciar posteriormente una tendencia a la baja hasta 2010 (17,2% del gasto público total).

La aportación de los usuarios en 2010 (805 millones) fue equivalente al 6,6% del gasto total en farmacia rompiendo ligeramente el proceso de pérdida de protagonismo en la larga etapa 1983-2009 (del 19,3% al 6,5% del gasto en farmacia del SNS).

La ampliación del copago por farmacia a los pensionistas es interpretado por algunas fuentes como un aumento de la equidad horizontal en el acceso a las prestaciones farmacéuticas, al exigir un esfuerzo a personas que tienen una renta similar a los trabajadores en activo. En contrapartida, los pensionistas ven reducida su renta disponible en el máximo mensual establecido en concepto de pago por fármacos (1,3% de la renta de los pensionistas con complemento a mínimos que viven solos y 1,8% en el caso de un pensionista con cónyuge a cargo que perciba el complemento por mínimos). El grado real de equidad de la medida tiene un elemento difícil de valorar derivado de la mayor posibilidad de estar enfermo a medida que aumenta la edad y, por tanto, la obligación de consumir más fármacos de forma obligada porque el prescriptor en última instancia es el médico, incluidos tratamientos de carácter crónico.

Servicio Nacional de Salud						
	gasto sanidad	farmacia en recetas				
		millones	% gasto sanidad	evolución anual	aportación usuario	% total farmacia
1983	6.900,3	1.011,03	14,7%		195	19,3%
1984	7.249,5	1.081,19	14,9%	6,9%	200	18,5%
1985	7.803,0	1.205,96	15,5%	11,5%	213	17,7%
1990	16.412,8	2.546,50	15,5%	16,2%	268	10,5%
1995	24.124,8	4.384,56	18,2%	12,5%	426	9,7%
1996	25.686,0	4.882,64	19,0%	11,4%	454	9,3%
2000	33.092,2	6.721,45	20,3%	7,5%	521	7,8%
2002	38.562,9	7.972,65	20,7%	9,9%	584	7,3%
2005	50.586,84	10.051,33	19,9%	5,6%	695	6,9%
2007	60.226,56	11.191,07	18,6%	5,2%	749	6,7%
2008	66.625,89	11.970,96	18,0%	7,0%	780	6,5%
2009	70.274,70	12.505,69	17,8%	4,5%	812	6,5%
2010	70.977,44	12.207,68	17,2%	-2,4%	805	6,6%
1983-2010 nominal	9,29	11,07				
inflación	2,50	2,50				
1983-2010 real	6,79	8,57				

Elaboración propia a partir del Ministerio de Sanidad y Farmaindustria.

El cálculo de los ingresos adicionales que se pueden conseguir con las medidas aprobadas de ampliación del copago es complicado por la falta de información necesaria (hay topes máximos a pagar en algunos fármacos y no existe distribución por tramos de renta), pero puede oscilar alrededor de 1.080 millones de euros, desagregado de la siguiente forma entre pensionistas y trabajadores en activo:

- Pensionistas: máximo de 1.000 millones de euros (hipótesis de pago máximo mensual de todos los pensionistas excepto pensiones no contributivas).
- Trabajadores en activo: alrededor de 80 millones de euros adicionales

6.- Se inicia un proceso para homogeneizar las profesiones sanitarias en todo el territorio del Sistema Nacional de Salud.

El gasto total en **educación** en España en 2009 (61.780,68 millones; 5,9% del PIB) fue financiado en su gran mayoría por el sector público (85,8%), mientras que el gasto de las familias asumía el resto (8.729 millones; 0,8% del PIB).

El gasto público dirigido a la política de educación en 2009 (53.051,68 millones) es el triple del existente en 1992 medido en términos nominales (+199,5%). La comparación con el Producto Interior Bruto refleja una tendencia muy estable en todo el periodo (4,5%) con un aumento en el último año fruto, sobre todo, del descenso en la producción nacional (hasta el 5,1% del PIB).

Del gasto público total en 2009, el realizado por las comunidades autónomas es mayoría (40.882,76 millones; 83,2% del total). El componente competencia de la Administración General del Estado es el

siguiente más importante (2.139,05 millones; 4% del total), acompañado con el de las otras Administraciones (2.807 millones; 5,3% del total).

La educación primaria era el destino que recibió más recursos (15.785,20 millones), seguida de la educación secundaria y profesional (14.723,80 millones) y la universitaria (10.541,70 millones). De acuerdo a la información facilitada por el Instituto Nacional de Estadística, el gasto dirigido a la gestión en Ministerios, Consejerías y Departamentos de Educación absorbió una cifra significativa (6.244,85 millones), superior a las becas y ayudas (1.763,68 millones), la formación ocupacional (1.678,19 millones), los servicios complementarios y educación compensatoria (1.394,26 millones) y la educación especial (1.260,33 millones).

<b>Gasto en educación en España Millones de euros nominales</b>						
	Gasto total		Gasto público		Gasto familias	
	millones	% PIB	millones	% PIB	millones	% PIB
1992	21.919,20	5,8%	17.709,30	4,7%	4.209,90	1,1%
1995	26.305,50	5,9%	20.608,60	4,6%	5.696,90	1,3%
2000	33.609,00	5,3%	27.407,00	4,4%	6.202,00	1,0%
2005	47.049,86	5,2%	39.122,86	4,3%	7.927,00	0,9%
2006	50.756,59	5,2%	42.512,59	4,3%	8.244,00	0,8%
2007	54.981,27	5,2%	46.459,27	4,4%	8.522,00	0,8%
2008	59.385,44	5,5%	50.880,44	4,7%	8.505,00	0,8%
2009	61.780,68	5,9%	53.051,68	5,1%	8.729,00	0,8%
1992-2009	181,9%	0,1%	199,6%	0,4%	107,3%	-0,3%

Fuente: Ministerio de Educación.

Los recursos dirigidos a educación recogidos en la liquidación de los presupuestos de las comunidades autónomas (40.882,76 millones) absorbían el 22,5% de su gasto total en operaciones no financieras en 2009. El gasto autonómico tiene como principal destino los gastos de personal (55,2% del total), aunque el capítulo de transferencias corrientes también concentra una buena parte del total (33,4%), en buena parte concretado en conciertos con centros del sector privado (financiación pública y producción privada de la prestación). El resto de los capítulos recibe dotaciones menos generosas: compra de bienes y servicios (5,8% del total) y operaciones de capital (5,7% del total).

Además de la financiación, la producción pública de enseñanza<sup>24</sup> es mayoritaria en España (67,9% del total media), aunque el peso porcentual cambia según el territorio. Las Comunidades de Castilla-La Mancha y Extremadura son las que más la utilizan (81,9% y 79,2% del total de alumnos) y País Vasco (50,6% del total de alumnos), Madrid (54,2% del total de alumnos) y Navarra (64,4% del total de alumnos) las que menos. El resto de la producción de enseñanza es realizada por el sector privado en régimen de concierto (alrededor del 25% del total de alumnos) y no concertada (alrededor del 7% del total de alumnos). La Comunidad de Madrid es el territorio donde se utiliza más la enseñanza privada no concertada (alrededor del 18% del total de alumnos).

<sup>24</sup> La propiedad y gestión de los centros de enseñanza es pública.

El número de trabajadores dedicados a la educación universitaria bajo competencia de las comunidades autónomas ascendió a 538.575 en junio de 2011 después de disminuir ligeramente respecto al año anterior (-4.335 empleos), aunque el número se había incrementado sensiblemente en el periodo 2004-2010 (+66.636 empleos).

El personal en las universidades españolas, también bajo competencia de las comunidades autónomas, con excepción de la Universidad de Educación a Distancia (UNED), ascendía en junio de 2011 a 103.103 personas, después de reducir una pequeña cantidad en relación con el año precedente (-547 empleos). La evolución en la etapa 2004-2010 también había sido de sensible crecimiento (+11.121 empleos).

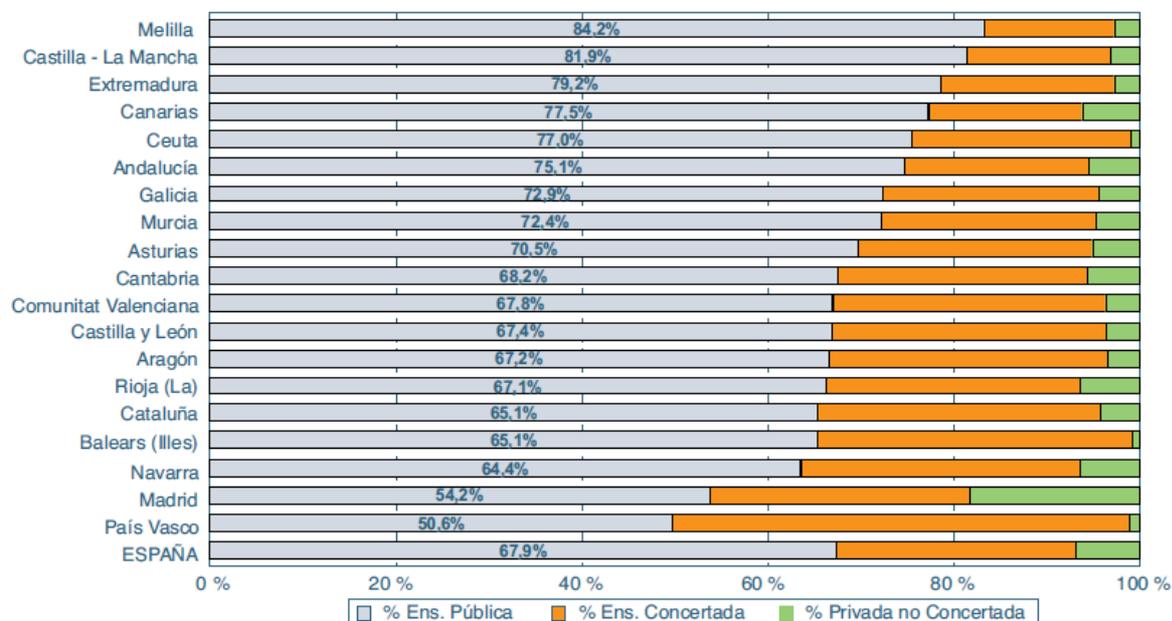
## La dimensión social de la educación: Becas y ayudas al estudio

### Evolución de las Becas y ayudas al estudio del Ministerio de Educación

	Importe (miles €)			Becarios y beneficiarios		
	Total	Becas	Ayudas <sup>(1)</sup>	Total	Becas	Ayudas <sup>(1)</sup>
2001-2002	726.899	638.629	88.271	1.288.584	499.661	788.923
2002-2003	725.062	636.293	88.769	1.285.010	463.047	821.963
2003-2004	739.266	647.881	91.385	1.292.577	458.892	833.685
2004-2005	820.493	722.630	97.863	1.327.522	450.031	877.491
2005-2006	836.454	732.393	104.061	1.359.415	435.721	923.694
2006-2007	945.308	835.446	109.862	1.438.740	475.855	962.885
2007-2008	1.031.751	917.302	114.449	1.459.391	503.412	955.979
2008-2009	1.270.632	1.144.258	126.374	1.610.547	582.842	1.027.705
2009-2010	1.404.140	1.276.158	127.981	1.676.358	677.794	998.564
2010-2011 <sup>(p)</sup>	1.603.661	1.474.157	129.504	1.742.030	746.729	995.301
2011-2012 <sup>(e)</sup>	1.659.591	1.529.477	130.114	1.730.874	752.784	978.090

### La enseñanza pública y la enseñanza privada

#### Distribución del alumnado de Enseñanzas de Régimen General no universitarias por titularidad/financiación y comunidad autónoma. Curso 2010-2011<sup>(1)</sup>



**Principales medidas recogidas en el RD Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo que pretende reducir el gasto anual en 3.000 millones de euros**

**A) ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA**

1.- Las Administraciones educativas podrán aumentar hasta un 20% el número máximo de alumnos en el aula sobre el establecido legalmente en la actualidad (artículo 157.1 a) de la Ley Orgánica 2/2006).

El máximo en educación primaria pasa de 25 a 30 alumnos.

El máximo en educación secundaria pasa de 30 a 36 alumnos.

2.- La jornada máxima semanal del personal docente que imparte las enseñanzas no universitarias en centros públicos y privados sostenidos con fondos públicos será como mínimo de 25 horas en educación infantil (antes 25 horas, pero con tareas complementarias incorporadas) y de 20 horas en las restantes enseñanzas (antes entre 18 y 21, aunque lo habitual era 18 horas).

3.- El nombramiento de funcionarios interinos por sustitución transitoria de los profesores titulares se producirá únicamente cuando hayan transcurrido 10 días lectivos de baja.

El uso máximo de las prerrogativas podría reducir en una quinta parte el número de aulas, con la consiguiente repercusión sobre el número de profesores. Una hipotética desaparición de 50.000 empleos como profesores implica una reducción aproximada en los gastos de personal de 2.500 millones.

4.- La disposición derogatoria única del RDL 14/12 anula la obligatoriedad de los centros de secundaria que impartan el bachillerato de ofertar al menos dos de su modalidades.

**B) ENSEÑANZA UNIVERSITARIA**

1.- Sostenibilidad centros universitarios. El Gobierno, previo informe de la Conferencia General de Política Universitaria y del Consejo de Universidades, determinará con carácter general los requisitos básicos para la creación y, en su caso, mantenimiento de estos centros y estructuras.

2.- Aumento del número de horas de docencia de los profesores:

Con carácter general, el personal docente e investigador funcionario de las Universidades en régimen de dedicación a tiempo completo dedicará a la actividad docente la parte de la jornada necesaria para impartir en cada curso un total de 24 créditos ECTS.

Deberá dedicar a la función docente la parte de la jornada necesaria para impartir en cada curso un total de 32 créditos ECTS, quien se encuentre en alguna de las siguientes situaciones:

- Que no haya sometido a evaluación el primer período de seis años de actividad investigadora o que haya obtenido una evaluación negativa de dicho período.

- Que hayan transcurrido más de seis años desde la última evaluación positiva.

3.- El presupuesto será público, único y equilibrado, y comprenderá la totalidad de sus ingresos y gastos. Para garantizar un mejor cumplimiento de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, las universidades deberán cumplir con las obligaciones siguientes:

- a) Aprobarán un límite máximo de gasto de carácter anual que no podrá rebasarse.
- b) Los presupuestos y sus liquidaciones harán una referencia expresa al cumplimiento del equilibrio y sostenibilidad financieros.

4.- Aumento en el pago de los alumnos en concepto de matrícula (el coste real de la prestación ronda los 6.000 euros por alumno).

Enseñanzas de Grado: los precios públicos cubrirán entre el 15 por 100 y el 25 por 100 de los costes en primera matrícula (antes el máximo era 20 por ciento); entre el 30 por 100 y el 40 por 100 de los costes en segunda matrícula; entre el 65 por 100 y el 75 por 100 de los costes en la tercera matrícula; y entre el 90 por 100 y el 100 por 100 de los costes a partir de la cuarta matrícula.

Enseñanzas de Máster que habiliten para el ejercicio de actividades profesionales reguladas en España: los precios públicos cubrirán entre el 15 por 100 y el 25 por 100 de los costes en primera matrícula (antes el máximo era el 20 por ciento); entre el 30 por 100 y el 40 por 100 de los costes en segunda matrícula; entre el 65 por 100 y el 75 por 100 de los costes en la tercera matrícula; y entre el 90 por 100 y el 100 por 100 de los costes a partir de la cuarta matrícula.

Enseñanzas de Máster no comprendidas en el número anterior: los precios públicos cubrirán entre el 40 por 100 y el 50 por 100 de los costes en primera matrícula; y entre el 65 por 100 y el 75 por 100 de los costes a partir de la segunda matrícula.

5.- Traslado a las CCAA de una parte de la financiación de las becas y ayudas al estudio cuando se cumplan determinados requisitos.

El coste del componente individual de las becas y ayudas al estudio destinado a financiar los gastos derivados de la matrícula de alumnos de estudios universitarios será financiado conforme a las siguientes reglas:

- a) Los Presupuestos Generales del Estado financiarán la cantidad que corresponda al límite inferior de la horquilla establecida para el precio público de cada enseñanza.
- b) Las comunidades autónomas financiarán íntegramente con cargo a sus presupuestos la diferencia entre el precio público que fijen y el límite mínimo que corresponda a cada enseñanza.

## 6. Algunas conclusiones

La crisis iniciada en el segundo trimestre de 2008 permanece en la economía española cuatro años más tarde, con unas sombrías perspectivas futuras al haber retornado a la recesión en el cuarto trimestre de 2011, después de un breve periodo con una tasa de crecimiento muy modesta de la producción interna en 2011 (0,7%). El intenso debate sobre la evolución de la actividad económica en España acaecido con la llegada de la crisis se ha decantando por la peor de las posibilidades, que se concreta en la vuelta a la recesión (*doublé deep*, una W), que sería interesante no convertir en una posterior L; es decir, no quedar anclados en un largo periodo con reducidas tasas de crecimiento; para reducir al mínimo posible de tiempo la duración de la crisis y los correspondientes sufrimientos a la población.

La producción nominal española ha disminuido relativamente poco respecto al punto máximo alcanzado (-14.366 millones en 2011 sobre 2008), pero los efectos de la crisis han sido devastadores en el empleo (-2,9 millones de ocupados), de manera que el principal problema de la sociedad española en la actualidad es la elevada tasa de desempleo (+3,8 millones de nuevos parados hasta alcanzar el 24,4% de la población activa<sup>25</sup>). Actualmente, 5,6 millones de personas declaran buscar trabajo y no lo encuentran<sup>26</sup>, con lo que tiene de infortunio y drama personal para quienes sufren la situación, y de despilfarro de recursos en términos económicos al ser el trabajo uno de los factores de producción.

El modelo de crecimiento sostenido en la etapa de bonanza ha tenido una seria repercusión en la cohesión social. La intensa destrucción de empleo ha puesto de manifiesto los desequilibrios en la distribución de la renta que impactan en mayor medida en los colectivos más vulnerables, entre los que se encuentra una parte de la población inmigrante, al sufrir tasas de desempleo más altas y una menor protección por desempleo al no disponer de los periodos de cotización exigidos. Las desigualdades veladas durante la bonanza han aflorado con la crisis, tal y como recogen las recientes estadísticas conocidas sobre pobreza relativa y distribución de renta por quintiles de población (el 20% más rica ha pasado de 5,4 a 7 veces su riqueza en comparación con el mismo porcentaje más pobre).

El deterioro de los fundamentos de la economía española es muy profundo al haber acumulado ahora las consecuencias de todos los desajustes provocados por los atajos adoptados desde hace varias décadas para impulsar la actividad mediante artificios monetarios. La magnitud de las cifras es un elemento clave para entender la actual situación y, precisamente por ese motivo, es un error confiar en soluciones anteriores o presumir de actuaciones en etapas pasadas cuando la gravedad de los problemas era bastante menor.

A corto plazo, además de los problemas estructurales citados, el peor síntoma de la gravedad de la situación de la economía española es la

<sup>25</sup> I trimestre de 2012 (Fuente EPA).

<sup>26</sup> El número de personas sin ocupación es mayor porque la pésima situación económica ha desanimado a una parte de la población antes activa.

dificultad para conseguir la financiación suficiente que necesita el sector público y privado para no caer en quiebra. La ingente deuda de los agentes económicos españoles (2,8 billones de euros), acumulada por el modelo de crecimiento utilizado durante la época de bonanza que se apoyó en el abuso de las operaciones inmobiliarias, lastra severamente sus decisiones de consumo e inversión, entre otras razones, por la cuantiosa cantidad de dinero que debe dirigir al pago de intereses (un mínimo del 13% de la renta anual generada) con destino al exterior en una parte significativa (6,1 puntos del PIB en 2011).

El sector público tiene una deuda inferior a la media de los países de la zona euro (68,5% frente a 87,2% del PIB), pero su fuerte crecimiento en tan sólo tres años (32,4 puntos del PIB) eleva las necesidades de financiación en 2012 a casi 235.000 millones de euros (186.100 millones del Estado y 40.000 millones de las Administraciones territoriales) para dar cobertura al objetivo de déficit anual (56.534 millones), las necesidades generadas por los activos financieros (entre ellos, 30.000 millones para el pago a proveedores de deudas pendientes) y los vencimientos de deuda en circulación.

La gran inyección de dinero realizada por el Banco Central Europeo en las dos subastas dirigidas a las entidades financieras con vencimiento a tres años<sup>27</sup> (alrededor de 1 billón de euros), junto con el programa de compra de deuda en el mercado secundario desarrollado por la propia autoridad monetaria, dieron un respiro a la deuda pública española al permitir al Estado conseguir en tres meses aproximadamente la mitad del dinero que necesita en el actual ejercicio. La tranquilidad se ha quebrado en el mes de marzo por el retorno de la desconfianza de los inversores, entre otras razones debido a la acumulación de deuda en manos de la banca comercial española<sup>28</sup>, y la interrupción, por el momento, del programa de compra del Banco Central Europeo<sup>29</sup>.

El intenso desequilibrio entre ingresos y gastos públicos aparecido a partir de 2008, como suma del hundimiento de los primeros y del incremento de los segundos en una cantidad muy parecida<sup>30</sup>, junto con una política de financiación concentrada en el corto plazo, y muy influida por el tardío reconocimiento de la gravedad de la crisis y el empujón de las operaciones especulativas a corto plazo, ha hecho que los problemas de financiación del sector público se hayan disparado, tal y como refleja el tipo de interés superior al 6% exigido para el bono español a 10 años (prima de riesgo de 430 puntos básicos en abril).

La posición de las Administraciones territoriales es aún peor al asumir tipos de interés mayores para lograr financiación a corto plazo (entre el 5 y el 7% en vencimientos inferiores a 2 años), cuando encuentran financiación, que no es siempre.

---

<sup>27</sup> Long-Term Refinancing Operation (LTRO), con colaterales al 1% y 3 años de vencimiento en noviembre de 2011 y marzo de 2012.

<sup>28</sup> El saldo era 410.000 millones a final de marzo de 2012 (+170.611 millones en los últimos 3 meses).

<sup>29</sup> El saldo puede estar alrededor de los 50.000 millones de euros a finales de febrero de 2012.

<sup>30</sup> Entre 2007 y 2011, los ingresos han caído -56.124 millones y los gastos han aumentado en 55.551 millones.

De no cambiar las actuales condiciones, los problemas de financiación persistirán a corto plazo, con la rémora de haber quemado varias etapas en la credibilidad ante terceros. Un nuevo incumplimiento del compromiso asumido en la reducción del déficit público en 2012 incidiría en un aumento adicional en el precio de la financiación de la deuda pública, que podría llegar hasta el bloqueo de las fuentes de financiación. De llegar a esta no deseada coyuntura, se alcanzaría una situación de quiebra y con ella, siempre y cuando se considere oportuno formar parte de la moneda única, la solicitud de rescate a los mecanismos pertinentes de la Unión Monetaria (o la obligación de solicitarlo desde el propio Eurogrupo) con las severas condiciones asociadas a esta decisión, ya conocidas por la experiencia en casos anteriores (Grecia, Irlanda y Portugal).

En paralelo, el sector privado también tiene pendiente de pago una elevada deuda, de la que una buena parte está contraída con inversores externos (1,5 billones), con especial relevancia por su incidencia sistémica, de la acumulada por las entidades financieras (716.400 millones), quienes utilizaron este mecanismo para ampliar la oferta crediticia de manera desmesurada durante la etapa de crecimiento, sobre todo en el periodo 2002-2007 (nuevos préstamos hipotecarios por valor de 654.824 millones). La refinanciación de los préstamos del exterior supone uno de los inconvenientes a los que se debe enfrentar la banca comercial española que, además, cuenta con serios problemas de acumulación de préstamos en operaciones inmobiliarias, de los que una parte significativa sigue pendiente de valorar en su balance a un precio acorde con la actual situación. Los vencimientos de deuda exterior en 2012 a refinanciar por la banca comercial tienen un valor cercano a los 100.000 millones pero, afortunadamente, pueden evitar salir al mercado donde las condiciones les estaban penalizando severamente (mínimo de midswap +1,50 puntos) al haber asegurado las cantidades mediante el acceso al programa de liquidez del Banco Central Europeo a tres años, con un bajo tipo de interés del 1%<sup>31</sup>.

La gravedad de la situación merece una reflexión sobre la bondad de mantener de forma sostenida una política monetaria demasiado expansiva, pero, en especial, muestra la pésima gestión de las autoridades competentes a nivel nacional. Los responsables del Banco de España asistieron impertérritos al crecimiento sin control del crédito con una tasa anual acumulativa de crecimiento del 17,1% en la década 1997-2007, que llegó a ser del 20,3% anual en la etapa 2002-2007 cuando se multiplicó la cantidad inicial de préstamos hipotecarios en 1,5 veces, de los que una parte no pequeña distaba de cumplir con las necesarias condiciones de prudencia que debe regir la conducta de la banca comercial.

El regulador, es decir, el Banco de España, ha estado lejos de cumplir de forma correcta sus funciones mediante su potestad para incorporar

---

<sup>31</sup> La posición de la banca comercial española en abril superaba los 227.000 millones.

coeficientes de reserva especiales<sup>32</sup>, así como las de control mediante la aplicación de las normas de seguridad para evitar la generación de riesgos sin la debida garantía<sup>33</sup>.

La excesiva concentración de riesgos inmobiliarios en los balances de la banca comercial, con elevada participación de los promotores inmobiliarios, se ha convertido en un grave lastre para la economía española, pero no lo son menos los dolorosos casos de desahucios provocados en algunos casos por la concesión de préstamos a personas sin la debida solidez financiera, a quienes no se facilitaba la suficiente información, o mediante la admisión de avales cruzados que multiplicaban el nivel de riesgo. La avaricia de los gestores de la banca colaboró en el problema, pero fue consentida por quienes debían velar por los intereses generales, que no es otro que el regulador público, ya que de otra forma no tiene sentido su existencia y, por tanto, el coste que asume la sociedad por su existencia.

El contexto económico en el que se presentan los Presupuestos Generales del Estado para 2012 (abril 2012) está caracterizado por una larga relación de variables, todas ellas bastante negativas. La economía mundial analizada en términos agregados sigue inmersa en una situación de incertidumbre al no haber superado todas las consecuencias negativas derivadas de la intensa crisis financiera, que ha traído como consecuencia una destrucción de riqueza sin absorber completamente en el balance de empresas y familias. La deuda privada acumulada durante la etapa expansiva necesita ser absorbida progresivamente (desapalancamiento en jerga económica) con lo que tiene de incidencia en un menor consumo e inversión, y muchos países han incrementado significativamente su saldo de deuda pública al colaborar a recomponer el debilitado sistema financiero con balances deteriorados y en el intento de compensar la menor actividad económica mediante políticas de apoyo a la demanda agregada (los países del G7 han aumentado el saldo de deuda en 12,4 billones de euros en el periodo 2007-2011; +62,5% sobre el inicial).

Las políticas públicas expansivas se mantienen como una ayuda imprescindible, por lo menos en Estados Unidos, para mantener los resultados alcanzados en el ejercicio anterior en tasa de actividad, aunque con el paso del tiempo también se apuntan algunos efectos secundarios sobre su grado de efectividad, difíciles de calibrar todavía en toda su magnitud<sup>34</sup>.

A este mapa internacional, todavía convulso, se añade la exigente política fiscal de austeridad fijada por los órganos de decisión de la zona euro a cumplir en un periodo muy corto de tiempo (déficit máximo del 3% del PIB en 2013). En España, la amplia desviación en 2011 sobre el objetivo de déficit comprometido, que fue negada hasta casi final de año (+2,5 puntos del PIB), ha generado una dificultad adicional porque no sólo debe

---

<sup>32</sup> El Banco Central Europeo establece el coeficiente de caja, pero el Banco de España puede establecer tantos coeficientes adicionales como considere convenientes para controlar la oferta monetaria.

<sup>33</sup> El crédito no debe superar el 80% del valor de la vivienda y la amortización mensual no debe superar el 30% de la renta del beneficiario del préstamo.

<sup>34</sup> Detalle del argumento en "Balance de la economía española en la última década". Noviembre 2011.

reducir el déficit de sus cuentas públicas en 2,8 puntos del PIB en 2012 (desde el -8,5 al -5,3% del PIB), sino que además ha disminuido su reputación frente a terceros en un momento muy delicado.

El cumplimiento del objetivo de déficit fijado por las autoridades de la zona euro marca una de las diferencias entre el camino óptimo y el posible, que implica una limitación insalvable para elaborar una política fiscal como la recomendada por la mayor parte de las teorías económicas para hacer frente a una situación de recesión como la actual. Tal y como viene sucediendo desde 2000, la economía española afronta su presente y el futuro próximo con una política fiscal procíclica, con las consiguientes repercusiones negativas conocidas: acumulación de deuda privada en la etapa expansiva y ralentización de la actividad económica en la recesiva.

El modelo contó con la ayuda de una política fiscal a favor del ciclo, y una acusada falta de control y supervisión desde el sector público. El abrupto y profundo descenso de los ingresos por impuestos acaecido con la llegada de la crisis, muy superior al de la actividad económica y al de cualquiera de los países del entorno, refleja el alto componente extraordinario de la recaudación obtenida durante la etapa de expansión, al estar apoyada en operaciones inmobiliarias que generaban bases imponibles en varios tributos. La venta de un metro cuadrado de suelo previamente recalificado, sin repercusión en un aumento en la producción, permitía un ingreso a las arcas municipales, pero también un ingreso en concepto del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, otro en el Impuesto de Actos Jurídicos Documentados, otro en el Impuesto sobre Valor Añadido y probablemente otro en el Impuesto de Sociedades o el Impuesto sobre la Renta. La elasticidad extrema de la recaudación cambió de signo con el pinchazo de la burbuja, y la pérdida de ingresos por tributos sufrida desde la crisis no puede ser calificada de cíclica, de forma que no se debe esperar una recuperación de los niveles precrisis incluso con la llegada de una improbable recuperación de la actividad económica. Esos ingresos fruto del dinero fácil se han ido y tardarán mucho en volver, porque el plazo de pago de la deuda creada asociado a estas operaciones será también largo.

Los responsables de los distintos niveles de gobierno catalogaron como normales los ingresos extraordinarios creando una estructura y forma de gasto a partir de pautas poco adecuadas a las necesidades del país y más cercanas a planteamientos clientelares y/o electoralistas. El crecimiento anual de los ingresos en porcentajes cercanos al 10% durante varios años fue motivo para sostener malas costumbres en gasto, pero también para rebajar impuestos directos, en un ejercicio de transferencia desde el sector público a un sector privado que ya estaba suficientemente "recalentado", tal y como reflejaba una tasa de crecimiento superior al potencial que garantiza un equilibrio en el nivel de precios y saldo con el exterior (output gap positivo).

Como efecto de esta política fiscal tan desacertada, la posición de las cuentas públicas españolas es muy desequilibrada, como refleja el tercer peor registro en saldo negativo dentro de la Unión Europea (-8,5% del PIB frente a -4,1% de media), pero esta desventaja es compatible con una dimensión bastante inferior a la media de la zona euro en el nivel de gasto (-5,7 puntos del PIB) pero, sobre todo, en los ingresos públicos (-10,1 puntos del PIB). La gran diferencia en ingresos públicos (equivale a 108.411 millones) debería ser objeto de especial preocupación, dado que se produce con unos tributos cuya normativa no es tan diferente a la que hay

en media en los países más avanzados de la Unión Europea, de manera que el escaso cumplimiento por parte de empresas y personas físicas, es decir el fraude fiscal, debe tener una gran influencia en el enorme desfase con los socios comunitarios.

La importancia de este hecho es crucial porque de haber dispuesto de un nivel de presión fiscal real igual a la media de los países de la zona euro, las cuentas públicas españolas habrían alcanzado en 2011 un superávit de 1,6 puntos del PIB. La reflexión sobre las causas de la desastrosa posición actual, tan lejana de los parámetros comunitarios, alcanza a los gobiernos de distinto signo partidista que han ejercido en cualquiera de los niveles administrativos para crear una débil y laxa cultura tributaria en la sociedad española.

Los fallos en la aplicación de los instrumentos públicos de regulación enunciados en política monetaria son extensibles a la política fiscal, con mucha influencia en el deterioro de los fundamentos de la economía española, que ahora tanto daño están causando y van a ser tan difíciles de superar.

A falta de conseguir avances significativos en el capítulo de ingresos, que necesitan tiempo para cuajar incluso si se adoptaran las medidas adecuadas, la única solución alternativa pasaría por una política fiscal menos exigente que incluyera una ampliación temporal del actual calendario de saneamiento por parte de los miembros de la zona euro (2015) junto con la puesta en práctica de medidas de impulso a la actividad fijadas de forma conjunta en toda el área comunitaria. Se trataría de no aplicar una reducción del déficit tan rápida como para lastrar la recuperación, pero tampoco demasiado lenta como para restar credibilidad al proceso de consolidación y, en última instancia, como suma de las variables, deteriorar la confianza en la moneda única y el proyecto de integración regional europeo. Buscar ese justo término en la política fiscal para evitar la duda del ciudadano sobre la conveniencia de pertenecer al proyecto europeo es la alternativa lógica con el gran avance conseguido en la configuración de una política fiscal conjunta en los países que componen la moneda única (Pacto por el Euro Plus, Mecanismo Europeo de Financiación...) donde se puede combinar un mayor control en la definición y elaboración de cuentas públicas para garantizar su sostenibilidad a largo plazo con la mutualización de problemas y riesgos<sup>35</sup>.

La zona euro sigue siendo una zona monetaria no óptima porque no cuenta con plena circulación del factor trabajo y transferencias de nivelación entre territorios para apoyar la convergencia, pero el importante avance para solventar las deficiencias en la política fiscal de la zona euro es suficiente como para permitir que el Banco Central Europeo actúe como prestamista de último recurso con objeto, entre otras cuestiones, de obstaculizar las operaciones de inversión simplemente especulativas, y la creación de los eurobonos en los países que han asumido el mecanismo de de control mutualizado de las cuentas públicas.

Este cambio permitiría superar la perversa situación actual en la que el BCE utiliza la banca comercial como intermediario en la financiación de la

---

<sup>35</sup> Detalle de los argumentos en "Situación de la economía española en la última década". Noviembre 2011.

deuda pública de algunos países, para con el beneficio obtenido solventar sus propios problemas de solvencia al dirigir a la dotación de fallidos los beneficios obtenidos en la operación<sup>36</sup>. El camino lógico sería establecer una senda razonable y creíble de saneamiento de las cuentas públicas en la zona euro, el uso del BCE como prestamista de último recurso, y la intervención de aquella parte del sistema financiero sin posibilidades propias de salir adelante, con la consiguiente penalización a los propietarios y gestores por el mal uso de sus competencias. No es un buen negocio para los intereses de la población europea mantener bloqueado el sistema financiero europeo otros dos o tres años hasta conseguir superar la crisis bancaria mediante el método actual de saneamiento.

En la actual coyuntura de intenso desequilibrio en el saldo de las cuentas públicas, calendario de saneamiento excesivamente exigente y recesión en la actividad, las Administraciones públicas españolas se enfrentan a un reto muy complicado al no disponer de ingresos públicos suficientes para sostener el nivel de gasto. Además de buscar fórmulas para recomponer la base tributaria lo antes posible, cabe la posibilidad de abrir un debate serio y profundo sobre el grado de eficiencia y equidad de las actuales políticas de gasto para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Los hechos, sin embargo, muestran una falta de debate que puede ser aprovechado para defender posiciones poco argumentadas en cualquiera de los sentidos.

Las políticas públicas pueden necesitar modificaciones para mejorar su funcionamiento, precisamente para que puedan colaborar a dar solución a las deficiencias provocadas por los fallos de competencia del mercado, pero esta necesidad no debería confundirse con la aplicación de un cambio estructural en la producción o financiación de los principales servicios básicos, hasta ahora mayoritariamente de carácter público, sin contar con las garantías de que mediante ese cambio se alcanzarán mejoras significativas para los ciudadanos, sostenibles en el tiempo. Una posición de esas características tiene tan sólo un componente ideológico apoyado en la maldad intrínseca de lo público frente a lo privado, tan alejado de los intereses de las personas que, en última instancia, son quienes reciben las políticas y las pagan, como el uso del juicio contrario que atribuye automáticamente la bondad a una de las partes en detrimento de la contraria.

Los recortes generalizados de salarios a los empleados públicos o las restricciones al acceso de prestaciones sin contar con un plan global para la política en cuestión incorporan un grave descrédito de lo público, que penaliza y desincentiva a quienes realizan correctamente su trabajo y cuestiona la existencia de algo sin que los ciudadanos cuenten con la información suficiente para valorar la alternativa. En ocasiones, el desprestigio de la función pública está acompañado de soluciones que en última instancia implican una socialización de las pérdidas generadas por incorrectas decisiones de los gestores públicos que en realidad, a la vez

---

<sup>36</sup> La ganancia en el proceso de intermediación puede alcanzar un máximo de 3 puntos porque la línea de liquidez tiene una duración de 3. De no disponer de esta opción, el sector público debería incurrir en un gasto adicional para asumir el rescate del sistema financiero que ampliaría sus gastos financieros anuales por un incremento del saldo en circulación y tan sólo podría compensar en el futuro, en el caso de encontrar comprador para las entidades financieras una vez saneadas.

que eluden sus responsabilidades, demuestran su falta de fe en el riesgo que deben asumir las empresas privadas en el ejercicio de la libre competencia. Algunas conductas observadas abren la posibilidad a terminar en el peor de los lugares: una reducción de lo importante mientras se mantiene lo superfluo y duplicado.

La opción de buscar mejoras en el funcionamiento de las políticas públicas para eliminar las partidas ineficientes acumuladas durante la larga y descontrolada época de bonanza, donde hubo un exceso de dinero fácil no siempre bien utilizado por los gestores, debe ser debidamente argumentada a partir del análisis empírico. Las graves limitaciones presupuestarias podrían incluso hacer necesario afrontar políticas mucho más austeras de manera coyuntural, pero en cualquier caso las políticas restrictivas, a corto plazo, siempre inciden en una menor actividad económica que golpea en los ingresos públicos y penaliza la actividad productiva. Los inversores pueden desconfiar de la dimensión de la deuda pública, aunque tampoco tengan motivos suficientes al ser el porcentaje sobre el PIB inferior a la media comunitaria, pero el grado de desconfianza aumenta todavía más cuando se acompaña de falta de crecimiento económico dentro de un círculo perverso que se retroalimenta.

El Gobierno de España ha presentado recientemente un Programa de Estabilidad donde se compromete a una muy ambiciosa reducción del déficit público hasta 2015 (-8,51% del PIB a -1,1% del PIB), por encima incluso del mandato de la zona euro. Para cumplirlo se apoyan en un aumento de los ingresos públicos bastante superior al recorte del gasto (+46.592 millones frente a -31.482 millones), aunque para valorar el esfuerzo en este capítulo es preciso descontar el incremento de la carga de intereses por el mayor saldo de deuda en circulación. A partir del cuadro presentado por el Gobierno, donde se recoge la evolución temporal de los ingresos y gastos públicos medidos en relación con el PIB, se puede colegir que el mayor ajuste del gasto se realizaría en 2012 (-24.593 millones), con la necesidad de efectuar otro recorte bastante importante en el año siguiente (-10.039 millones); mientras que en 2014 y 2015 incluso se podría incrementar ligeramente la cifra de gasto (695 y 2.495 millones, respectivamente). Esta conclusión entra en contradicción con la información facilitada en otra parte de la presentación, donde se plantea un recorte inferior en 2012 (-15.626 millones) por la atribución en ese año de un mayor crecimiento en los ingresos públicos (+8.967 millones, hasta los 19.120 millones).

Los capítulos de educación (-1.333 millones en 2012 y -2.667 millones en 2013) y sanidad (-7.200 millones distribuidos a partes iguales en 2012 y 2013) concentran una parte significativa de la disminución del gasto público. La reestructuración del sector público empresarial de las comunidades autónomas absorbe una parte también importante de la disminución del gasto público (5.070 millones), junto con la eliminación de competencias impropias de las corporaciones locales (3.500 millones) que podrían identificarse como la desaparición de las diputaciones provinciales.

De cumplirse las previsiones de los autores del Plan de Estabilidad, al final del periodo, la dimensión del sector público será bastante inferior a la media de los países de la zona euro. Los ingresos públicos en 2015 serían 8,6 puntos del PIB inferiores a la media de los países de la zona euro, y los

gastos se situarían a una distancia aún más lejana de la actual media (-11,6 puntos del PIB). La probable reducción en algunos puntos del gasto público en la zona euro para reducir el saldo negativo hasta el 3% del PIB no sería obstáculo para que la dimensión del gasto público español, según la previsión del Plan de Estabilidad, fuera inferior en 8 puntos del PIB a la media de los países que integran la moneda única. Los planes del actual Gobierno situarían el gasto público español en un tamaño algo inferior al existente en 2004 (37,7% frente a 37,9% del PIB). La gran diferencia en ingresos y gastos públicos alejaría a España de construir un modelo social y económico similar al de los países más avanzados de la Unión Europea.

Los PGE son una parte de las cuentas públicas españolas, de forma que la valoración de los posibles efectos sobre la demanda agregada española se debe realizar con los presupuestos consolidados de las Administraciones públicas. Una información no disponible en el momento de redactar este trabajo porque algunas comunidades no los han presentado, y el resto debe actualizarlos para cumplir con los nuevos requisitos de déficit.

La documentación presentada ofrece dudas sobre las posibilidades de cumplir con el objetivo de déficit marcado por el Gobierno para la Administración General del Estado (-3,5% del PIB) y la Seguridad Social (0,0% del PIB), al estar sobreestimados los ingresos e infravaloradas algunas políticas de gasto (sobre todo las pensiones contributivas y otras de la Seguridad Social).

Los cálculos de evolución de los ingresos públicos incluidos en los PGE (impuestos y cuotas sociales) son optimistas y algunos de ellos, como es la amnistía fiscal aprobada, tienen un carácter coyuntural que les excluye de colaborar en la consolidación de una estructura tributaria más sólida y con mayor capacidad de ingreso en el futuro.

Las decisiones de incrementar el tipo de gravamen del IRPF y la normativa del Impuesto de Sociedades responden a criterios de aumento en la equidad vertical (progresividad) y horizontal (mayor aportación de las rentas de capital) que deberían haber sido adoptadas hace tiempo. Las modificaciones implementadas en estos impuestos, por otra parte, pueden tener un menor impacto sobre la demanda nacional por generar un efecto multiplicador inferior con carácter general<sup>37</sup>, y, además, recaer una parte del esfuerzo sobre contribuyentes con mayor capacidad de ahorro y sobre empresas con una parte importante de su actividad productiva fuera de las fronteras.

Mención especial, por reprobable, merece la aprobación de una amnistía fiscal para los contribuyentes con rentas no declaradas, concedida a partir del pago de un porcentaje muy inferior al tipo de gravamen ordinario (10% para las personas físicas y 8% para las sociedades), lo que supone un ataque ético muy grave por lo que tiene de deterioro de la cultura fiscal en España, ya de por sí bastante débil. La poco edificante medida es rechazable por esta causa, pero lo es aún más por la irrelevancia de la cantidad que se prevé recaudar (2.500 millones en una única vez)

---

<sup>37</sup> El multiplicador de demanda agregada del gasto público siempre es superior al de los ingresos al no verse afectado por la propensión marginal a consumir de los agentes privados.

para renunciar a tan elevado principio que desgraciadamente parecen defender tan poco todos los Gobiernos que se han sucedido desde la restauración democrática. El Gobierno renuncia a un concepto de gran contenido ético a cambio de ingreso menor, en un momento en el que hay que exigir a todos los españoles sin excepción el mayor esfuerzo posible para superar una situación crítica de acuerdo a sus posibilidades, es decir, a su capacidad económica.

La evolución del gasto total recogido en los PGE 2012 es moderada, con un ligero descenso en términos nominales (-0,5% anual). El detalle de su contenido, sin embargo, viene condicionado por el objetivo de déficit fijado, pero también por el crecimiento de los gastos financieros, la financiación de las Administraciones territoriales y el mantenimiento de la capacidad de compra de las pensiones (+13.536,37 millones en su conjunto) que, en la práctica, obligan a introducir recortes en el resto de las políticas de gasto por un poco más de ese valor, hasta alcanzar el resultado final. El recorte se reparte entre el resto de las políticas no mencionadas anteriormente, pero está muy concentrado en las operaciones de capital: inversiones reales y transferencias de capital.

La elección del destino de las inversiones en los años de bonanza alberga dudas sobre el grado de adecuación a las posibilidades reales de la economía española y, sobre todo, la satisfacción de necesidades de los ciudadanos. La construcción de infraestructuras lejanas al tamaño óptimo que justifiquen su existencia (polideportivos, piscinas o autovías) que, sin embargo, generan elevados gastos corrientes, se ve acompañada en la actualidad por la concesión de ayudas públicas a autopistas de peaje sin tráfico suficiente para su subsistencia como negocio comercial. Las empresas constructoras ganaron y los ciudadanos pierden como ejemplo perfecto de aplicación del riesgo moral a favor de unos pocos.

El cambio en los criterios de inversión es necesario, pero la fórmula utilizada no se aplica desde el análisis apoyado en la eficiencia sino en el simple posibilismo, de forma que provoca daños importantes en la posibilidad de mejorar la capacidad productiva de la economía española, en especial por lo que afecta a los programas de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), y además amplía las dudas sobre las posibilidades de continuar con la reducción del déficit el año próximo en la dimensión proclamada por el Gobierno.

El cumplimiento del objetivo de déficit asignado en 2012 a la Seguridad Social genera muchas dudas por la sobrevaloración de ingresos e infravaloración de algunas partidas de gasto, de manera que se podría incurrir en una desviación cercana a 0,6 puntos del PIB. Este hecho no beneficiaría la credibilidad de sus cuentas, por lo que es posible utilizar el Fondo de Reserva para afrontar un hipotético déficit en el que pudiera incurrir el componente contributivo. Esta decisión no elimina el saldo negativo en las cuentas, pero tiene la ventaja de no influir sobre el saldo bruto de deuda pública; una diferencia muy importante que mostrar ante terceros.

El efecto de los recortes en las políticas de gasto sobre la demanda nacional vendrá determinado por la suma de todos los niveles de gobierno, pero en el ámbito determinado por los PGE consolidados, caso de

cumplirse el proyecto presentado, su efecto medido en términos agregados es algo más limitado de lo publicitado (disminución de -8.266 millones sobre previsión de liquidación). Las repercusiones sobre la actividad de los presupuestos de las Administraciones territoriales, en especial los de las comunidades autónomas, pueden ser superiores al no disponer de un aumento de los ingresos como el de la Administración General del Estado. La participación de las políticas de sanidad, educación y servicios sociales en sus presupuestos (64% en 2009) marca una estructura de gasto diferente a la de otros niveles de gobierno. La concentración del gasto en los capítulos de personal y transferencias corrientes señala estos capítulos, junto con las inversiones, como los elementos más factibles para colaborar al cumplimiento del objetivo de déficit y, muy probablemente, marcará un aumento del número de personas desempleadas con origen en el sector público.

La delicada situación de la economía española impone la aplicación de sacrificios para superar las actuales deficiencias, desde la consciencia de ser necesaria una redimensión de algunos de los componentes. Se trata de trabajar en tres frentes para ocupar el menor plazo posible en una tarea que provocará recesión, de forma que se repartan los esfuerzos de forma equilibrada entre las personas y los niveles de renta, a la vez que se camina hacia un modelo productivo más sano y se trabaje en definir un modelo social con posibilidad de reforzar la cohesión entre las personas y los territorios.

1.- El fuerte desequilibrio del sector público entre ingresos y gastos dentro de la zona euro obliga a introducir modificaciones. La situación óptima vendría dada por una ampliación del calendario europeo de saneamiento (mínimo 2014, pero mejor hasta 2015) junto a la aplicación de políticas comunes en la zona euro para fomentar la convergencia en el área monetaria y en el conjunto de la Unión Europea.

La actual crisis puede ser la excusa aprovechada por algunas voces para cambiar el modelo social y económico desarrollado desde la transición democrática que tan positivas consecuencias ha traído en términos de cohesión personal y territorial. En este ámbito se trataría de buscar las fórmulas para reforzar un modelo con unas pautas de funcionamiento similares a las vigentes en los países más avanzados de la Unión Europea. En esta línea sería factible seguir una senda donde se combine la reducción del gasto público duplicado e ineficiente con la defensa de un nivel adecuado de prestaciones en las políticas básicas (educación, sanidad, pensiones, desempleo y servicios sociales) y una muy selectiva elección de inversiones que contengan la garantía de conseguir mejoras en la capacidad de producir del país, en especial las de investigación, desarrollo e innovación.

La mayor desviación del sistema fiscal español se localiza en los ingresos públicos (-10,1 puntos del PIB con la media de la zona euro en 2010). La situación excepcional que atraviesa la economía española necesita de medidas excepcionales también en la contribución de las personas y empresas, con mayor motivo en un lugar donde la presión fiscal es muy inferior a los países de nuestro entorno (6,2 puntos del PIB en 2010). En paralelo a las medidas adoptadas ya por el Gobierno sería necesario articular otras que permitan mejorar la recaudación a corto plazo

entre 1 y 1,5 puntos del PIB. La transitoriedad anunciada por el Ejecutivo es la única crítica a las medidas adoptadas en IRPF e Impuesto de Sociedades que deberían pasar a ser estructurales, pero además se necesitaría configurar un Impuesto específico sobre Grandes Fortunas, el pleno retorno del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y reforzar cambios en la intensidad de la lucha contra el fraude fiscal en el ámbito del Impuesto de Sociedades y las actividades profesionales y empresariales, con especial atención a los incluidos en la categoría de módulos. Un impulso normativo que debe estar acompañado de una seria y ambiciosa lucha contra el ingente fraude fiscal que campa por sus respetos en la sociedad española.

La operación de intercambio entre cuotas sociales e IVA avalada por el Gobierno en el Programa de Estabilidad de aplicación en 2013 se presenta por algunos autores como un instrumento para mejorar la competitividad vía precio a partir de una disminución de los costes laborales para las empresas que permitirá crear empleo. Este análisis obvia, en primer lugar, que el peso de las cuotas sociales en España es sensiblemente inferior a la media de los países de la zona euro (13,3% frente a 15,6% del PIB) y la perspectiva distributiva; además, se maneja un patrón de comportamiento de las variables que puede no cumplirse en una realidad donde el resultado puede ser diferente. La rebaja de las cuotas sociales implica una disminución en la remuneración de los asalariados en la distribución de la renta entre factores productivos al limitar el componente de salario diferido a percibir en algún momento de la vida profesional del trabajador. La renta disponible de los trabajadores también se resiente si, como es habitual en la experiencia española, se produce una traslación a precios nacionales del incremento del IVA. La pérdida de capacidad de compra que se genera, de no estar acompañado el aumento de los impuestos indirectos con subidas en los salarios, camina en paralelo de una disminución de la equidad en el sistema tributario al aumentar el esfuerzo exigido en relación inversa al nivel de renta.

La traslación a precios finales de la subida del IVA invalidaría las presuntas ventajas sobre la competitividad vía precios argumentadas por los defensores de la medida, con el agravante de que no son sólo los salarios los posibles causantes del fracaso de la operación, sino que la presión puede provenir de un aumento de los beneficios empresariales. Una probabilidad muy posible en una economía con inflación tan dual como la española donde una parte del tejido productivo se resiste a colaborar en el control de precios, entre otras razones por el poco interés de los sucesivos gobiernos en el empeño.

La bajada de las cuotas sociales implica una pérdida de recaudación cierta que no está garantizado que se compense con un aumento idéntico de los ingresos de los impuestos indirectos. El resultado de una operación de estas características, tal y como se comprobó en 1995 (los precios aumentaron el 3,6%, la recaudación por cuotas cayó un punto del PIB y la del IVA se mantuvo en el nivel del año precedente, cuando el PIB nominal aumentó el 7,8% nominal), es negativo para los intereses de los trabajadores al tener como principal resultado el aumento de los precios y una pérdida de poder adquisitivo de los españoles, sin mejorar la cuota de mercado de los bienes y servicios españoles.

De ser la cuota por contingencias comunes la elegida para el intercambio, las consecuencias negativas enumeradas se verían acompañadas por la ruptura de uno de los principios fundamentales del Pacto de Toledo sobre la separación de fuentes de financiación de las prestaciones sociales.

La financiación de los servicios públicos se debería realizar con carácter general mediante impuestos y cuotas sociales, hasta alcanzar un nivel razonable de suficiencia, sin renunciar a conseguir una equilibrada distribución de los esfuerzos entre las personas, fuentes de renta y territorios. Una fórmula de reparto progresivo del esfuerzo de estas características no debería excluir a nadie del acceso a prestaciones públicas porque desacredita la calidad de los servicios públicos y, además, aumentaría la presión de quienes tienen más renta para cambiar el modelo hacia la privatización de los servicios públicos.

En este modelo, los precios públicos pueden cumplir con una función complementaria en aquellas prestaciones donde, además de los beneficios colectivos, es posible identificar ventajas individuales en las prestaciones o mejorar en la capacidad personal de generar renta en el futuro. En todo caso, el uso del nivel de renta para establecer precios públicos de acceso o copago de una prestación cuenta en España con una limitación grave: el elevado fraude de determinados colectivos, en especial las personas con rentas cuyo origen son las actividades empresariales y profesionales que restan equidad a la medida y credibilidad entre la población.

Los precios públicos, no obstante, son sólo un mecanismo dentro de la necesaria recomposición de un sistema tributario suficiente donde abunda el fraude fiscal. La lucha contra esta lacra debe estar acompañada de un trabajo para minimizar el protagonismo de las políticas de gasto ineficientes o lejanas a las necesidades reales de la población y la economía española, junto con la mejora en el funcionamiento de todas para adaptarse a las necesidades de la sociedad española.

Las medidas de control y seguimiento del gasto deberían ser el resultado de un análisis detallado de la situación global y de cada una de las políticas, porque de otra manera se puede incurrir en la peor de las soluciones: recortes lineales mientras se mantienen las partes menos eficientes.

En esta línea, la enseñanza en España debe mejorar en algunos aspectos, el más urgente la reducción de las elevadas tasas de fracaso escolar, pero también hay en otros como el insuficiente protagonismo de la formación profesional al permanecer la sensación de seguir considerándose como símbolo de un menor estatus social, o cómo mejorar el nivel de excelencia de la educación universitaria. Esta última tiene algunas connotaciones distintas al resto de la enseñanza reglada, al ser un ejemplo donde conviven los beneficios colectivos del conjunto de la sociedad derivados de disponer de personas con mayor conocimiento en determinadas disciplinas con el acceso a mayores beneficios monetarios de los licenciados. La excelencia en la educación debe ser un objetivo extensible a toda la enseñanza, pero tiene un protagonismo mayor en la universidad, para lo que se necesita establecer las correspondientes obligaciones a profesores y alumnos y los suficientes instrumentos que

eviten cualquier discriminación generada por las barreras de entrada a la educación.

La elevación del precio de la matrícula hasta un determinado nivel puede ser un camino a explorar, siempre y cuando transite junto a la disponibilidad de becas mucho más generosas en número y cuantía para los alumnos con expedientes adecuados sin capacidad económica suficiente. De otra manera, el posible avance en excelencia quedaría invalidado por una pérdida de equidad intolerable. Cualquier medida en la enseñanza universitaria, no obstante, necesita de una reflexión más profunda sobre la estructura, contenidos y nivel de exigencia de la educación en España, y en el ámbito universitario la racionalización de los centros universitarios disponibles para garantizar la excelencia en la educación con un uso racional de los recursos. A falta de esta reflexión, parece dudoso en términos calidad educativa decantarse por la ampliación del número de alumnos por aula sin un plan de mayor calibre en la enseñanza primaria y secundaria y, en el mejor de los casos, se puede plantear como una solución de urgencia para afrontar un grave problema presupuestario, siempre y cuando se apoye la existencia de una educación pública de calidad.

La producción y financiación pública de sanidad ha sido hasta este momento un ejemplo de calidad y cohesión social. Por este motivo es conveniente buscar las fórmulas que permitan mantener sus bondades sin incurrir en una senda de crecimiento insostenible del gasto. Los avances en coordinación y en la gestión de las actuaciones del Servicio Nacional de Salud parecen imprescindibles, incluida una central de compras para acceder a los beneficios de una situación de casi monopolio de oferta y un marco laboral mínimamente homogéneo en todo el territorio nacional. Medidas a las que añadir el desarrollo de unos servicios sociosanitarios dirigidos a la población más envejecida con los que se puede satisfacer la demanda de las personas con un coste bastante inferior. En todo caso, la extensión del copago no solucionará los problemas de financiación, salvo que sean tan elevados los precios fijados que generen severos problemas de equidad en el acceso. Basta recordar que en el caso de ser el volumen de gasto el problema de la sanidad española, algo que no genera coincidencia cuando se analiza su participación sobre el PIB, no parece que las medidas adoptadas dirigidas a la ampliación del copago puedan tener el impacto suficiente para solucionarlo (recaudación adicional de poco más de 1.000 millones de euros, cuando el gasto total en la sanidad pública ha crecido 29.545 millones en la etapa 2002-2009; +85,5% nominal).

La mejora en la eficiencia y la equidad dentro de las cuentas públicas se debe aplicar en el modelo descentralizado de gobiernos multinivel vigente en España. El legítimo ejercicio de la autonomía debe caminar junto a la responsabilidad fiscal de cada nivel de gobierno para no calificar como desequilibrios verticales aquellas situaciones provocadas por el uso de sus competencias de gasto o ingreso. El avance en ambos conceptos debe estar acompañado de las reformas necesarias dentro de los sistemas de financiación territorial para solucionar las diferencias en términos de equidad territorial. La discriminación existe entre las comunidades autónomas de régimen común pero, sobre todo, la diferencia se hace muy visible en las de régimen foral, que debido al incorrecto cálculo de sus obligaciones con la nivelación territorial dentro del conjunto del territorio

disponen del doble de financiación por habitante que el resto de los territorios, cuando deben asumir competencias de gasto muy similares. La solución no debería ser una diáspora para maximizar los recursos a partir de hacer valer la mayor capacidad económica de cada lugar, como exigen algunas propuestas, sino avanzar en una distribución más equitativa en todo el Estado perfectamente compatible con un Estado descentralizado en el que todos los ciudadanos accedan al mismo nivel de políticas públicas cuando pagan los mismos impuestos, es decir, cuando realizan idéntico esfuerzo fiscal. La elección del destino de los recursos, la mayor eficiencia y/o la modificación de los impuestos son los elementos que permiten combinar autonomía fiscal con equidad dentro de un país donde conviven distintos niveles de gobierno, que se distribuyen las distintas funciones de intervención del sector público.

2.- Se debe trabajar en profundizar la negociación colectiva para conseguir controlar los precios de los bienes y servicios españoles con una tasa anual de crecimiento inferior a la media de la Unión Europea, mediante una conducta adecuada de la remuneración de los factores productivos. La evolución de los salarios debe ser moderada, al igual que los beneficios distribuidos para ganar cuota de mercado y mejorar la capacidad productiva al dirigir la mayor parte del excedente empresarial hacia las inversiones de reposición y ampliación.

La negociación colectiva debería avanzar para configurar un marco con la suficiente flexibilidad interna en salarios y condiciones de trabajo que se adecuen a las condiciones de la actividad económica. El objetivo de profundizar la flexibilidad interna en las relaciones laborales españolas se puede conseguir a través de un modelo alternativo que, mediante la participación activa de los agentes económicos y sociales, configure dos componentes en el salario (fijo y variable) y las adaptaciones en las condiciones de trabajo que deberían permitir ajustes a las circunstancias del ciclo económico con un reparto más equilibrado de la renta y mayor capacidad de reinversión de los excedentes para generar empresas más sólidas. Un colchón de ajuste en los tiempos malos y la posibilidad de acceder a los beneficios en los momentos buenos. La contrapartida a la flexibilidad interna debe ser menor uso de la temporalidad no justificada y menor ajuste mediante empleo en las fases recesivas.

Estas características de funcionamiento han sido quebrantadas severamente por la reforma laboral aprobada, al conceder un poder desproporcionado al empresario en un choque frontal con un planteamiento participativo donde los trabajadores juegan un papel integrador dentro del proceso productivo. La extrema facilidad para aplicar un despido más barato y la concesión de poder omnímodo al empresario en la aplicación de la flexibilidad interna (incluida la inaplicación del contenido del convenio vigente) están acompañadas de una importante limitación de los agentes económicos y sociales (en especial de los sindicatos) en la negociación colectiva. La prevalencia absoluta del convenio de empresa es un desincentivo casi insalvable para desarrollar el ámbito sectorial estatal que podría articular las relaciones laborales en todo el país.

Las nuevas condiciones se alejan de la búsqueda de la eficiencia asociada al valor añadido para reconocer que existe mercado en cualquier

lado donde se puedan obtener beneficios, aunque para conseguirlos sea necesario incurrir en una muy inferior remuneración del factor trabajo con condiciones laborales muy depauperadas.

La nueva norma elude comprometer la configuración de un tejido productivo más eficiente y el desarrollo del necesario componente social de la actividad empresarial. No es exagerado afirmar que incentiva y protege las actitudes gandules y acomodadas frente a las de innovación y compromiso, hasta el punto de poder generar competencia desleal a favor del primero, al concederles ventajas significativas gracias a la depauperación de las condiciones de trabajo de los empleados que le alejan de la opción de la reinversión del excedente. Por este motivo, los cambios introducidos pueden crear empleo en un plazo de tiempo (por reparto del existente entre más personas con menor retribución individual), pero a medio plazo propicia un modelo productivo de bajo valor añadido y una distribución de la renta más desequilibrada al proteger a la conducta empresarial de aversión al riesgo: puedo generar beneficios fácilmente despidiendo trabajadores, no los reparto porque son míos y decidiré la inversión de acuerdo a criterios estrictamente personales.

Una conducta demasiado generalizada en la economía española que afecta a los empresarios pequeños, como demuestra el hecho de que ninguna etapa expansiva sirve para superar la excesiva atomización en el tejido productivo, pero también a la gran empresa que mantiene tasas de inversión en I+D+i muy inferiores a la media de las sociedades mundiales de su misma magnitud. Conviene recordar que la principal diferencia en inversión tecnológica en España se sitúa en el sector privado y no en el público, donde se ha avanzado bastante para salvar la diferencia de origen.

A medio plazo se apunta un proceso de acentuación de la dualización del mercado laboral, dado que los trabajadores que ocupen puestos de baja cualificación son más fácilmente sustituibles, hasta el punto que las modificaciones introducidas pueden incluso generar una sustitución de trabajadores con contrato indefinido por otros con contrato temporal (sin indemnización durante un año y 10 días por año a partir del siguiente).

La reforma del mercado laboral aprobada se apoya en un fuerte componente ideológico basado en reforzar el poder del empresario dentro de un proceso de individualización de la relación laboral, e implica una menor cohesión económica y social con peligros de convivencia que pueden estallar sin que existan instrumentos adecuados que permitan su canalización hacia posiciones razonables y positivas para el interés común. Por estos motivos, la reversión de la situación hacia un punto de equilibrio ayudaría a retomar vías de diálogo y participación efectiva de los trabajadores, porque una hipotética desaparición en la práctica de las organizaciones sindicales (y de las organizaciones empresariales) de la negociación colectiva tendrá consecuencias negativas para la defensa de los derechos de los trabajadores, pero además implica desprestigiar la función de canalización de los conflictos sociales de una manera ordenada (el consenso social es una externalidad positiva para la sociedad).

El objetivo de mejora en el control de precios se puede conseguir con una negociación colectiva más amplia y profunda con las

características enumeradas, pero necesita de la ayuda de otras decisiones. Los precios públicos sobre bienes básicos, como el transporte, deben ser una palanca de ayuda para no perjudicar el poder adquisitivo de las personas, al igual que los precios de la energía, en especial la eléctrica, donde hay más posibilidades de articular un sistema de precios más baratos en detrimento de los intereses de pocas empresas con beneficios desmesurados.

La relación de cambios fundamentales afecta al esfuerzo requerido para acceder a otro bien básico: la vivienda. El camino elegido por el actual Gobierno es, sin embargo, más de lo mismo, recupera la deducción por compra de vivienda en el IRPF para reforzar “la ayuda a la piedra”.

El abandono de la propiedad como régimen de tenencia prioritario debe jugar un papel clave en el cambio del modelo productivo al dificultar la especulación con la vivienda, redefinir los incentivos del sistema bancario para dirigir el crédito de cotos asegurados como el inmobiliario hacia sectores de actividad con más futuro, aumentar la liquidez del ahorro nacional ahora inmovilizado en viviendas, ayudar a rebajar los precios de los bienes y servicios españoles en la zona euro, mejorar la movilidad geográfica de los trabajadores y las posibilidades de emancipación de los jóvenes. España debe maximizar el uso del parque residencial, que en 2001 tenía más de tres millones de viviendas vacías, incentivando el crecimiento del mercado de alquileres y eliminando los incentivos a la propiedad. Con este fin habría que gravar las viviendas vacías en núcleos urbanos con déficit de oferta en alquiler, la dación en pago debe ser obligatoria en los nuevos créditos hipotecarios con objeto de distribuir de forma equilibrada el riesgo entre prestamista y prestatario, las ayudas públicas se deben centrar en ampliar la demanda solvente de personas para acceder a una vivienda en alquiler, las sociedades de intermediación del alquiler tienen que desarrollarse para liberar a los propietarios de las cargas de gestión de sus inmuebles ofreciéndoles garantías y seguridad, y, en última instancia, es preciso disponer también un parque público de alquiler dirigido a la personas en peor posición económica.

3.- La normalización en el menor tiempo posible del crédito que reciben los agentes económicos es una de las principales líneas de trabajo a mejorar. El plan recientemente aprobado por el Gobierno para mejorar el capital de las entidades financieras tiene la ventaja de mejorar la transparencia del sector al obligar a provisionar una mayor parte de los créditos con riesgo de no ser cobrados y actualizar el valor de los activos al valor de mercado, pero no reúne las condiciones para superar a corto plazo la adversa situación de un sistema financiero con serios problemas de solvencia en sus balances, debido a la excesiva exposición a los préstamos inmobiliarios con promotores y la presión provocada por la obligada refinanciación de la deuda contraída con el exterior.

La posibilidad de que las necesidades adicionales de provisión de fallidos sean superiores a las reconocidas es bastante alta (muy probablemente excedan los 60.000 millones adicionales) y la fórmula aplicada, después de perder un tiempo precioso en reconocer los problemas, ha sido el uso de los beneficios de explotación para dar cobertura a parte de las provisiones necesarias. Este proceso tiene el inconveniente de ser demasiado largo porque puede demorar a un mínimo

de tres años la aparición de nuevo crédito y muy costoso para los ahorradores pequeños que sufren muy altas comisiones de gestión por disponer de los servicios imprescindibles.

La solución alternativa es la búsqueda de financiación externa, sin descartar el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, dentro de una política conjunta para todo el sector financiero europeo donde se integraran otros países con los mismos problemas. La entrada de los fondos públicos debe ir acompañada de la pérdida de valor para los accionistas y la inmediata salida de los ejecutivos que han colaborado a crear la mala situación actual con sus decisiones donde primaba su beneficio personal en contra de la viabilidad a largo plazo de la empresa.

La economía española debe superar graves deficiencias en sus fundamentos, consecuencia de los errores acumulados durante las últimas décadas al apoyarse en artificios monetarios y el deterioro del sistema fiscal debido a una incorrecta interpretación del origen de los ingresos sin la necesaria lucha contra el fraude fiscal, y a una mejorable estructura de gastos. Desde un planteamiento progresista, este reto se debe plantear desde el objetivo de construir un tejido productivo más sólido, pero también un modelo social y económico similar al de los países más avanzados de la Unión Europea, donde se garantice un nivel de vida digno. Las modificaciones en el ámbito económico son muy necesarias para reconstruir la solvencia de los cimientos de la economía española, pero el esfuerzo en este terreno será baldío si no se acompaña de un cambio muy profundo en la cultura de la sociedad española dirigido hacia la recuperación del esfuerzo y el reconocimiento del trabajo como clave de bóveda de los valores de la sociedad. Una mejora que debe afectar también a la gestión de los intereses privados y públicos para que los intereses comunes primen sobre los estrictamente particulares y partidistas, con el propósito de mejorar la convivencia en un contexto donde caminen juntos los derechos y las obligaciones de las personas.



confederación sindical  
de comisiones obreras